

REACTION AU PACTE EUROPEEN SUR L'IMMIGRATION ET L'ASILE

Juillet 2008

Le 7 juillet 2008, le projet de Pacte européen pour l'immigration et l'asile présenté par la France aux pays européens a fait l'objet d'un accord politique lors d'un Conseil européen organisé à Cannes. Il devrait être signé en octobre selon la Présidence française de l'UE.

Ce Pacte avait été précédé par le Plan d'action de la Commission européenne en matière d'asile¹ rendu public le 17 juin 2008. Fruit d'une négociation entre 27 Etats membres, le Pacte européen ne reprend pas les propositions de la Commission pour réaliser l'objectif d'un Régime d'asile européen commun (RAEC).

Ces deux documents sont liés. D'abord, parce que le Pacte européen adopté par les Etats membres, sans se prononcer sur les propositions de la Commission, aborde des thèmes explorés par le Plan d'action. Ensuite, ces deux documents proposent des pistes pour atteindre un objectif similaire, mettre en place un RAEC qui assure une meilleure protection des réfugiés.

Il serait souhaitable que le Pacte européen pour l'immigration et l'asile évolue au cours des prochains mois pour se rapprocher davantage du document de la Commission.

Pour Forum réfugiés :

_ l'Union européenne doit considérablement renforcer la dimension extérieure de sa politique d'asile, notamment par le biais de la réinstallation. En effet, alors que l'écrasante majorité des réfugiés trouvent refuge dans leur région d'origine, il est primordial que la volonté de protection de l'Europe se manifeste sur ce terrain.

_ Forum réfugiés est également particulièrement attentif au projet de Bureau d'appui européen qui nous semble être une pièce importante d'un système d'asile européen commun. La première phase d'harmonisation n'avait pas triomphé des divergences nationales, que ce soit au moment des négociations des instruments législatifs alors que tous les Etats membres avaient voulu conserver leurs spécificités propres, ou lors de la transposition de ces instruments après laquelle on constate toujours des différences très importantes. Forum réfugiés pense qu'un bureau d'appui européen pourrait contribuer, s'il bénéficiait des compétences suffisantes, à sortir le droit d'asile du carcan interétatique et à lui insuffler une réelle dimension commune.

_ Enfin, Forum réfugiés estime que pour remplir pleinement son devoir de protection, l'Union européenne doit attacher une attention particulière aux difficultés d'accès à son territoire. Aussi, les propositions de la Commission en faveur de la création de voies d'entrées légales pour les réfugiés sont une avancée importante. Alors que 90 % des réfugiés entrent sur le territoire européen de façon irrégulière, Forum réfugiés regrette le silence du Conseil sur ce point.

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Plan d'action en matière d'asile, une approche intégrée de la protection au niveau de l'union*, COM(2008) 360 final, Bruxelles, 17.6.2008.

– Protéger les réfugiés là où ils sont les plus nombreux

Selon le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), 11,9 millions de personnes étaient réfugiées dans le monde en 2007. Avec 340 000 demandes d'asile, l'Europe n'en a accueilli qu'une faible part l'an dernier. Parmi ces réfugiés, 6 millions sont des réfugiés de longue date. Bloqués dans des pays d'accueil depuis des années², ils n'ont ni espoir de pouvoir rentrer dans leur pays d'origine, ni d'être intégrés dans le pays d'accueil où ils se trouvent. Pour les plus vulnérables, la réinstallation apparaît comme l'unique solution durable. Dans ce contexte, l'objectif d'une meilleure protection des réfugiés passe nécessairement par le développement de la solidarité européenne avec les pays accueillant la majorité des réfugiés.

Pour un programme européen de réinstallation

Le Plan de la Commission européenne se prononce très clairement en faveur de la création d'un programme européen dans ce domaine. « *Pendant l'année 2009, la Commission présentera des propositions visant à mettre en place un programme européen de réinstallation, auquel les États membres participeront à titre volontaire, définissant des critères communs et des mécanismes de coordination* ». La réinstallation est également évoquée dans le Pacte sans qu'il y soit fait mention d'un programme européen de réinstallation. On peut cependant estimer que la formulation floue du Pacte tient plus au souci d'arriver à un consensus politique rapide qu'à un désaveu de la Commission sur ce point.

Dans ce domaine, Forum réfugiés estime que l'Europe est confrontée à un double challenge. A l'heure actuelle, seuls 5% des places de réinstallation offertes dans le monde (moins de 5 000) l'ont été par l'Europe. Pour que l'action européenne dans ce domaine ne reste pas anecdotique, les Etats membres doivent s'engager à offrir plus de places. Le deuxième challenge sera

de maintenir un haut standard dans l'accueil des populations vulnérables, notamment en continuant à ne pas ajouter de critères de sélection à ceux définis par le HCR. La création d'un programme européen pourrait répondre à ces deux challenges par l'encadrement des critères nationaux de sélections des réfugiés à réinstaller et par la mobilisation de moyens qui pourraient inciter les Etats membres à offrir plus de places pour les réfugiés les plus vulnérables.

Le Pacte lie les programmes de réinstallation aux programmes de protection régionaux (PPR). A l'origine, les PPR sont une initiative intéressante mais qui demeure trop opaque dans les faits. La Commission annonce dans son Plan de travail une évaluation des PPR à venir en 2008. Forum réfugiés espère que cette évaluation sera l'occasion de présenter un bilan clair des réalisations dans le cadre des PPR. Au delà, cette évaluation nous apparait comme un préalable indispensable à tout projet de réforme ou d'extension des PPR.

Forum réfugiés constate également qu'historiquement, lorsque le consensus politique a été trouvé, l'Europe a su répondre avec efficacité à des crises majeures. C'est sur cette base empirique que la norme s'est enrichie, comme dans le cas de l'accueil des réfugiés kosovars qui a ensuite conduit à la création de la protection temporaire. Alors que de plus en plus d'Etats membres³ souhaitent répondre à la crise des réfugiés irakiens, ces initiatives nationales doivent être exploitées pour faire progresser l'Union vers un programme communautaire ayant vocation à se montrer plus solidaire.

Enfin, si une initiative européenne est souhaitable, elle ne soit pas être envisagée comme un substitut au traitement des demandes présentées par les réfugiés arrivés spontanément sur le territoire européen.

² En moyenne, 17 ans en 2003 contre une moyenne de 9 ans en 1993. LOESCHER Gil, MILNER James, « *Protected refugee situation: the search for practical solutions* », in Unhcr, *the State of the world's refugees: human displacement in the new millenium*, Oxford, Oxford University press, 2006.

³ Tels que la France ou l'Allemagne qui, bien que n'étant pas des pays traditionnels de réinstallation, ont ou vont proposer des places d'accueil pour les réfugiés irakiens.

Solidarité avec les Etats tiers

L'intérêt du Conseil européen pour le renforcement des capacités des Etats tiers en lien avec le HCR est une très bonne initiative. Consciente que la majorité des réfugiés demeurent dans leur région d'origine, la Commission estime également dans son Plan de travail que l'Europe « *continuera en outre d'intégrer le développement des capacités en matière d'asile dans la coopération au développement avec les pays tiers, en privilégiant une approche globale et à long terme. Il convient en effet de considérer l'asile non comme une gestion de crise mais comme une partie intégrante du programme de développement dans le domaine de la*

gouvernance, des migrations et de la protection des droits de l'homme ». Si ces orientations vont dans le bon sens, Forum réfugiés estime cependant que les Etats du Sud de la Méditerranée ou de l'Est de l'Europe se voient demander beaucoup plus fermement le développement du contrôle de leurs frontières que le développement de politiques migratoires respectueuses des droits des réfugiés et des migrants. Jusqu'à présent la coopération et les financements européens dans le domaine migratoire n'ont d'ailleurs jamais été conditionnés aux respects des droits fondamentaux des migrants et réfugiés.

_ Un bureau d'appui européen ambitieux

La création d'un bureau d'appui européen doit être saluée car il s'agit d'une avancée importante en matière d'asile, à condition qu'il ne soit pas dénué de substance. Hors, la définition à contrario qui en est proposée dans le Pacte pose question. S'il est raisonnable de procéder par étapes, notamment de renforcer la coopération pratique avant d'envisager la constitution d'un « Ofpra européen », il est à l'inverse regrettable qu'il soit cantonné au développement de la coopération pratique entre Etats membres. Le Plan de la Commission ne fait d'ailleurs référence au Bureau d'appui européen qu'en matière de coopération pratique. Forum réfugiés estime que l'Europe doit relever ses ambitions concernant les missions de ce bureau d'appui.

Coordonner les politiques européennes pour élever les standards

Le bureau d'appui doit être une instance de coordination des initiatives européennes mais il doit également porter les ambitions européennes en matière d'asile auprès des autres instances européennes. Ainsi, il devrait intervenir en soutien aux dispositifs de contrôle des frontières extérieurs, et notamment aux activités de l'agence Frontex.

Le Bureau d'appui devra remplir sa mission de coordination avec un objectif principal : parvenir à un système d'asile européen harmonisé sur des standards élevés.

Créer une véritable instance de contrôle et d'évaluation

Le BAE doit être une véritable instance de contrôle et d'évaluation de l'harmonisation de l'asile en Europe. Il doit avoir pour mission explicite d'effectuer, en collaboration avec les ONGs et le HCR un diagnostic fiable des causes des divergences qui subsistent entre les pratiques des Etats membres. Il doit aussi aller plus loin et proposer des pistes d'amélioration de ces pratiques. Il pourrait de même intervenir à titre consultatif dans l'attribution des financements européens afin de garantir une plus grande cohérence dans les projets de coopération pratique.

Enfin, il pourrait assurer une mission de collecte de statistiques fiables sur les niveaux de la demande d'asile et de la protection dans les différents Etats membres, statistiques qui font défaut aujourd'hui et empêchent une évaluation et une comparaison fiable de ces niveaux.

_ Garantir l'accès des réfugiés et favoriser de nouvelles solutions comme les entrées protégées

Si le Pacte mentionne la nécessité de maintenir ouverte les frontières aux réfugiés, aucune proposition concrète n'est pourtant formulée en ce sens. La Commission européenne note quant à elle que la question de l'identification des réfugiés aux frontières se pose avec force dans le contexte de « *la mise en place de régimes de contrôle des frontières intégrés et plus sophistiqués* », allant jusqu'à reconnaître que « *les filières illégales constituent une importante voie d'accès à la sécurité qu'offre l'Union, les passeurs étant des intermédiaires clés pour y entrer* ». La Commission propose donc le développement de voies d'accès légales et d'entrées protégées pour les réfugiés, propositions qui sont sans doute trop précises ou trop peu consensuelles pour avoir été reprises dans le Pacte. Forum réfugiés se félicite cependant de la proposition de la Commission et des différentes pistes suggérées dans ce domaine.

Nous estimons cependant que les deux documents font l'impasse sur la nécessité urgente d'améliorer la prise en compte de la protection des réfugiés par l'agence Frontex. Aucun de ces deux documents de fait en effet de mention à l'impact de l'agence sur l'accès à une protection. Or, alors même qu'aucune mention n'est faite à l'asile dans le rapport d'activité de l'agence, il paraît urgent d'évaluer la manière dont s'effectue l'identification des réfugiés lors des opérations de contrôle menée par Frontex. Forum réfugiés estime que l'agence doit travailler davantage avec le HCR afin d'améliorer ses pratiques en matière de protection des réfugiés, notamment en formant mieux son personnel et en adaptant ces procédures aux standards internationaux de protection.

_ Evaluer les résultats de la présidence française dans le domaine de l'asile

Sur tous ces points, Forum réfugiés sera attentif au bilan de la Présidence française et propose quelques indicateurs qui permettront, en décembre 2008, d'évaluer si la France a réellement fait progresser l'Union européenne dans le domaine de l'asile :

- ☞ Un accord sur le Bureau d'appui européen qui règle les questions des moyens, du mandat, et de la collaboration avec le HCR et les organisations non gouvernementales.
- ☞ L'amélioration de la situation à Malte et à Chypre qui, en raison de leur situation géographique, de l'application du règlement Dublin 2, et de leurs ressources limitées, ne sont pas en mesure de faire face aux flux de demandeurs d'asile.
- ☞ La mise sur pied d'un programme européen de réinstallation en étroite collaboration avec le HCR pour les réfugiés irakiens.
- ☞ La création de mécanismes à la frontière pour identifier les demandeurs d'asile qui, faute de pouvoir entrer en Europe légalement, voyagent souvent de manière irrégulière, et garantir leur accès à une procédure d'asile.