



● L'asile en Europe :

Les enjeux de la réforme, les responsabilités du Parlement européen et la vision de Forum réfugiés

Forum réfugiés – Qui sommes nous ?

Forum réfugiés est une association loi 1901 sans but lucratif œuvrant pour l'accueil des réfugiés et la défense du droit d'asile. Avec une centaine de salariés et un budget de 10 millions d'euros en 2008, elle reçoit le concours de partenaires publics et privés, nationaux, européens et internationaux.

Créée en 1982 et basée à Lyon, elle gère aujourd'hui le fonctionnement d'un Centre de transit, d'un Centre d'Accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et d'un Centre provisoire d'hébergement (CPH) pour réfugiés statutaires. Elle est à ce titre en charge du suivi de 700 personnes en continu et assure 300 000 nuits d'accueil par an.

A Lyon, Forum réfugiés rassemble l'ensemble des services aux demandeurs d'asile et aux réfugiés afin de simplifier leurs démarches (accueil et domiciliation, accès aux soins, suivi juridique, administratif et social) et assure l'insertion des réfugiés statutaires dans la société française (notamment en matière d'accès et de maintien dans l'emploi et le logement). Se basant sur plus de 25 ans d'expériences sur le terrain, son travail de recherche et une coopération étroite avec l'UNHCR, Forum réfugiés est un acteur reconnu et privilégié dans le domaine d'asile.

Sommaire :

Phases d'harmonisation européenne et reformes en vue	3
La première phase d'harmonisation	3
Le Programme de Tampere	3
Le Programme de La Haye	3
Les instruments adoptés : les quatre directives établissant des normes minimales....	3
Les instruments adoptés : le système Dublin-Eurodac	4
Les instruments adoptés : le Fonds européen pour les réfugiés (FER)	4
La nouvelle phase d'harmonisation	5
Le Livre Vert européen de la Commission européenne sur le futur régime d'asile européen commun	5
Le Plan d'action sur l'asile de la Commission européenne et le Pacte européen pour l'immigration et l'asile	5
Le Pacte européen pour l'immigration et l'asile	5
Les réformes proposées par la Commission européenne en matière d'asile	5
Le contexte actuel (Etat de lieu)	7
Le niveau de la demande d'asile	7
Des systèmes d'asile très disparates, conséquences de normes minimales insuffisantes	7
Les mineurs non accompagnés, des solutions à trouver	8
Dublin, un système à réformer d'urgence.....	9
Quelle solidarité entre Etats membres ?.....	9
Etre solidaire avec le reste du monde.	10
Des frontières insensibles aux besoins de protection des réfugiés.....	11
Quel rôle pour le parlement européen ?	12
Le temps de la codécision.....	12
Le redémarrage de la construction européenne – un programme législatif très chargé	12
Renouer avec l'impératif de la protection	12
Les propositions du Forum réfugiés pour sortir de la crise	13
De normes minimales à des normes communes : réformer le système d'asile européen.....	13
Humaniser le système Dublin-Eurodac	13
Construire la solidarité européenne.....	14
Instaurer un BEA ambitieux.....	14
Développer les réponses communes	14
Assurer un devoir mondial de protection	14
Pour un programme européen de réinstallation.....	14
Promouvoir l'application de la convention de Genève	15
Accès à l'Europe : Mettre en cohérence les politiques d'immigration et d'asile.....	15
Assurer l'accès des réfugiés	15
Encadrer les interceptions en mer.....	15
Une coopération conditionnée au respect des droits de l'homme.....	15

Phases d'harmonisation européenne et réformes en vue

Après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, l'Union Européenne (UE) s'est fixée comme objectif de parvenir à une politique d'asile européenne commune. Pour atteindre cet objectif, une première étape était nécessaire, à savoir, celle de l'harmonisation des législations nationales sur les différents aspects de la politique d'asile.

La première phase d'harmonisation

Le Programme de Tampere

Adopté en 1999, le « Programme de Tampere » fixe les objectifs de mise en œuvre d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Lors de ce Conseil, les chefs d'Etats et de gouvernement ont décidé qu'une politique commune d'asile et un Régime d'Asile Européen Commun (RAEC) devaient être mis en œuvre. Le Conseil de Tampere a prévu dans ses conclusions la réalisation, sur une période de 5 ans, d'une première phase préalable d'harmonisation.

Le Programme de La Haye

Adopté en novembre 2004 par le Conseil européen, le « Programme de La Haye » prévoit d'ici à 2010, l'instauration d'un système européen commun d'asile, doté d'une procédure et d'un statut communs s'appliquant aux bénéficiaires du droit d'asile ainsi que le renforcement de la coopération pratique entre les services d'asile nationaux, et le renforcement des partenariats avec les Etats-tiers afin d'aider ceux-ci à améliorer leurs systèmes d'asile.

Les instruments adoptés : les quatre directives établissant des normes minimales

Directive Protection temporaire

La Directive du Conseil européen de 2001 relative aux normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire constitue le premier instrument adopté en matière d'asile. Cette Directive vise à soutenir le régime d'asile européen commun et l'intégrité de la Convention de Genève en cas d'afflux massif de personnes déplacées. Concrètement, cette Directive prévoit une période de protection maximale de trois ans au cours de laquelle un récépissé valable 6 mois renouvelable est remis aux réfugiés.

Directive Accueil

Adoptée le 27 janvier 2003, la Directive du Conseil européen sur les normes minimales pour l'accueil des demandeurs, garantit des standards minimaux en matière de logement, d'éducation et de santé. L'objectif de la Directive consistait à définir des normes minimales sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile afin de leur assurer un niveau de vie digne, d'accorder aux demandeurs d'asile des conditions de vie comparables dans tous les États membres et de limiter les mouvements secondaires.

Directive Qualification

Adoptée le 29 avril 2004, la Directive du Conseil européen 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 et les droits qui y sont attachés, définit deux catégories de personnes : celles pouvant bénéficier du statut de réfugié selon la Convention de Genève de 1951 et celles qui peuvent prétendre à une "protection subsidiaire" car elles risquent la peine de mort ou la

torture ou bien sont personnellement menacées dans une situation de guerre civile. La Directive prévoit une protection minimale pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire et notamment l'attribution d'un titre de séjour valable au moins trois ans, l'accès à une activité salariée ou non ainsi qu'aux systèmes de protection sociale, de santé et d'éducation du pays d'accueil.

Les Etats membres avaient jusqu'au mois d'octobre 2006 pour la transposer en droit interne. La plupart de ses dispositions ont été transposées en droit français par anticipation dans la loi du 10 décembre 2003 sur le droit d'asile.

Directive Procédure

En discussion depuis 2000, l'examen de la Directive relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres a été reportée à plusieurs reprises. Le Parlement européen avait émis un rapport critique et demandait un certain nombre d'amendements. La Directive a cependant été adoptée sans modifications le 1er décembre 2005. Les Etats-membres avaient jusqu'au mois de décembre 2008 pour la transposer en droit interne.

Cette Directive définit les principaux droits et obligations des demandeurs :

- les demandeurs sont autorisés à rester dans l'Etat membre «aux seules fins de la procédure »,
- chaque demande doit faire l'objet d'un examen approprié et individualisé et toute décision de rejet doit être motivée en fait et en droit,
- le demandeur bénéficie d'un entretien personnel (sauf exceptions) et a droit à l'assistance judiciaire gratuite et à un recours effectif.

Les instruments adoptés : le système Dublin-Eurodac

Règlement Dublin

Adopté le 18 février 2003, le Règlement de Dublin, dit "Dublin II", 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, rénove et remplace la Convention de Dublin par un instrument de droit communautaire.

Il se fonde sur les mêmes principes que la Convention de Dublin en attribuant, en règle générale, la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile à l'Etat membre qui a pris la plus grande part dans l'entrée du demandeur.

Règlement Eurodac

Adopté le 11 décembre 2000, le règlement EURODAC crée un système informatique de comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile à l'échelle de l'Union européenne afin de faciliter l'application du Règlement de Dublin. EURODAC a démarré ses activités le 15 janvier 2003.

Les instruments adoptés : le Fonds européen pour les réfugiés (FER)

Doté de 628 millions d'euros pour la période 2008-2013, ce fonds s'inscrit dans le cadre du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires ». Peuvent être financées par le FER soit des actions d'envergure nationale, soit des actions de dimension transnationale. Concernant les actions nationales, peuvent bénéficier du FER celles qui visent les conditions d'accueil et les procédures d'asile, l'intégration, la réinstallation et le transfert de réfugiés et de demandeurs d'asile entre Etats membres.

La nouvelle phase d'harmonisation

La nouvelle et seconde phase d'harmonisation de la politique d'asile européenne a été lancée fin 2008. Cependant dès 2007, la Commission européenne avait entamé un vaste processus de réflexion et de consultation sur le futur régime d'asile européen commun.

Le Livre Vert européen de la Commission européenne sur le futur régime d'asile européen commun

En juin 2007, la Commission européenne a publié un livre vert sur le futur régime d'asile européen commun visant à consulter les acteurs européens sur le futur régime d'asile européen commun. En réponse, près de 90 contributions ont été envoyées par un large éventail d'acteurs du domaine de l'asile (institutions, organisations...).

Le Plan d'action sur l'asile de la Commission européenne et le Pacte européen pour l'immigration et l'asile

Les questions soulevées et les suggestions avancées en réponse au Livre vert ont fourni le matériau pour élaborer le plan d'action de la Commission européenne publié en juin 2008. Le plan d'action définit une feuille de route pour les prochaines années et énumère les mesures que la Commission entend proposer pour réaliser la seconde phase du Régime d'Asile Européen Commun (RAEC). La Commission propose dans son plan d'action une stratégie en trois volets fondée sur: de meilleures normes de protection, davantage harmonisées grâce à un alignement approfondi des législations sur l'asile des États membres; une coopération pratique efficace et dotée des moyens nécessaires; un degré accru de solidarité et de responsabilité entre les États membres, ainsi qu'entre l'UE et les pays tiers.

Le Pacte européen pour l'immigration et l'asile

Le Conseil européen réuni les 15 et 16 octobre 2008 a adopté le Pacte européen sur l'immigration et l'asile approuvé par le Conseil justice et affaires intérieures le 24 septembre 2008. Ce texte prévoit l'harmonisation des politiques d'asile et d'immigration au sein de l'Union européenne. A travers ce Pacte, le Conseil européen s'engage à: organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil déterminés par chaque Etat membre et favoriser l'intégration ; lutter contre l'immigration irrégulière, notamment en assurant le retour dans leur pays d'origine ou vers un pays de transit, des étrangers en situation irrégulière ; renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières ; bâtir une Europe de l'asile ; et créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement.

Les réformes proposées par la Commission européenne en matière d'asile

Ces propositions doivent maintenant être adoptées par le Conseil européen et par le Parlement selon la procédure de la codécision.

Réforme de la Directive Accueil

Le 3 décembre 2008, la Commission européenne a rendu publique une proposition d'amendement de la « Directive Accueil ». Partant du constat que la Directive laisse un trop large pouvoir discrétionnaire aux Etats membres quant à la fixation des conditions d'accueil au niveau national et que dès lors nombreuses de ses dispositions ne sont que partiellement ou pas du tout appliquées, la Commission propose de réduire cette marge d'appréciation et d'élever vers le haut les conditions d'accueil et de traitement des demandeurs d'asile. Cette proposition a également

pour objectif de limiter le phénomène des mouvements secondaires des demandeurs d'asile entre les États membres, générés par des politiques nationales d'accueil divergentes.

Réforme du Règlement Dublin

Le 3 décembre 2008, la Commission européenne a rendu publique une proposition d'amendement du Règlement de Dublin. La Commission entend modifier le Règlement de Dublin afin, d'une part, de renforcer l'efficacité du système et, d'autre part, de garantir que l'ensemble des besoins de protection des demandeurs soient couverts par la procédure de détermination de la responsabilité. Parallèlement, la proposition a également pour objectif de répondre aux situations dans lesquelles les capacités d'accueil et les régimes d'asile des États membres sont soumis à une pression particulière et où le niveau de protection des demandeurs d'une protection internationale est insuffisant.

Réforme du Règlement EURODAC

Le 3 décembre 2008, la Commission européenne a rendu publique une proposition d'amendement du « Règlement EURODAC ». Estimant que la formulation actuelle du Règlement EURODAC laissant une marge de manœuvre trop importante aux États membres est une source d'insécurité juridique, la Commission européenne propose de modifier le Règlement afin, d'une part, que la base de données EURODAC soit utilisée de manière plus efficace pour faciliter l'application du Règlement de Dublin et, d'autre part, que les préoccupations concernant la protection des données soient mieux prises en compte.

Création d'un Bureau d'Appui Européen

La Commission a rendu public, le 18 février 2009, une proposition de règlement instaurant un Bureau d'appui européen d'asile (BAE). La création d'une telle agence avait été envisagée dans le programme de la Haye, adopté en 2004, et, plus récemment, dans le Plan d'action de la Commission en matière d'asile et dans le Pacte européen sur l'immigration et l'asile adopté sous la Présidence française de l'UE. **Le BAE aura trois objectifs principaux : Renforcer la coopération pratique entre les États membres, aider les pays qui font face à des pressions particulières et contribuer à la mise en place du Régime européen commun d'asile (RAEC).** L'UNHCR siègera au Conseil d'administration et dans les groupes de travail. La société civile sera devrait également trouver sa place au sein des groupes de travail et du Forum consultatif.

Programme européen de réinstallation

La Commission devrait rendre public, au deuxième semestre 2009, une proposition de texte sur un programme européen de réinstallation. La réinstallation est le mécanisme qui permet le transfert des réfugiés les plus vulnérables vers un nouveau pays d'asile. Ce mécanisme est à la fois un outil de solidarité avec les pays qui accueillent le plus de réfugiés dans le monde et un outil de protection pour les réfugiés les plus vulnérables qui ne peuvent rester dans ces pays. Plusieurs pays européens pratiquent déjà la réinstallation¹.

Le Conseil européen Justice et affaires intérieures (JAI) qui s'est réuni le 27 et 28 novembre 2008, a invité les États membres à accueillir en 2009, sur une base volontaire, 10 000 réfugiés irakiens. L'Allemagne a d'ores et déjà annoncé qu'elle entendait accueillir 2500 d'entre eux en 2009. La France devrait en accueillir 500.

¹ Cependant, si 73 500 personnes ont effectivement été réinstallées, en 2007, dans 14 pays de réinstallation, l'Europe n'en a accueilli que 4 400 contre 48 300 pour les États Unis.

Le contexte actuel (Etat de lieu)

Le niveau de la demande d'asile

Alors que les pays de l'UE ont connu un recul de 55% entre 2001 et 2006, la demande d'asile est repartie à la hausse en 2007 (+11%) et 2008 (6%). Avec 238 000 demandes, l'UE reste cependant loin des 675 000 demandes enregistrées en 1992 ou des 424 000 demandes enregistrées en 2001².

Cette hausse européenne intervient alors que le nombre de réfugiés dans le monde augmente. D'une manière générale, on constate que les variations de la demande d'asile au sein de l'UE suivent les variations du nombre de réfugiés dans le monde. **Nous devons donc rester conscients que tant qu'il y aura des réfugiés dans le monde, plusieurs dizaines de milliers de personnes continueront à arriver tous les ans en Europe pour y demander l'asile.**

La France arrive en première position devant l'Italie, le Royaume Uni et l'Allemagne. La faible augmentation au niveau de l'UE cache des variations nationales importantes. Ainsi, on observe toujours une différence significative entre les anciens pays membres (+9%) et les nouveaux pays (-15%). Parmi les pays ayant connu les plus fortes hausses, il faut noter l'Italie (+122%), les Pays-Bas (+89%), et la France (+20%). A l'inverse, les principales baisses concernent Chypre (-42%), l'Espagne (-42%), la Suède (-33%), la Grèce (-21%).

Les principales nationalités à demander l'asile ont été l'Irak, la Somalie, la Russie (principalement des Tchétchènes), l'Afghanistan, la Serbie, le Pakistan, le Nigéria et l'Erythrée³. **Il s'agit de pays en guerre ou connaissant des niveaux de violence importants.**

Des systèmes d'asile très disparates, conséquences de normes minimales insuffisantes

Les directives actuelles encadrant le droit d'asile sur le territoire européen (accueil des demandeurs, procédures de demande d'asile, définition du réfugié, de ses droits et devoirs) laissent trop de marge de manœuvre aux Etats membres ou ouvrent trop d'exceptions aux principes posés pour assurer une réelle harmonisation des pratiques au sein de l'UE. Elles n'ont notamment pas permis de faire disparaître certaines pratiques indignes en matière de détention et de conditions d'accueil dans certains Etats membres.

Les garanties procédurales ne sont ni un facteur d'appel ni un frein à un traitement rapide des demandes. Au contraire, elles garantissent la crédibilité et la légitimité du système.

² Source : UNHCR

³ Source : UNHCR

Quelques pays ont par ailleurs renoncé à faire les investissements qui s'imposaient pour assurer un traitement dignes des demandeurs d'asile, y voyant une solution pour décourager les migrants (la Grèce notamment). Cette situation entraîne l'apparition de problèmes sociaux, juridiques et est à l'origine de mouvements irréguliers entre Etats membres qui finissent par miner le système européen dans son ensemble.

Seul un système européen d'asile solide, basé sur des normes communes appliquées dans tous les Etats membres, permettra à l'UE de gérer sereinement la question de l'asile. Or, aujourd'hui, certains Etats membres ne jouent pas le jeu de la construction européenne et de la solidarité. Cette mauvaise volonté a des conséquences sur tous les systèmes d'asile nationaux qui sont très interdépendants, du fait notamment du règlement de Dublin ou des accords de Schengen, et concourt à décrédibiliser le système dans son ensemble. **L'UE doit arrêter cette course au plus mauvais système d'asile qui ne fait que renforcer les difficultés des autres Etats membres et n'a jamais découragé les réfugiés à venir en Europe.**

En matière de décisions sur les demandes d'asile, les pays européens ont toujours une application très hétérogène de la convention de Genève et de la protection subsidiaire (PS). Le taux d'accord général en Europe, qui se situe entre 25 et 30%, cache des résultats nationaux très disparates : 0,5% en Grèce, 4% en Espagne mais 38% en Autriche, 54% en Italie. Au sein des Etats membres, certains accordent majoritairement la protection subsidiaire (Suède à 92%, Italie à 87%), d'autres la Convention de Genève (France à 91%, Allemagne à 92%)⁴.

Aujourd'hui, contrairement à l'esprit des textes européens, Les Etats membres de l'UE accordent plus de protection subsidiaire que de statut de réfugiés au sens de la Convention de Genève. Dans de nombreux pays, cette protection offre des droits moindres aux réfugiés qui ont de ce fait plus de difficultés à s'intégrer.

Les mineurs non accompagnés, des solutions à trouver

Depuis 2006, la demande d'asile des mineurs non accompagnés augmente dans la plupart des pays de l'Union européenne. Les chiffres ci-dessous ne rendent pas compte du phénomène dans son ensemble car ils ne comptabilisent pas l'asile à la frontière dans certains Etats membres.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Autriche	-	-	706	358	466	-
Belgique	589	599	584	449	519	-
France	949	1 452*	901*	685*	625*	715*
Finlande	110	140	220	112	98	-
Allemagne	977	636	331	186	180	-
Hongrie	190	59	41	61	73	-
Lituanie	24	11	9	3	5	-
Norvège	916	424	322	349	403	-
Slovénie	34	105	83	20	24	-
Suède	561	-	-	-	1 264	-
Royaume-Uni	3 180	2 990	2 965	3 450	3 525	-
Total	6 581	6 416	6 162	5 673	7 182	-

*Y compris les demandes d'asile déposées à la frontière.

Source :
Commission européenne, UNHCR, UK Home Office et OFPRA.

⁴ Source : UNHCR

Les Etats membres ont encore des pratiques très disparates quant au traitement réservés aux demandeurs d'asile mineurs non accompagnés, notamment en matière de détention, d'application du règlement de Dublin ou de représentation. Comment les protéger ? Doit-on favoriser la réunification familiale et comment ? Quel est leur intérêt supérieur ? Comment éviter une instrumentalisation par des familles ou des réseaux ? Autant de questions que les Etats membres vont devoir se poser dans le cadre de la réforme de la directive accueil et du règlement de Dublin.

Dublin, un système à réformer d'urgence

Dans ce contexte marqué par de fortes disparités entre les systèmes d'asile, le Règlement de Dublin est devenu le symbole des défauts et dysfonctionnement du système européen d'asile.

En cherchant à établir des responsabilités claires concernant l'examen des demandes d'asile, les Etats membres ont généré un système coûteux et peu efficace. **Inadapté aux fortes disparités existantes entre les systèmes nationaux, ce système instaure une véritable loterie de l'asile selon le pays qui est finalement responsable de l'examen de la demande.**

Les données pour l'année 2006 et la première moitié 2007 indiquent que 46 700 demandeurs ont été concernés par une procédure Dublin (25.5% du nombre total de demandes d'asile déposées sur cette période dans les pays appliquant Dublin). Au final, seul 6,8% du nombre total des demandeurs d'asile (près de 12 500 personnes) auraient été transférés sur cette période.

Ces chiffres indiquent qu'une part importante des demandeurs au sein de l'UE sont placés sous procédure Dublin, ce qui les prive de droit au logement, d'accompagnement social et renforce le recours à la détention. Au final, très peu d'entre eux sont pourtant effectivement transférés. **Le système reste donc globalement peu efficace en matière de transferts et encourage de très nombreuses familles à plonger dans la clandestinité plutôt que d'être renvoyées vers des Etats qui n'ont rien à leur offrir.**

La répartition des transferts par Etats nous permet de voir qu'en 2006, les pays à la frontière extérieure de l'UE ont reçu plus de demandeurs qu'ils n'en ont renvoyés. Aux vues des critères posés par le règlement, ce résultat était attendu. Cependant, le nombre de demandeurs transférés n'est pas très important par rapport à la demande d'asile totale dans ces pays, en partie parce que les Etats membres échouent à assurer les transferts. La Pologne est une exception. Les demandeurs d'asile transférés sous Dublin ont représenté 17,6% de sa demande totale en 2006. Les demandeurs d'asile renvoyés sous Dublin auraient pu représenter 48,8% des demandes déposées en Pologne si tous les transferts demandés par les autres Etats membres avaient été menés à bien.

Quelle solidarité entre Etats membres ?

Que ce soit du fait de leur situation géographique ou du fait de leur attractivité, certains Etats membres sont confrontés à des niveaux de demande d'asile importants.

Dans certains cas, le niveau de la demande met à mal leur capacité d'assurer un accueil et un traitement digne des demandeurs d'asile. Les chiffres indiquent que pour 2008, la moyenne européenne, en termes d'accueil, se situe autour de 0.5 demandeur d'asile pour 1000 habitants. Malte (6.4 demandeurs pour 1000 habitants), Chypre (4,6), la Suède (2,7) et la Grèce (1,8) arrivent en tête au niveau de l'UE⁵, confirmant que la frontière maritime sud est actuellement la zone la plus sous pression au sein de l'UE. La troisième place de la Suède illustre la concentration de la demande irakienne dans ce pays.

En rapportant le nombre d'arrivées de demandeurs d'asile à la richesse nationale (PIB/habitant), la France arrive en tête devant l'Italie et le Royaume uni. Malte et Chypres ont respectivement la 16^{ème} et 14^{ème} position au niveau de l'UE, des positions qui semblent indiquer que leur appel au partage du « fardeau » et à la solidarité serait plus lié à la présence physique des demandeurs d'asile qu'au coût financier que leur accueil implique.

Or aujourd'hui, en dehors du Fonds européen pour les réfugiés (FER), qui n'est qu'un instrument financier, il n'existe pas d'instrument de solidarité en matière d'asile, notamment de répartition des demandeurs d'asile. **La solidarité entre Etats membres reste presque entièrement à construire.**

Le transfert de demandeurs d'asile et de réfugiés entre Etats membres reste anecdotique malgré des encouragements financiers. Le Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEA) qui doit voir le jour en 2010 a cependant des prérogatives en matière de solidarité mais le démarrage de son activité prendra encore au moins deux ans.

Etre solidaire avec le reste du monde.

Le nombre de réfugiés dans le monde augmente. Or, la majorité d'entre eux sont accueillis par des pays en développement. L'Europe met en œuvre depuis 2005 des programmes de protection régionaux (PPR) afin de renforcer la protection des réfugiés au plus près de leur région d'origine. Or, aucune évaluation de la Commission n'est venue éclairer sur les réalisations obtenues dans ce cadre mais l'audit conduit récemment par la Cour des comptes européenne indique que les réalisations en matière d'asile ne sont pas à la hauteur des objectifs initiaux. L'UE pourrait aussi manifester sa solidarité à travers la réinstallation⁶ de réfugiés. Or, si 73 500 personnes ont effectivement été réinstallées en 2007 dans 14 pays de réinstallation, l'Europe n'en a accueilli que 4 400 contre 48 300 pour les Etats Unis.

En matière de protection dans le monde, l'UE ne doit plus se contenter d'une assistance financière, nécessaire mais insuffisante en elle même. La protection des réfugiés les plus vulnérables ne pourra se faire que si nous allons chercher les réfugiés vulnérables bloqués dans des zones dangereuses.

⁵ Au niveau mondial, la Norvège (3,1) et la Suisse (2,2) complètent le classement.

⁶ La réinstallation est le mécanisme qui permet le transfert des réfugiés les plus vulnérables vers un nouvel pays d'asile. Ce mécanisme est à la fois un outil de solidarité avec les pays qui accueillent le plus de réfugiés et un outil de protection pour les réfugiés les plus vulnérables qui ne peuvent rester dans ces pays. Si 73 500 personnes ont effectivement été réinstallées en 2007 dans 14 pays de réinstallation, l'Europe n'en a accueilli que 4 400 contre 48 300 pour les Etats Unis.

Des frontières insensibles aux besoins de protection des réfugiés

L'UE a développé une politique en matière de contrôle des frontières et de lutte contre l'immigration irrégulière qui a parfois un impact fort sur la politique d'asile. La multiplication des barrières à l'entrée du territoire européen s'est faite sans que ne soit systématiquement prévue une porte d'entrée pour les réfugiés.

Aujourd'hui, il faut, à tout prix, éviter de faire du système d'asile européen en construction une coquille vide. Nous avons l'obligation juridique et le devoir moral de ne pas les renvoyer vers leurs bourreaux et de les laisser entrer lorsqu'ils se présentent à nos frontières.

90% des réfugiés arrivent en Europe de façon irrégulière. Or, l'UE renforce le contrôle de sa frontière sans chercher à prendre en compte le besoin de protection de ces derniers. En matière d'accès, l'Agence Frontex coordonne des opérations conjointes de patrouilles en mer, sur le territoire d'Etats tiers, depuis le début de l'année 2006 sans que les aspects liés à la protection internationale n'aient été très clairement encadrés. Les rapports d'activités de cette agence ne font pas référence à la protection des personnes.

Protection des réfugiés, un devoir à la portée de l'Europe

L'asile, c'est d'abord des droits et des besoins face à des moyens. Il n'y a donc qu'une solution sur le long terme : construire un système efficace et adapté. L'asile est en effet une problématique constante qui ne disparaîtra pas dans les décennies à venir. **La question de l'asile sera soit administrée, soit restera un « problème » ou une « crise » mais sous une forme ou sous l'autre, elle perdurera.**

Or, cet impératif d'administration est loin d'être inatteignable. Les efforts consentis par plusieurs pays européens ont en effet démontrés que des lois claires, une administration efficace et des infrastructures adaptées permettent une gestion correcte de la question de l'asile sans que les budgets en cause soient hors de portée de l'UE. Ces avancées nationales peuvent être étendues à toute l'Europe, pour peu qu'une volonté politique et une solidarité européenne pleine et entière émergent.

Aussi, nous sommes convaincus que si des efforts conséquents et réguliers étaient mis en œuvre, l'UE pourrait construire un système d'asile qui apaiserait le débat sur la question et dont les citoyens pourraient être fiers.

Quel rôle pour le parlement européen ?

Le temps de la codécision

La première phase de construction du système européen d'asile avait été le fait du Conseil européen et donc des Etats membres. Avec l'introduction de la procédure de codécision, le prochain parlement aura enfin la possibilité de peser sur les normes européenne en matière d'asile.

Le redémarrage de la construction européenne – un programme législatif très chargé

Alors qu'aucun texte majeur relatif à l'asile n'avait été adopté depuis 2005, le prochain Parlement aura à se prononcer sur de nombreux textes législatifs. Pas moins de 6 projets de directives et règlements ont déjà été rendus publics ou le seront d'ici la fin 2009 dans tous les domaines du droit d'asile. Ils devraient être déterminants pour la construction d'un Régime d'asile européen commun (RAEC).

Renouer avec l'impératif de la protection

Contre une première phase d'harmonisation européenne aux résultats décevants, le Parlement devra défendre une nouvelle approche. L'Europe a besoin de renouer avec l'impératif de protection des réfugiés. La solidarité européenne est à construire. La solidarité mondiale doit se développer à travers la réinstallation et la défense, au niveau international, de la convention de Genève. Autant de sujet pour lesquels le Parlement devra porter la tradition humaniste de l'Union.

Les propositions du Forum réfugiés pour sortir de la crise

De normes minimales à des normes communes : réformer le système d'asile européen

Les directives qui constituent la base du système européen d'asile doivent être amendées. La Commission européenne a déjà rendu public un projet concernant l'amendement de la directive Accueil⁷. Des projets d'amendements concernant la directive Qualification⁸ et Procédure⁹ devraient suivre au printemps 2009. Ces amendements seront déterminants car ils concernent les domaines les plus fondamentaux du système européen d'asile. Or, pour que la question de l'asile soit administrée, il faut que les systèmes d'accueil, d'hébergement, d'accompagnement social, sanitaire et juridique et de traitement des demandes d'asile, soient efficaces et adaptés. Il faut par ailleurs que la procédure d'examen des demandes d'asile soit simple et rationnelle.

Sur la directive Accueil, Forum réfugiés soutient les amendements proposés par le Parlement européen et espère que le Conseil européen adoptera un texte similaire. Sur la directive Qualification, il est primordial que les bénéficiaires de la protection subsidiaire reçoivent les mêmes droits que les réfugiés sous Convention de Genève et que la PS cesse d'être une protection au rabais. Sur la directive Procédure, le droit à un entretien individuel, à un recours suspensif et à un titre de séjour provisoire doivent être assurés à tous les demandeurs d'asile.

Humaniser le système Dublin-Eurodac

Un projet d'amendement du règlement de Dublin II¹⁰ a été présenté par la Commission européenne en décembre 2008. De nombreuses modifications positives sont proposées mais devront être adoptées par le Conseil européen et le Parlement européen.

Forum réfugiés se félicite du texte adopté le 7 mai par le Parlement européen. Ce texte permet de remédier aux principales carences constatées par les différentes évaluations tout en assurant un certain degré d'humanisme et de solidarité dans l'application du règlement.

⁷ Directive 2003/9/CE du Conseil, du 27 janvier 2003, relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.

⁸ Directive 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.

⁹ Directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres.

¹⁰ Règlement (CE) no 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.

Construire la solidarité européenne

Instaurer un projet pilote de transferts de réfugiés entre Etats membres

L'UE doit se doter d'une solidarité renforcée entre Etats membres qui ne soit plus uniquement basé sur des aides financières.

Les initiatives récentes en faveur d'un projet pilote de transferts de réfugiés depuis Malte doivent être mis en œuvre au plus tôt.

Ce dispositif devra être développé et, à terme, un programme européen de transfert devra remplacer le système de Dublin et ce projet pilote.

Après introduction d'un pareil dispositif, les pays qui continueraient à ne pas appliquer le droit européen en matière d'asile et de sauvetage en mer devront faire l'objet de sanctions.

Instaurer un BEA ambitieux

Le Commission proposera en février 2009 la création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEA).

Le Parlement devra s'assurer que l'agence européenne bénéficie de compétences et moyens suffisants et qu'elle sera en mesure de déployer des équipes d'intervention et de soutien dans les Etats membres qui rencontrent des difficultés.

Développer les réponses communes

Au-delà, de nombreuses situations locales en Europe, telles celles que l'on retrouve en Grèce à Patras ou en France et en Belgique autour du Calais, ont des causes européennes. Il s'agit en effet de points de fixation d'un des principaux flux migratoires européens (depuis la Grèce et l'Italie, vers le Royaume Uni et la Suède). Le règlement de Dublin et les accords de Schengen ont également un impact non négligeable sur l'apparition de ces points de fixation. Ces situations appellent donc à une réponse commune, innovante et pragmatique.

Assurer un devoir mondial de protection

Pour un programme européen de réinstallation

Cette année, le Parlement aura à se prononcer sur la création d'un programme européen en matière de réinstallation. La Commission doit en effet proposer un texte législatif au second semestre 2009. Avec 5000 réfugiés accueillis chaque année, l'Europe est jusqu'à présent restée trop peu ambitieuse dans ce domaine.

Le Parlement devra s'assurer que le dispositif proposé par la Commission européenne cible bien les plus vulnérables et permet à l'UE d'offrir plus de places de réinstallation.

Promouvoir l'application de la convention de Genève

L'UE devra défendre l'application de la convention de Genève au niveau mondial. Alors que la majorité des réfugiés se trouvent à l'extérieur de l'UE, il s'agit pourtant d'un domaine prioritaire. Au-delà, le respect des droits des réfugiés est une composante parmi d'autre du respect des droits humains qui doit rester au centre de l'effort diplomatique de l'UE.

Le Parlement doit s'assurer que la promotion la Convention de Genève dans le monde est incluse dans la politique diplomatique de l'UE.

Accès à l'Europe : Mettre en cohérence les politiques d'immigration et d'asile

Assurer l'accès des réfugiés

Les contrôles aux frontières doivent assurer un traitement spécifique aux réfugiés qui prend en compte le danger de mort que ces derniers courent en cas de retour dans leur pays d'origine.

Le Parlement devra soutenir l'idée de créer des portes d'entrées spéciales pour les réfugiés qui se présentent à nos frontières et à nos ambassades dans le monde.

Encadrer les interceptions en mer

Les procédures de contrôle de la frontière extérieure et d'interception des migrants irréguliers doivent être évaluées afin de vérifier qu'une possibilité de demander l'asile est toujours assurée.

Une coopération conditionnée au respect des droits de l'homme

Le Parlement devra imposer que toute coopération avec un Etat tiers en matière de contrôle des frontières et de lutte contre l'immigration irrégulière ne débute qu'après que ce partenaire ait mis en place une procédure de demande d'asile crédible.

Dans ce domaine, l'aide accordée par l'UE à la Lybie pour que cette dernière renforce le contrôle de ses frontières, sans qu'elle ne réforme sa politique dans le domaine, engendrera inévitablement plus d'atteintes aux droits des migrants et réfugiés dans ce pays.

Le Parlement devra s'assurer que l'UE ne finance pas en Lybie une politique qui, dans les faits, autorise tortures, mauvais traitements et détentions illimitées.