

25 janvier 2008

## **Commentaires de Forum réfugiés sur le discours de Monsieur Patrick Stefanini, relatif à la position française en matière d'asile donné devant la Commission européenne le 7 novembre 2007**

### **Résumé**

Pour poursuivre l'harmonisation des politiques d'asile, l'Union européenne doit au préalable :

- améliorer ses connaissances sur le niveau de protection dans les différents Etats-membres de l'UE afin d'affiner son diagnostic sur les différences considérables qui perdurent.
- amender la réglementation européenne en vigueur pour en éliminer les notions qui risquent d'affaiblir le niveau de protection et d'augmenter les risques de refoulement.

Seulement alors sera-t-il souhaitable de renforcer la coopération pratique entre Etats-membres dans le domaine de l'asile.

L'objectif prioritaire doit être l'amélioration et l'homogénéisation de la qualité du traitement des demandes d'asile dans les différents états-membres.

Les fortes variations entre les taux d'accord sur les demandes d'asile déposées dans les Etats membres (EM) de l'UE, nous incitent à penser que d'importants problèmes doivent encore être surmontés afin d'arriver à un système européen commun d'asile. Alors que la Commission européenne a prévu de démarrer la deuxième phase d'harmonisation des politiques d'asile qui visera à atteindre cet objectif, Forum réfugiés estime que la question de la qualité du traitement des demandes d'asile doit être la priorité des institutions européennes.

### **I. Sortir par le haut de la première phase d'harmonisation**

*Les évaluations conduites par la Commission européenne n'ont pas permis de saisir précisément les faiblesses des politiques européennes d'asile. Un travail important reste encore à mener. Au-delà, certaines notions dangereuses introduites par la directive procédure doivent être supprimées avant de poursuivre le travail d'harmonisation.*

## A. Améliorer la connaissance du niveau de protection en Europe

### Une évaluation continue des politiques d'asile en Europe

Dans son intervention, Monsieur Stefanini propose d'introduire un système d'évaluation régulier et global de l'asile dans l'Union européenne. Forum réfugiés a fait une proposition similaire dans sa réponse au Livre Vert. Il serait logique que cette tâche d'évaluation périodique ou continue revienne à un bureau d'appui européen.

L'objectif du système d'évaluation doit être de **déterminer les causes des différences de niveau de protection et d'accueil et de faire des recommandations aux institutions européennes pour y remédier**. Dans ce but, les évaluations ne porteraient plus exclusivement sur la transposition des textes européens mais **sur l'ensemble des éléments susceptibles d'influer sur le niveau de protection au sein des EM et notamment sur l'instruction des demandes et les jurisprudences des EM** qui sont le cœur de la protection qui est délivré par les pays de l'UE.

### Une meilleure connaissance du niveau de protection

Sur les remarques de Monsieur Stefanini concernant la délimitation du cadre légal de l'asile, nous souhaiterions insister sur le fait que de nombreux EM utilisent plus la protection subsidiaire que la Convention de Genève, accordent des asiles « humanitaires » ou régularisent à des titres divers sur la base de l'impossibilité de renvoi dans le pays d'origine. Cette multiplication des « petits asiles », alliée à des données statistiques non comparables sur la Convention de Genève et la protection subsidiaire, du fait des méthodes de collecte ou des définitions utilisées, ne permet pas de se rendre compte du réel niveau de protection en Europe. **Au bout du compte, les pratiques en Europe ne convergent pas vers la convention de Genève mais plutôt vers une généralisation de la protection subsidiaire, au point que dans certains pays, l'application de la convention de Genève est devenue marginale.**

Certes, le cadre légal de l'asile doit être clairement délimité, mais **l'UE doit s'assurer que les états-membres utilisent pleinement les instruments de protection** dont ils disposent. **Une instruction de meilleure qualité et plus homogène** permettra sans doute de s'assurer que des titres de séjour délivrés à titre exceptionnel ne viennent plus se substituer à des statuts plus protecteurs.

## B. Amender les dispositions les plus dangereuses

Dans le but de l'instauration d'une procédure commune à tous les Etats membres, nous estimons qu'il est indispensable de **remédier, dans un premier temps, aux lacunes de la directive procédure** sur plusieurs points listés ci-dessous. Nous estimons en effet que cette directive contient **des notions contraires à l'esprit de la Convention de Genève et dangereuses** qui ont été à plusieurs reprises dénoncées par le HCR. En outre il s'agit d'un texte de compromis qui laisse **trop de marge de manœuvre aux EM, leur permettant la mise en œuvre de pratiques hétérogènes au niveau national**. Cette marge de manœuvre vide la directive de son sens : la mise en place de règles communes en matière de procédure. Une fois les corrections à la directive adoptées et transposées dans les législations des EM, il sera plus facile de négocier le contenu d'une procédure commune à tous les EM. D'ici là, nous restons opposés à l'instauration d'une procédure commune sur la base des instruments existants.

### **Pays d'origine Sûrs**

La CJCE s'apprête à annuler les dispositions de la directive procédure relatives à la création d'une liste communautaire de pays d'origine sûrs. L'adoption future de cette liste nécessitera donc l'adoption d'une nouvelle base légale instaurant une procédure de codécision entre le parlement européen et le Conseil sur le contenu de cette liste puis par des négociations au sein et entre ces institutions. Ce processus sera long et **le résultat risque de ne rapprocher que très légèrement les niveaux de protection des EM, tant le risque est grand que ces derniers adoptent une liste a minima** du fait des dissensions entre EM sur ce points. Or, les taux d'accord très élevés sur les demandes des ressortissants de certains pays d'origine sûrs en France (notamment la Bosnie et la Géorgie) prouvent que **cette notion est insuffisamment pertinente et, couplée à l'absence de recours suspensif pour ces personnes, dangereuse**. Rappelons que **10% des réfugiés reconnus en France en 2006 étaient expulsables au moment de leur reconnaissance**. Aussi, considérant que **les gains en terme de réduction des délais d'instruction sont faibles et les dangers grands en terme de refoulement**, nous restons opposés à cette notion, que ce soit au niveau interne ou européen.

### **Procédures accélérées**

Nous estimons que l'instauration de procédures dérogatoires porte atteinte aux droits des réfugiés tels que prévus dans la Convention de Genève. Selon nous, le droit communautaire doit être amendé pour supprimer les possibilités de traiter les demandes selon des procédures offrant moins de garanties procédurales et restreignant le droit provisoire au séjour pendant l'examen de la demande d'asile. **Si certaines demandes justifient un traitement accéléré du fait de l'absence d'éléments les rattachant à la protection internationale, tous les demandeurs d'asile doivent bénéficier des mêmes droits et garanties procédurales qui, par ailleurs, n'influent que très légèrement sur la durée des procédures ou l'attractivité des systèmes nationaux d'asile.**

### **Recours effectifs**

Sur les recours, nous estimons que l'arrêt Gebremedhin de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) énonce clairement **la nécessité d'assurer à tous les demandeurs d'asile un recours suspensif**, que ce soit à la frontière ou sur le territoire. Il faut donc que la directive Procédure soit modifiée. La position française qui tend à exclure du bénéfice d'un recours suspensif les demandeurs d'asile en procédure prioritaire ne nous paraît pas tenable. En effet, l'objectif d'accélération du traitement des demandes d'asile ne justifie en rien un recours non suspensif qui, comme expliqué plus haut, n'a qu'un impact négligeable sur la durée de la procédure. Un projet de « recours accéléré » avait d'ailleurs été évoqué au CA de l'OFPPA. **Il existe d'autres options que la suppression de garanties procédurales indispensables pour assurer un traitement rapide et prioritaire des demandes qui ne présentent pas d'élément se rattachant à l'asile.**

### **Pays tiers « sûr », « pays de premier asile » et « pays tiers européen sûr » :**

Ces notions nous paraissent inutiles et dangereuses, a fortiori si on la considère au regard de notre opposition à l'existence de procédure dérogatoire ou ne prévoyant pas de recours suspensif.

Un Etat membre peut conclure à l'irrecevabilité de la demande d'asile d'une personne provenant d'un pays tiers qu'il considérerait comme « sûr » ou comme pays de premier asile, sans examen ou après un examen sommaire. L'annexe dans laquelle la Commission précisait les critères à

respecter pour qualifier un pays tiers de « sûr » a disparu. Les Etats membres disposent d'une plus grande marge de manœuvre, notamment du fait de l'assouplissement de certaines conditions de renvoi vers des pays tiers : le demandeur peut être éloigné vers un pays tiers avec lequel il n'a aucun lien et qu'il n'a pas traversé, tant qu'il existe « un lien de connexion » avec ledit pays. En outre, les Etats membres ont ajouté la notion de pays tiers particulièrement sûrs concernant « *certaines pays tiers européens* » avec la condition qu'ils « *observent des normes particulièrement élevées en matière de droits de l'homme et de protection des réfugiés* ». Lorsqu'un demandeur d'asile « *cherche à entrer, ou est entré, illégalement sur un territoire* » depuis un tel pays, un Etat membre peut prévoir qu'« *aucun examen ou aucun examen complet* » de la demande n'aura lieu.

## II. Propositions pour poursuivre l'harmonisation du traitement de la DA

Il faut avant tout changer de discours sur l'asile et renouer avec l'impératif de protection. La France qui accorde en 2007 le statut de réfugié à un demandeur d'asile sur trois doit encourager l'UE à renoncer aux amalgames entre migrants économiques, migrants irréguliers et demandeurs d'asile. Tout en poursuivant ses efforts pour l'ouverture de la migration économique, l'UE devra préserver la spécificité de l'asile. Nous regrettons en cela que l'intervention de Monsieur Stefanini n'ait aucunement porté sur l'accès au territoire européen et sur la ***nécessaire création de voies d'entrée légales*** pour les demandeurs d'asile qui voyagent en grande majorité dans des flux mixtes (mais nous aurons l'occasion, dans nos futures discussions dans le cadre de la Présidence française de l'UE, de revenir sur ces questions).

En ce qui concerne la poursuite de l'harmonisation des procédures d'asile, il nous semble que l'accent devra être mis sur la ***qualité du traitement des demandes. Celle-ci sera vraisemblablement plus servie par davantage de partage des bonnes pratiques que de modifications réglementaires.***

### A. Centrer l'harmonisation des procédures d'examen des demandes d'asile sur l'impératif de qualité

#### **Contre un délai maximum de traitement des demandes d'asile**

L'instauration d'un délai maximum de 6 mois de procédure nous paraît être une question délicate et complexe, même si nous souscrivons à un objectif général de réduction des délais de traitement des demandes en Europe.

En effet, l'Union a une politique claire d'éloignement des étrangers en situation irrégulière, situation que connaissent les demandeurs d'asile après avoir été déboutés de leur demande. Or, lorsque les procédures durent, les demandeurs démarrent une nouvelle vie et s'intègrent pleinement dans leur pays d'accueil. ***Passé un certain délai, l'exécution des décisions de renvoi devient dramatique.*** De même, les demandeurs d'asile ne doivent pas demeurer trop longtemps dans une situation d'attente et de stress néfaste à leur état psychologique.

***Cependant, la durée d'une procédure dépend grandement des capacités de traitement des EM,*** de la qualité de l'instruction menée par ces administrations et, dans une moindre mesure, des délais légaux (d'appel, de délibération, etc.) et autres garanties (droit à un renvoi,

demande d'un supplément d'instruction...). **Sur les délais légaux et autres garanties procédurales**, nous estimons qu'ils ne doivent pas être réduits en ce qu'ils **assurent que les procédures respectent les standards** européens et internationaux **et ne contribuent pas, in fine, au refoulement de réfugiés** (le récent débat français sur la réduction du délai de recours pour les demandeurs d'asile peut illustrer ce point). Nous estimons que l'encadrement législatif du délai de la demande d'asile pourrait avoir des effets néfastes en ce que les EM pourraient être tentés d'atteindre l'objectif de délai aux dépens de la qualité qui est plus difficile à mesurer.

En revanche, les **deux variables fondamentales** sur lesquelles une action est possible sont **les capacités nationales de traitement des demandes d'asile** et **la qualité de l'instruction de ces demandes**. Or, si les institutions européennes renforcent leurs actions vis-à-vis de ces deux domaines, nous estimons que la **priorité sera de relever la qualité de l'instruction des demandes et non la réduction des délais**. Un délai de traitement de la demande acceptable n'est en effet qu'un élément parmi d'autre d'une instruction de qualité des demandes d'asile.

### **Renforcement des capacités des Etats-membres et amélioration de la qualité des décisions par la coopération pratique**

Il faut d'une part, **étendre les domaines de coopération à tous les aspects qui font qu'aujourd'hui, les décisions restent si différentes au niveau européen** : appréciation des documents et autre preuves, appréciation de la crédibilité des récits par rapport aux informations sur les pays d'origine... D'autre part, il est important de renforcer la coopération, notamment par la création d'un bureau d'appui européen qui pourrait dynamiser ce domaine en coordonnant les initiatives. Ce mode d'action nous paraît cependant limité et il est évident que cela ne résoudrait pas tout.

En outre, il faudra **renforcer le contrôle démocratique** et le cadre légal de la coopération pratique qui ne se développe à l'heure actuelle que par le biais d'instruments financiers dont la mise en œuvre échappe au **contrôle du Parlement européen**. Des mécanismes de contrôle doivent être élaborés pour garantir la transparence de ce processus. Enfin, il est indispensable que la **société civile et l'UNHCR** soient associés aux initiatives des Etats-membres dans le cadre de la coopération pratique.

### **S'appuyer sur les instruments financiers**

Le Fonds Européen pour les Réfugiés (FER) pourrait être un bon instrument pour financer une assistance financière européenne en faveur du renforcement des moyens et des compétences des administrations dédiées au traitement des demandes d'asile. Ce mode d'action permettrait également, **en conditionnant le versement de l'aide à des critères de qualité de l'instruction des demandes**, de hâter l'harmonisation des pratiques et la création d'une procédure commune à tous les EM.

Toute intervention dans ce sens ne pourrait cependant se faire que sur la base d'une **évaluation des procédures des EM et de la qualité de l'instruction** qu'ils mènent. Il faudrait également définir une série **d'indicateurs** objectifs de qualité de l'instruction qui, en conditionnant l'aide financière européenne, **participeront à la standardisation de l'instruction des demandes au sein de l'Union européenne**.

## **B. Pour un bureau d'appui européen en matière d'asile**

Nos commentaires précédents nous amènent, comme Monsieur Stefanini, à demander l'instauration d'un bureau d'appui européen. Ce bureau nous paraît indispensable d'abord pour **remédier aux manques de personnels**, dans le domaine de l'asile, de la Commission européenne. Ce bureau répondra ensuite à un objectif plus large : **harmoniser les jurisprudences européennes** en matière de demande d'asile. Une telle agence pourrait prendre la responsabilité en matière **d'évaluation continue et de coopération pratique**. Il faudrait cependant préciser **quel serait le contrôle du Parlement** sur cette agence et **quelles seraient ses relations avec le HCR**.