

Pour que la prochaine phase d'harmonisation européenne des politiques d'asile soit ambitieuse, positive et ouverte sur le monde

Forum réfugiés suit avec attention le développement des politiques européennes dans le domaine de l'asile depuis le lancement du processus d'harmonisation au sommet de Tampere en 1999¹. A cette époque, l'espoir était grand chez les défenseurs du droit d'asile de voir le niveau de protection progresser et s'homogénéiser en Europe.

En 2008, alors que la France s'apprête à présider l'UE, cet objectif est loin d'être atteint. Les négociations ont été ardues. Les Etats européens se sont crispés suite au 11 septembre 2001. Le résultat est décevant : le consensus n'a été trouvé que sur les standards les moins élevés et l'impératif de protection a été oublié.

Pourtant, aujourd'hui comme hier, l'harmonisation des régimes d'asile est une nécessité. La France en a fait une de ses priorités pour la Présidence de l'Union européenne. Forum réfugiés l'encouragera dans cette voie si elle a une réelle volonté d'inverser la tendance ; de remettre enfin la protection des personnes persécutées au cœur des débats et de doter l'UE des moyens nécessaires pour atteindre cet objectif ambitieux.

Pour l'heure, à notre connaissance, les projets français pour la Présidence de l'UE ne sont pas à la hauteur de cette ambition. Si la tendance européenne n'est assurément pas à la hausse du niveau de protection, la France ne doit pas pour autant renoncer à faire évoluer les standards.

Inverser la tendance : vers une harmonisation par le haut des politiques d'asile

⇒ Renouer avec l'impératif de la protection – restaurer la règle

Au cours de la première phase d'harmonisation, des standards minima ont été adoptés qui ne garantissent pas le respect de la convention de Genève dans tous les Etats membres. Les conditions d'accueil ainsi que le traitement des demandes d'asile varient encore fortement d'un Etat membre à l'autre. La carte de réfugié au titre de la convention de Genève est en voie de disparition dans l'UE, les Etats membres lui préférant des statuts de second rang, type carte de séjour délivrée à titre « humanitaire » ou subsidiaire.

C'est à présent la volonté politique des Etats membres de renouer avec un impératif de protection qui sera déterminante pour relever ces standards.

- 1- Les procédures d'asile des Etats membres doivent converger en s'alignant sur les meilleures pratiques européennes. La France, qui a reconnu plus de 8 700 réfugiés en 2007, dont une grande majorité au titre de la Convention de Genève, doit encourager les Etats membres à replacer ce texte au cœur de leurs procédures d'asile.

¹ Voir les rapports annuels de Forum réfugiés sur l'asile en France et en Europe.

Les causes de l'hétérogénéité des procédures d'asile européennes sont mal connues faute d'un système de monitoring performant des procédures d'asile dans les différents Etats membres. Les statistiques européennes compilées par EUROSTAT ne sont toujours pas comparables.

2- Le bureau d'asile européen (BAE) doit se voir confier la responsabilité du monitoring des procédures d'asile dans les Etats membres, et faire des recommandations aux institutions européennes en vue de l'achèvement du système européen commun d'asile.

3- Le BAE devra exercer ses missions dans la plus grande transparence, en collaboration avec le Haut Commissariat pour les réfugiés et les organisations non gouvernementales.

⇒ **Offrir un traitement digne à tous les demandeurs d'asile – L'exception doit demeurer l'exception**

Alors que le nombre de réfugiés dans le monde augmente, le nombre de demandeurs d'asile en Europe a été divisé par deux depuis la fin des années 90. Aussi, l'UE et ses Etats membres doivent admettre que les systèmes d'asile nationaux et les capacités d'accueil ne sont pas sous pression. L'Europe peut se permettre plus de générosité envers les demandeurs d'asile sur son territoire.

4- Tous les demandeurs d'asile doivent avoir accès à des conditions d'accueil dignes. L'accès aux soins doit être garanti à tous. Les Etats membres doivent fournir des efforts importants pour la prise en charge des personnes vulnérables.

La Directive dite « procédure » a multiplié la possibilité de recourir à des procédures d'exception, ou « accélérées ». Cependant, ces procédures ne sont pas, comme leur nom pourrait le laisser penser, des procédures normales conduites avec plus de diligence. Ce sont des procédures au cours desquelles les demandeurs se voient refuser le bénéfice de certaines garanties procédurales (entretien, recours suspensifs) ou de certains droits économiques et sociaux (assistance financière, hébergement). La privation de ces bénéfices a une incidence sur la qualité des demandes d'asile et sur leur chance de se voir reconnaître une protection. Au-delà, ces privations entraînent des situations de grande précarité qui peuvent avoir des conséquences graves sur les plus vulnérables (mineurs, femmes isolées, malades).

5- L'UE doit supprimer les dispositions des directives qui précarisent sans raison les demandeurs d'asile. Ainsi, tous les demandeurs d'asile doivent bénéficier de l'accès au séjour, à un hébergement et à un accompagnement pendant l'examen de leur demande.

6- Tous les demandeurs d'asile doivent avoir accès à un recours effectif, donc suspensif contre un rejet de leur demande de protection.

Des Etats membres systématisent la privation de liberté de certaines catégories de demandeurs d'asile (entrées irrégulières, isolés...). Ces pratiques sont en contradiction avec la directive dite « accueil » qui prévoit une détention en dernier recours sur la base d'un examen des risques individuels. D'une manière générale, la détention des demandeurs d'asile, notamment pour parer à leur fuite en cas de réponse négative à leur demande ne doit se faire qu'en dernier recours et sous le contrôle d'un juge. Toutes les alternatives à l'enfermement doivent être explorées.

7- La privation de liberté des demandeurs d'asile doit être utilisée en dernier recours et uniquement sur la base d'un examen individuel et sous le contrôle d'un juge.

Pour une application plus juste du Règlement Dublin

Tant que les systèmes d'asile ne seront pas homogénéisés entre les Etats membres de l'Union européenne, le Règlement Dublin continuera à engendrer de profondes inégalités entre les demandeurs d'asile.

Le mécanisme prévu par le règlement Dublin II ne parvient pas à l'heure actuelle à garantir que tous les demandeurs d'asile ont accès à procédure équitable. Au contraire, selon une étude menée par ECRE (Conseil européen pour les réfugiés et les exilés), il occasionne dans de nombreux cas, de nouvelles souffrances aux familles, aux enfants et aux victimes de torture qui cherchent une protection et les exposent parfois à des risques de refoulement.

A titre d'exemple, selon ECRE, en 2007, le taux de reconnaissance en première instance pour les demandeurs d'asile irakiens variait de 85% en Allemagne ou 82 % en Suède à 13% au Royaume-Uni, 0% en Grèce et en Slovénie. Dans ces conditions, interdire aux demandeurs d'asile le choix de leur pays d'accueil constitue une injustice manifeste.

- 8- **Tous les demandeurs d'asile placés en procédure Dublin doivent pouvoir bénéficier d'un recours suspensif contre cette décision afin que soit évalué, par une autorité judiciaire, l'impact de la décision de renvoi sur leur protection.**
- 9- **La légalité des transferts doit être évaluée au regard du niveau de protection qui varie fortement entre Etats membres et des capacités d'accueil dans le pays de renvoi qui sont parfois saturées, inadaptées ou inexistantes. Les Etats membres doivent être encouragés à utiliser la clause de souveraineté.**
- 10- **Le critère de l'entrée irrégulière doit être supprimé car il est injuste pour les pays à la périphérie de l'Union et pour les demandeurs qui doivent parfois vivre dans des pays au sein desquels ils n'ont aucune perspective d'intégration.**
- 11- **Les demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin doivent bénéficier des mêmes conditions d'accueil que les autres dans tous les Etats-membres.**

Protéger les réfugiés à la frontière de l'UE et au-delà

Dans un contexte marqué par des flux migratoires mixtes, les mesures de contrôle de l'immigration irrégulière ont des retombées négatives en matière de protection internationale. Que ce soit directement, lorsqu'elle renforce le contrôle de sa frontière extérieure, ou indirectement, lorsqu'elle finance et collabore avec des pays tiers dans le domaine de la gestion des flux migratoires, l'UE a une responsabilité vis-à-vis des personnes en quête de protection.

L'UE ne doit plus se dérober devant cette responsabilité.

⇒ Contrôle de la frontière extérieure de l'UE

L'Agence Frontex coordonne des opérations conjointes de patrouilles en mer depuis le début de l'année 2006 sans que les aspects liés à la protection internationale n'aient été encadrés. En septembre 2006, le Conseil européen en matière de Justice et d'Affaires intérieures a pourtant demandé l'élaboration d'un manuel pratique relatif à la procédure à suivre en cas d'interception de navire en mer en conformité avec le droit des réfugiés. En mai 2007, un document de la Commission a clairement identifié les manquements des procédures mises en oeuvre par FRONTEX lors des interceptions en mer, notamment par rapport au principe de non refoulement.

12- Les procédures de contrôle de la frontière extérieure et d'interception des migrants irréguliers doivent garantir l'examen des demandes de protection que ces derniers pourraient manifester, y compris en cas d'interception en mer ou dans les eaux d'un pays tiers.

13- Pour ce faire, les agents de FRONTEX doivent suivre une formation sur les questions de protection. Les évaluations du travail de FRONTEX devront à l'avenir se pencher sur les incidences du travail de l'Agence sur le sort des personnes en quête de protection.

⇒ Coopération avec les pays tiers

Priés de faire de la « lutte » contre l'immigration irrégulière une priorité, encouragés mollement à respecter les droits des réfugiés et des migrants dans ce « combat », les pays frontaliers de l'UE reçoivent bien moins de soutien pour développer des systèmes nationaux effectifs de protection des réfugiés que pour contrôler leurs frontières.

14- L'assistance de l'UE aux pays tiers en matière de renforcement des frontières doit être conditionnée au respect du droit des réfugiés. En ce sens, la collaboration avec la Libye dans le domaine du contrôle de l'immigration irrégulière doit être interrompue tant que cet Etat n'aura pas amélioré ses pratiques en matière d'asile et de droits fondamentaux des migrants, et notamment, tant qu'il ne garantira pas le respect du principe de non-refoulement.

15- L'UE doit intégrer la promotion du droit des réfugiés dans ses négociations avec les pays tiers, notamment lorsqu'elle entreprend une coopération avec des pays tiers dans les domaines de la gestion de l'immigration et des frontières.

⇒ Protéger les réfugiés « bloqués »

Plus de 90% des demandeurs d'asile au sein de l'UE sont entrés de façon irrégulière sur le territoire européen. Le renforcement des contrôles aux frontières de l'UE n'offre pas d'autre alternative aux réfugiés cherchant à rejoindre le territoire européen que les passeurs et les réseaux mafieux.

En outre, selon le HCR, plus de six millions de réfugiés² sont piégés dans des situations d'exil prolongé sans perspective de pouvoir regagner leur pays d'origine ou de pouvoir s'intégrer dans leur pays d'asile. L'Europe se doit d'être davantage solidaire.

² Plus de 10 millions si l'on compte les réfugiés palestiniens.

16- Les procédures d'entrée protégée doivent être développées et harmonisées.

17- La France doit encourager l'UE à mettre en place un programme ambitieux de réinstallation.

La Commission européenne a adopté une stratégie de promotion de la réinstallation qui vise à renforcer le volontarisme des Etats membres dans le domaine (l'objectif d'un programme européen est repoussé). Ainsi, la possibilité de cofinancer les programmes de réinstallation nationaux via le Fonds européen pour les réfugiés (FER) est une initiative qui doit être soutenue, d'autant plus que pour la première fois une définition européenne de la réinstallation a été posée. La Commission entend également renforcer la coordination des Etats membres dans ce domaine. En effet, en créant les programmes de protection régionaux et en assurant la coordination entre les Etats membres dans le domaine de la réinstallation des réfugiés issus de ces pays, la Commission pose les bases de ce qui, à termes, pourrait devenir un programme européen de réinstallation.

La France qui s'engage en 2008 dans un programme de réinstallation avec le HCR doit pleinement soutenir ces initiatives et ces objectifs qui sont en tous points compatibles avec sa réponse au Livre Vert.

Pour une intégration réussie des réfugiés

Les politiques d'intégration doivent permettre aux réfugiés d'accéder réellement au droit commun.

Les réfugiés font face à certaines difficultés qui les freinent ou les handicapent dans leur parcours d'insertion sociale et professionnelle, notamment une maîtrise partielle de la langue, l'absence de reconnaissance des diplômes étrangers et la souffrance psychique liée aux persécutions vécues. Il s'agit donc de développer des politiques spécifiques pour favoriser l'accès des réfugiés au droit commun ou de permettre aux réfugiés de bénéficier de politiques incitatives au même titre que d'autres groupes cibles des politiques publiques du logement et de l'emploi.

18- Encourager le développement de plateformes ressources pour l'insertion des réfugiés

L'expérience du programme Accelair porté par Forum réfugiés en France montre qu'il est plus efficient en termes d'insertion des réfugiés d'organiser les ressources localement et de mutualiser les moyens et les compétences sur un territoire défini en lien avec les autorités compétentes que de créer des dispositifs spécifiques. L'échelon régional nous semble le plus pertinent pour l'organisation de telles plateformes.

19- Rendre la validation des acquis et des compétences accessible aux réfugiés pour palier le phénomène de déqualification, améliorer l'accès à la formation professionnelle et à l'apprentissage de la langue.

Une partie des réfugiés a tendance à s'insérer rapidement sur le marché du travail mais doit pour cela se déqualifier. Sans la mise en place de programmes d'accompagnement spécifique pour cette population et de moyens pour expérimenter de nouvelles approches, comme une procédure de validation des acquis et des compétences adaptée, les réfugiés risquent de s'insérer partiellement dans notre société. Selon nous, une intégration réussie nécessite de se positionner dans l'optique d'un rétablissement de la qualification des personnes ou de l'acquisition de nouvelles qualifications ou compétences au moins dans le moyen terme.

Par ailleurs l'insertion des réfugiés pourrait être accélérée en leur permettant d'accéder à des formations qualifiantes associant des cours de langue ciblés. En effet, l'on observe que la délivrance d'une formation linguistique déconnectée d'un métier ou s'avère souvent peu efficace en termes d'insertion.

20- Apporter une aide psychologique spécialisée pour les personnes en souffrance psychique ou victimes de traumatismes

Compte tenu des traumatismes vécus sur le chemin de l'exil, certains réfugiés font face à des difficultés qu'ils ne peuvent dépasser et peinent à s'insérer dans la société d'accueil. Peu de solutions adaptées existent aujourd'hui et les délais de prise en charge dans les Centres Medico Psychologiques peuvent être extrêmement longs d'où la nécessité de créer des centres de soins dédiés à la prise en charge de ces personnes à l'instar des centres existants à Lyon ou Paris.

21- En finir avec les discriminations qui touchent les bénéficiaires de la protection subsidiaire

Les bénéficiaires de la Protection subsidiaire sont souvent exclus des programmes nationaux d'insertion ou des dispositions d'assistance sociale. Or, rien ne justifie des discriminations dans l'accès aux droits économiques et sociaux.

Pour un traitement digne des déboutés

Avant tout, rappelons que si les Etats membres doivent améliorer leurs procédures d'asile, c'est pour qu'elles ne produisent pas de « faux déboutés ». Dans ce domaine, le coût humain d'une erreur est trop élevé.

La France entend, pendant sa Présidence, encourager la coopération européenne en matière de renvois forcés. Or, la question des déboutés ne peut être résolue dans le cadre étroit de la reconduite à la frontière. Les réponses doivent être guidées par la volonté de trouver des solutions durables, de préserver la dignité des personnes et peut-être avant tout par le bon sens.

- 22- Les déboutés qui ne peuvent être reconduits dans leur pays, en raison des conditions qui y règnent,** doivent bénéficier d'un titre de séjour les autorisant à travailler, ce qui permettrait de mettre un terme au régime actuel des sans-papiers créés par la machine administrative.
- 23- Les familles d'enfants nés et ayant grandi en Europe ne doivent pas être renvoyées vers leur pays d'origine** avec lequel ces derniers n'ont aucune attache.
- 24- L'UE doit encourager le développement d'une politique de retour volontaire** quand il est avéré que les intéressés n'encourent aucun risque à retourner dans leur pays. La responsabilité des Etats membres ne s'arrête pas à la frontière européenne : ils doivent s'assurer que les personnes ont atteint leur destination, les soutenir dans leur démarche de réintégration.
- 25- Les demandeurs d'asile déboutés qui sont renvoyés vers leur pays ne doivent pas faire l'objet d'une interdiction systématique du territoire européen.**