

COORDINATION FRANÇAISE POUR LE DROIT D'ASILE

Février 2004

Lourdes menaces sur le droit d'asile en Europe : un bilan de quatre ans de rapprochement des politiques d'asile

[...] *Des gens émigrent aujourd'hui pour des raisons identiques à celles qui ont incité des dizaines de millions d'Européens à quitter autrefois vos rivages. Ils fuient la guerre ou l'oppression, ou bien partent à la recherche d'une vie meilleure sur une terre nouvelle.*

Ceux qui sont contraints d'abandonner leur foyer – les réfugiés qui fuient pour trouver la sécurité – relèvent de notre responsabilité collective sur le plan juridique et sur le plan moral. Nous disposons d'un cadre légal qui fonde cette protection, la Convention de 1951 relative aux réfugiés.

Cependant, lorsque des réfugiés sont empêchés de demander l'asile parce qu'il ne leur est pas permis de se présenter aux frontières, ou sont détenus durant une période excessive et dans des conditions peu satisfaisantes, ou se voient refuser l'entrée sur le territoire en raison d'interprétations restrictives de la Convention, le régime de l'asile est annihilé, de même qu'est rompue la promesse contenue dans la Convention. Votre système d'asile doit disposer des ressources nécessaires pour instruire les demandes avec équité, rapidité et transparence, de sorte que les réfugiés soient protégés et que des solutions soient trouvées pour eux [...]

Kofi Annan, secrétaire général de l'ONU, devant le Parlement européen, 29 janvier 2004.

Cette adresse du Secrétaire général des Nations Unies aux représentants des citoyens de l'Union européenne résonne, à quelques semaines de l'échéance du 1^{er} mai 2004 qui avait été fixée par le traité d'Amsterdam pour la mise en place d'un système européen commun d'asile, comme une mise en garde face aux dérives subies par le droit d'asile en Europe. En mars 2002, la Coordination française pour le droit d'asile (CFDA) relevait que « *les travaux que mènent les Etats membres de l'Union européenne pour rapprocher leurs politiques d'asile – dont les organisations non gouvernementales comme les parlements nationaux sont souvent tenus largement à l'écart – sont déterminés par le contrôle des flux migratoires.*

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 oecuménique d'entraide), **Croix Rouge Française**, **FASTI** (Fédération des associations de solidarité avec les immigrés), **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**, **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 des Nations Unies pour les Réfugiés est associée aux travaux de la CFDA

Destinés à définir des normes communes à l'horizon 2004, ils ont prioritairement porté sur des mesures propres à entraver l'accès des demandeurs aux procédures d'asile, à éviter d'avoir à examiner leur demande et à mettre en place des formules de protection au rabais »¹. Le constat reste pertinent : un bilan du travail mené par les Quinze dans ce domaine au cours des quatre dernières années montre à quel point les principes relatifs à la protection des réfugiés ont été progressivement écartés au nom de la recherche d'efficacité des dispositifs de contrôle.

Un tournant s'est opéré au sommet de Séville, en juin 2002, au cours duquel il a été décidé d'accorder « une priorité absolue » aux mesures contenues dans le *Plan global de lutte contre l'immigration clandestine* adopté un peu plus tôt et de donner aux questions de migration une « place privilégiée » dans le calendrier des travaux. C'est dans ce contexte, nourri de l'obsession sécuritaire qui s'est imposée après le 11 septembre 2001 au nom de la lutte contre le terrorisme, que se sont poursuivis sous présidence danoise (juillet-décembre 2002), grecque (janvier-juin 2003) puis italienne (juillet-décembre 2003) et actuellement irlandaise (depuis janvier 2004) les travaux de rapprochement des politiques d'asile. Mais surtout, parallèlement à ce processus normatif, une série de mesures ont été décidées ou mises en place dans les domaines du contrôle des flux migratoires et de l'éloignement des étrangers illégaux.

La CFDA dénonce le fait que la plupart de ces mesures dites « opérationnelles », directement applicables en l'absence de tout contrôle démocratique et de tout cadre légal, pèsent de façon menaçante sur le droit d'asile.

Régime commun de l'asile

En application du plan d'action établi lors du sommet de Tampere d'octobre 1999, plusieurs textes communs ont été préparés. Quatre d'entre eux font l'objet d'un commentaire dans ce chapitre : deux textes adoptés au début de l'année 2003 (la directive sur les conditions d'accueil et le règlement Dublin II) et deux textes encore en discussion (la directive relative à la qualification du réfugié et celle relative aux procédures).

● Conditions d'accueil

Si la directive relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile a pu être adoptée en janvier 2003, la CFDA regrette que ce soit au prix du maintien d'un grand nombre de clauses facultatives là où la version initiale de la Commission européenne prévoyait des normes contraignantes. Certains Etats membres se sont effectivement montrés avant tout soucieux de conserver leurs prérogatives, comme pour l'accès au droit au travail pour les demandeurs d'asile (article 11). Les demandeurs sont censés recevoir une information sur les « avantages » et leurs « obligations » dans les 15 jours suivant le dépôt de leur demande (article 5), et recevoir un « certificat » dans les 3 jours attestant leur statut « ou » leur autorisation à rester. Mais il n'existe aucune obligation de remise d'une autorisation de séjour immédiate (article 6). La Commission a reconnu que « l'harmonisation sur la question de l'accès au marché du travail est minimale » et qu'« aucune harmonisation n'est prévue en ce qui concerne la question des membres de la famille ou celle de l'accès à une formation professionnelle »². En outre, au dernier moment, alors qu'un accord politique était intervenu entre les Quinze, les Britanniques ont réussi à faire ajouter une nouvelle restriction : les Etats membres peuvent limiter les conditions d'accueil si le demandeur n'a pas introduit sa demande « dans les meilleurs délais raisonnables » (article 16).

¹- Constat dressé à l'issue de la première rencontre nationale pour le droit d'asile le 23 mars 2002.

²- Communication de la Commission du 26 mars 2003 relative à la politique commune d'asile et l'Agenda pour la protection, COM (2003)152 final.

● Responsabilisation d'un Etat membre

Le règlement dit «*Dublin II*» sur les critères permettant la détermination de l'Etat membre responsable d'une demande d'asile, adopté en février 2003, introduit quelques assouplissements en matière de réunification des familles et de délais de procédure³. Mais il maintient les principes posés par la convention de Dublin qui interdit au demandeur d'asile le choix de son pays d'accueil et qui permet à tout Etat membre de l'envoyer vers un Etat tiers hors de l'Union (article 3). L'opposition entre la France et le Royaume-Uni sur l'existence du centre de Sangatte a trouvé son prolongement dans ce règlement. **La CFDA constate que les Etats membres, déjà incités par la Convention de Dublin à contrôler leurs frontières, seront désormais fortement dissuadés par Dublin II de tolérer sur leur sol des demandeurs d'asile potentiels. Un Etat membre sera en effet responsable de l'examen si le demandeur y a séjourné « au moins cinq mois » avant l'introduction de sa demande (article 10).**

L'application de *Dublin II* est facilitée par l'entrée en vigueur en janvier 2003 du règlement *Eurodac*, qui permet de stocker et de comparer à cette fin les empreintes dactyloscopiques non seulement des demandeurs d'asile, mais de tout étranger appréhendé à l'occasion du franchissement d'une frontière extérieure ou en situation de séjour irrégulier dans l'un des Etats membres, et ce à partir de l'âge de 14 ans. De même, l'entrée en vigueur en septembre 2003 de *DubliNET* vise à faciliter la mise en oeuvre de *Dublin II* : il s'agit d'un réseau électronique permettant aux administrations nationales chargées de l'examen d'une demande d'asile de s'échanger les données relatives aux demandeurs afin de déterminer l'Etat responsable. Enfin, selon la nouvelle rédaction de l'article 25 de la directive relative aux procédures d'examen d'une demande d'asile, l'ensemble des Etats membres (plus la Norvège et l'Islande) « devront » rejeter une demande d'asile entrant dans le champ du règlement *Dublin II*, alors que initialement, la Commission envisageait seulement une possibilité de rejet.

● Statut de réfugié et protection subsidiaire

La proposition de directive établissant des normes minimales relatives aux conditions [à remplir] pour pouvoir prétendre au statut de réfugié [ou à] une protection internationale est encore en discussion. Du fait du blocage de l'Allemagne concernant les droits accordés aux bénéficiaires de la protection subsidiaire (regroupement familial, accès à l'emploi), le délai d'adoption fixé à Séville pour juin 2003 n'a pas été respecté. Actuellement, cette proposition de directive est bloquée au Conseil des ministres du fait des désaccords entre les gouvernements européens. Si les Etats membres semblent désormais d'accord pour écarter de la définition du réfugié toute distinction fondée sur l'origine étatique ou non étatique de l'auteur des persécutions, la notion de « protection subsidiaire », et surtout la question des droits qui en découlent, constitue toujours un point de discordance.

Deux notions introduites par la proposition de directive (et faisant l'objet d'un consensus parmi les Etats membres) paraissent particulièrement inquiétantes : d'une part, la vérification d'une possibilité d'asile interne, à savoir qu'une personne menacée dans une région de son pays pourrait trouver asile dans une autre région, au lieu de le demander à l'étranger ; d'autre part la recherche d'une éventuelle possibilité pour le requérant de demander protection à tout autre acteur que son Etat, à savoir un parti ou une organisation qui contrôlerait une partie substantielle de son territoire.

La CFDA considère que l'introduction de ces notions risque de priver de nombreux demandeurs de toute protection alors que des exemples récents ont prouvé que la possibilité d'une option d'asile interne n'est pas une forme de protection suffisante et durable⁴ ; seuls les Etats internationalement reconnus peuvent offrir une telle protection effective à leurs ressortissants, ce n'est pas le cas d'un parti politique, de puissances occupantes, ou des groupes armés.

3- Pour la France, les dispositions de ce règlement s'appliquent toujours uniquement « au territoire européen de la République » (article 26).

4- Par exemple, les « poches humanitaires » en Bosnie.

● Procédures d'asile

La Commission européenne a rédigé en septembre 2000 une proposition initiale de directive concernant *la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié* mais les Etats membres ont désiré un texte moins détaillé et moins contraignant. La Commission a dû remanier en grande partie sa copie et a remis une proposition modifiée en juillet 2002. A Séville les chefs d'Etat et de gouvernement ont demandé que la directive soit adoptée avant la fin de l'année 2003 et ils ont réitéré leur demande en octobre 2003. Les Quinze n'ont néanmoins pas encore réussi à se mettre d'accord et les négociations semblent actuellement dans l'impasse.

Ce document de la CFDA commente la *proposition de directive* dans sa version provisoire Asile 66 du 4 décembre 2003.

La CFDA déplore l'évolution de ce texte qui a vu diminuer les garanties fondamentales pour les demandeurs d'asile et s'accroître le nombre des notions de « *pays d'origine sûr* », de « *pays tiers sûr* » et « *pays tiers voisin sûr* » pour lesquelles l'examen des demandes sera moins rigoureux. De plus, les clauses de *statu quo* permettront aux Etats membres de maintenir, malgré l'adoption de la directive, des dispositions antérieures moins favorables, par exemple concernant les demandes d'asile formulées à la frontière et les notions de « *pays sûrs* ».

La CFDA estime que chaque demandeur d'asile a droit à un examen complet de sa demande dans le pays où il la dépose 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.

Demande à la frontière - Les garanties applicables aux demandes formulées « *à la frontière* » sont réduites par rapport aux demandes introduites sur le territoire. Ainsi, n'y figurent pas par exemple le droit d'être informé des décisions par écrit, d'établir un contact avec le HCR ou une organisation ainsi que le droit à la gratuité de l'assistance judiciaire et à la rédaction d'un procès verbal lors de l'entretien personnel. La liste des dispositions à respecter lors de l'examen de la demande est considérablement rétrécie et, en outre, certains Etats membres s'opposent à l'existence d'une telle liste à caractère obligatoire : droit de rester « *à la frontière ou dans les zones de transit* » pendant la durée de l'examen (article 6), obligation d'informer les requérants dans une langue « *dont il est raisonnable de supposer qu'ils la comprennent* » (article 9.1 a et b), possibilité donnée d'avoir un entretien personnel (articles 10 et 11), rédaction d'un rapport écrit rendant compte de l'entretien (article 12), droit de consulter un conseiller juridique (article 13.1) et garanties pour les mineurs non accompagnés (article 15.1).

Pays tiers « sûr » ou « voisin sûr » et « portion sûre d'un pays » - Dans la version Asile 66 de la proposition, 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 », 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, le caractère « *effectif* » de la protection que doivent offrir les autorités de ce pays tiers a disparu. En outre, les Etats membres ont ajouté les notions de pays tiers « *voisin* » sûr, sorte de « *super* » pays tiers sûr « *ayant une frontière commune avec l'Etat membre* », et de « *portion de pays tiers sûre* », notions pouvant être limitées à un « *groupe déterminé* » de personnes.

Pays « d'origine sûr » - La Commission a voulu encadrer le recours à la notion de pays « *d'origine sûr* » en établissant des critères très précis dans une liste jointe en annexe II de sa proposition. Dans la version « *Asile 66* » de la proposition, un pays d'origine est considéré comme sûr « *lorsque, sur la base de la situation légale, de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et des circonstances politiques générales, il peut être démontré que, d'une manière générale et uniformément, il n'y est jamais recouru à la persécution* » et qu'il ne s'y produit « *aucune atteinte grave* » telles que définies par la directive qualification. Les Etats membres se sont entendus pour mettre rapidement en place une « *liste commune* »

minimale » de pays d'origine sûrs ; cette liste mise en place selon la règle de la majorité qualifiée après consultation du Parlement européen aura force contraignante mais n'empêchera pas les Etats membres d'établir en plus une liste « *au niveau national* ».

Procédure « prioritaire ou accélérée », recours non suspensif - Selon la proposition initiale, le demandeur d'asile était autorisé à « *rester sur le territoire* » tant qu'il n'avait pas été statué « *définitivement* » sur sa demande. Dans la proposition modifiée, ce droit a été limité à la période d'examen par « *l'autorité responsable de la détermination* » statuant « *en premier ressort* ». Plusieurs précisions ont été ajoutées par les Etats membres : le demandeur a le droit de rester dans l'Etat membre mais « *aux seules fins de la procédure* » ; de plus, ce droit de rester « *ne constitue pas un droit à un titre de séjour* ». Une formule est ajoutée visant à laisser aux Etats membres la possibilité d'envoyer des demandeurs vers un autre Etat membre.

La version « Asile 66 » entérine la notion de procédure « *prioritaire ou accélérée* ». Le délai d'examen de la demande d'asile est plus court et les garanties accordées sont moindres : par exemple, l'effet suspensif des recours et les délais pour les exercer sont laissés à l'appréciation des Etats membres. La proposition prévoit une liste très large d'une vingtaine de motifs de mise en procédure accélérée parmi lesquels les cas où le demandeur ne soulève que « *des questions sans pertinence* », la demande est considérée comme « *infondée* » parce que le demandeur provient d'un pays d'origine ou tiers « *sûr* », il a caché son identité ou donné de fausses informations, il existe « *de sérieuses raisons de penser qu'il a détruit [...] un document d'identité* » ou quand, « *sans motif valable* », il n'a pas déposé sa demande « *plus tôt* ». Le principe du recours suspensif était clairement affirmé dans la proposition initiale, même s'il était assorti d'exceptions ; dorénavant, la juridiction d'appel peut décider que le demandeur peut rester, mais cette disposition comporte elle aussi des exceptions.

« *Externalisation* » de l'asile et enfermement des demandeurs d'asile

Parallèlement à l'ensemble de ces travaux qui ont pour conséquence un affaiblissement des garanties des demandeurs d'asile dont les demandes sont traitées sur le territoire de l'Union, **les Etats membres cherchent les moyens de s'affranchir de la responsabilité qui leur incombe en vertu de la Convention de Genève de garantir aux demandeurs d'asile un accès à leurs procédures, en « externalisant » l'examen de certaines demandes hors de leur territoire national.** Un projet d'origine britannique de gestion régionale des procédures d'asile et de « centres de traitement des demandes » installés au-delà des frontières de l'Union a ainsi été présenté au Conseil européen de Thessalonique de juin 2003. La France fait partie des pays qui s'y sont opposés, comme l'a confirmé le président de la République à la CFDA dans un courrier du 11 juillet 2003. Si ce projet a été effectivement rejeté, il a cependant amené la Commission européenne à susciter « *une réflexion approfondie sur les possibilités offertes par le traitement des demandes d'asile hors de l'Union européenne* », et certains Etats, comme la Grande-Bretagne, l'Irlande, le Danemark ou l'Autriche n'ont pas renoncé à l'idée de mener des projets pilotes allant dans ce sens. En outre, un certain nombre de mesures dites opérationnelles, sans préconiser directement l'ouverture de centres d'examen des demandes d'asile dans les régions d'origine, s'inscrivent dans cette logique en créant les conditions d'une externalisation de l'asile (voir le point sur le contrôle des frontières).

Souvent associée aux projets d' « *externalisation* » des procédures, mais pas seulement, **on constate par ailleurs une tendance à généraliser un mode de « gestion » de la demande d'asile consistant à regrouper des demandeurs dans de mêmes lieux, voire à les enfermer.** Ceci concerne prioritairement les candidats supposés a priori non susceptibles de bénéficier d'une protection. Articulé avec les notions de « *demande manifestement infondée* » et de « *pays sûrs* », l'enfermement des demandeurs d'asile, déjà pratiqué dans certains Etats membres ou futurs membres de l'Union européenne, est présenté comme le moyen de faciliter leur éloignement rapide une fois la requête rejetée. S'inscrivant dans ce souci de rationaliser la gestion de la demande d'asile considérée comme abusive, le HCR s'était prononcé au mois

de juin 2003 en faveur de l'installation, dans des pays adhérents à l'Union européenne, de centres fermés pour le traitement de certaines demandes d'asile. Le 22 janvier 2004, il a présenté devant les ministres de l'Intérieur des pays membres réunis à Dublin des propositions révisées pour l'asile en Europe. Dans ces propositions figurent notamment le regroupement dans des « *centres de réception européens* », pour une gestion commune, de certaines catégories de demandeurs d'asile, notamment ceux provenant de pays dont les ressortissants voient régulièrement leur demande rejetée, et ce afin de permettre « *l'établissement d'un système collectif de renvoi rapide* » de ceux qui n'auraient pas besoin de protection.

La CFDA s'oppose fermement à toute mesure s'inscrivant dans une logique de « délocalisation » de l'asile qui aurait pour conséquence de généraliser un traitement au rabais des demandes d'asile, ainsi qu'à la mise en place, que ce soit en Europe ou hors des frontières, de centres fermés pour demandeurs d'asile.

Politique de dissuasion des migrants et de persuasion des Etats tiers

Au Conseil européen de Séville de juin 2002 avait été évoquée la possibilité de sanctionner, par une mise sous conditions de l'aide au développement, les pays tiers qui ne coopéreraient pas à la lutte contre l'immigration illégale menée par l'Union. Si l'idée a finalement été écartée, la responsabilisation des pays d'origine ou de transit de migrants en route pour l'Europe est considérée comme un axe fondamental de la politique migratoire de l'Union. Cette question est traitée dans une communication du 3 décembre 2002 de la Commission européenne, *Intégrer le problème des migrations dans les relations de l'UE avec les pays tiers*, qui définit les orientations futures dans ce domaine : à long terme, « *s'attaquer aux causes profondes des migrations par la mise en place de programmes de développement visant à éradiquer la pauvreté, à renforcer les institutions et à prévenir les conflits* » ; à court terme, financer, « *sur la ligne budgétaire dédiée à la coopération avec les pays tiers* », des crédits supplémentaires pour « *appuyer de manière spécifique et complémentaire l'élaboration et la mise en œuvre des accords de réadmission* ».

Sur la base de cette communication, le Conseil a proposé en mai 2003 de « *veiller à ce que le dialogue s'instaure dans le cadre des accords d'association, de coopération et autres accords de même nature, actuels ou à venir, et aborde l'ensemble des questions liées à l'immigration* ». Dans une communication du 3 juin 2003⁵, la Commission européenne envisage de « *proposer au Conseil une base légale visant à l'établissement d'un programme pluriannuel de coopération avec les pays tiers dans le domaine de l'immigration, dont l'objectif sera de répondre aux besoins des pays tiers d'origine et de transit dans leurs efforts en vue d'assurer une meilleure gestion des flux migratoires, et, en particulier, de stimuler les pays tiers dans leur préparation à la mise en œuvre des accords de réadmission* ». Elle estime que des mesures d'incitation « *visant à s'assurer de la coopération des pays tiers dans la négociation et la conclusion d'accords de réadmission avec la Communauté européenne devraient être envisagées pays par pays, [...] compte tenu notamment de l'importance du pays tiers en termes de flux d'émigration vers l'Union* ».

Dans cette logique, la présidence italienne a envisagé lors du Conseil européen de Bruxelles des 16 et 17 octobre 2003 de mettre en place un quota d'immigrants légaux en faveur des pays tiers ayant accepté de signer des accords de réadmission. L'instauration de cette mesure d'incitation doit faire l'objet d'une étude de faisabilité de la part de la Commission.

La CFDA déplore que la notion de « coopération » soit avant tout conçue comme un moyen de pression pour obliger les Etats tiers à jouer le rôle de garde-frontières de l'Union.

Cette logique n'est malheureusement pas sans conséquences sur la politique d'asile. Ainsi, la communication de la Commission européenne sur la *politique commune d'asile et l'Agenda pour la protection* du 26 mars 2003, invoque la « *masse critique atteinte par la Communauté en matière de*

5- COM (2003) 323 final, Communication de la Commission européenne du 3 juin 2003 sur le *développement d'une politique commune en matière d'immigration clandestine, de trafic illicite et de traite des êtres humains, de frontières extérieures et de retour des personnes en séjour irrégulier*.

protection » due en particulier à l'utilisation abusive des procédures d'asile et invite, en vue d'un « *partage plus équitable du fardeau et des responsabilités* », à développer une véritable politique partenariale avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes. Dans ce domaine elle mentionne, se référant à l'Agenda pour la protection proposé par le HCR, la recherche de « *modalités de répartition des responsabilités afin de soulager la charge supportée par les premiers pays d'asile et une coopération plus effective pour renforcer les capacités de protection des pays qui reçoivent les réfugiés* ». L'idée étant que des pays tiers pourraient, moyennant l'aide de l'Union, assurer une partie de la protection due aux personnes qui aujourd'hui viennent jusque dans les pays membres demander l'asile. Dans cette optique, la Commission recommande que soit entreprise une réflexion approfondie sur les « *possibilités offertes par le traitement des demandes d'asile hors de l'Union européenne* » et la réinstallation des réfugiés dans des pays d'accueil, y compris les Etats membres en tant qu'« *instruments complémentaires* » à un système d'asile territorial efficace et équitable.

Dans cette logique de « répartition des responsabilités », les Etats membres se sont penchés sur la ligne budgétaire B7-667 lors de la rencontre informelle de La Haye des 10 et 11 septembre 2003. Celle-ci a notamment pour objectif de « *réaliser un recensement, une analyse approfondie et une catégorisation des diverses régions voisines des pays d'où sont issus les flux de réfugiés ainsi que des pays tiers de premier asile, et d'évaluer les conditions à remplir pour offrir des capacités de "protection effective"* ».

Contrôle des frontières

Dans sa communication « *vers une gestion intégrée des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne* » de mai 2002, la Commission européenne définit quatre enjeux liés à la sécurité des frontières intérieures : assurer la confiance mutuelle entre Etats membres, lutter contre le terrorisme, garantir un niveau élevé de sécurité à l'intérieur de l'Union européenne, et « *accroître l'efficacité de la lutte contre l'immigration clandestine dans le respect des principes du droit d'asile* ». **La CFDA juge cette dernière réserve bien formelle car le reste de la communication ne fait à aucun moment référence aux moyens envisagés pour le respect de ces principes. Il aurait au minimum été opportun de rappeler que, selon la Convention de Genève, l'illégalité du franchissement d'une frontière ne peut être opposée à un demandeur d'asile. Ce silence est caractéristique de tous les travaux européens relatifs au contrôle des frontières.**

Dans cette communication, la Commission recense ensuite les outils nécessaires pour une gestion cohérente, efficace et commune des frontières. Une bonne partie du dispositif actuel repose sur l'« *acquis Schengen* »⁶ mais l'accent, selon la Commission, doit être mis sur « *une coopération opérationnelle ne nécessitant pas dans un premier temps de base juridique formelle* » : **échanges d'officiers de liaison** avec comme objectif l'assistance et la coopération permanente entre Etats membres en vue d'une exécution efficace des contrôles et des surveillances, **accords bilatéraux de coopération policière** pour assurer la lutte contre l'immigration illégale et la prévention de la criminalité organisée. Dans cet esprit, une étude de viabilité **d'un corps de garde-frontières européen** qui « *exercerait de réelles missions de surveillance aux frontières extérieures par des équipes mixtes composées de diverses nationalités, en commençant peut-être par les frontières maritimes (...)* » a été réalisée au cours de l'année 2002. Elle prévoit notamment la création d'**Unités de réponse rapide** ayant pour mission, lors d'une situation de crise survenue après l'immigration clandestine massive aux frontières extérieures d'un Etat membre « *de se porter à l'aide des services nationaux des Etats touchés* ». **La CFDA se demande à quel type de « situation de crise » il est fait allusion et regrette que l'éventualité d'un afflux massif de migrants à une frontière soit perçue sous l'angle de la menace qu'il représente pour les Etats, et non des dangers que peuvent fuir ces personnes.**

⁶- Déclaration d'entrée sur le territoire européen pour les étrangers, modalités de délivrance de visas, consultation du fichier SIS (*Système d'Information Schengen*) lors de toute interpellation...

Des opérations expérimentales ont été menées aux frontières aéroportuaires en 2002 (opération « RIO II ») avec la présence pendant un mois d'équipes mixtes dans des aéroports de tous les pays membres de l'Union et dans quatre pays candidats. Dans sa communication du 3 juin 2003, la Commission émet une « *appréciation [...] positive à tous égards* » concernant les projets pilotes et les opérations conjointes des Etats membres ayant eu lieu. Elle rappelle que toutes les initiatives opérationnelles de ce type « *doivent s'inscrire dans le cadre institutionnel de l'Union* », compte tenu du « *rôle de coordination de l'unité commune de praticiens des frontières extérieures* ». Néanmoins, constatant des problèmes d'efficacité, elle propose la création d'une nouvelle instance « *ayant un caractère nettement plus opérationnel* ». Au Conseil JAI des 27 et 28 novembre 2003, les Etats membres se sont entendus sur la proposition de règlement portant **création d'une « Agence européenne de gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures de l'Union »**. En liant directement la politique de lutte contre l'immigration clandestine à la politique de rapatriement, cette agence, qui devra commencer ses activités en janvier 2005, aura pour principaux objectifs de « *coordonner la coopération opérationnelle entre Etats membres en matière de contrôle et de surveillance des frontières extérieures* » et « *d'éloignement des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans les Etats membres* ». Elle intégrera notamment l'activité de plusieurs centres créés pour se concentrer sur la question des frontières : frontières aériennes (centre basé en Italie), frontières terrestres (centre basé en Allemagne) et frontières maritimes (centres basés en Espagne et en Grèce). Il n'est fait aucune référence aux principes du droit d'asile dans ce règlement.

Début 2003, une opération de contrôle des frontières maritimes, baptisée « Ulysse », associait des patrouilles maritimes de cinq pays, dont la France, en Méditerranée pour arraisonner les embarcations transportant des migrants irréguliers. La Commission a souligné la « *nécessité d'instaurer un contrôle et une surveillance efficaces des frontières maritimes extérieures de l'Union* » et a présenté en septembre 2003 une étude de faisabilité réalisée par le CIVIPOL sur le contrôle des frontières maritimes de l'Union européenne. Sur la base de cette étude de faisabilité, les Etats membres ont adopté le « **Programme de mesures pour combattre l'immigration illégale aux frontières maritimes de l'Union européenne** » lors du Conseil JAI des 27 et 28 novembre 2003. L'objectif de ce programme est de combattre l'immigration illégale par une coopération accrue avec les pays d'origine, en permettant le contrôle de navires le plus tôt possible grâce à la conclusion d'accords avec les pays de départ des navires. De plus, le programme prévoit de développer des opérations de contrôle conjointes dans le port de départ ainsi que le placement à bord des navires d'officiers de police des deux pays afin d'« *observer les passagers* ». En outre, dans une logique d'externalisation, le programme envisage la mise en place d'opérations conjointes de retour des immigrants irréguliers présents à bord des navires interceptés : les « *patrouilles conjointes* » doivent intercepter les étrangers clandestins et procéder à leur identification en les renvoyant au préalable dans des centres situés dans les ports des pays de départ.

Là encore, en contradiction avec les conclusions relatives aux garanties pour les demandeurs d'asile lors d'une « interception » qui ont été adoptées par le Comité exécutif du HCR le 9 juin 2000 et précisées le 10 octobre 2003, aucun dispositif propre à garantir la protection d'éventuels réfugiés potentiels parmi les étrangers interpellés ne semble prévu (le programme ne mentionne pas le cas de personnes souhaitant rejoindre le territoire de l'Union européenne pour y déposer une demande d'asile). Il est pourtant plausible d'imaginer que des demandeurs d'asile démunis de documents de voyage tentent de franchir les frontières maritimes (ou terrestres) de l'Union. On se souvient qu'en février 2001 un millier de Kurdes de Syrie avaient débarqué sur les côtes varoises, pour se voir attribuer dans leur grande majorité le statut de réfugié. Qu'en aurait-il été des obligations de la France en matière de protection si leur embarcation avait été interceptée par les contrôleurs d'immigration avant leur échouage ?

La CFDA regrette que les mesures opérationnelles visant à exercer un contrôle des frontières à l'échelle européenne se mettent en place en l'absence totale de mesures visant à garantir le droit d'asile.

Politique de rapatriement et de retour

« La crédibilité et l'intégrité des politiques en matière d'immigration clandestine et d'asile risquent d'être mise à mal si elles ne s'accompagnent pas d'une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier »⁷. Ce leitmotiv des Etats membres et de la Commission a placé la question du retour au cœur des préoccupations des Quinze, en tant qu'élément de la lutte contre l'immigration clandestine et en tant que contrepartie indispensable d'une politique d'asile commune.

Bien que la politique européenne de retour soit antérieure à l'harmonisation en matière d'asile et bien que les Etats membres aient adopté dès 2001 une directive sur la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement, la politique de retour s'établit aujourd'hui essentiellement par des mesures de coopération opérationnelle. L'absence de contrôle démocratique sur ces mesures est un élément de grande préoccupation quant aux garanties pour les personnes soumises à des risques en cas de retour. En effet, ces mesures font rarement référence aux instruments de protection internationale des droits de l'Homme ou à la Convention de Genève de 1951.

Dans sa communication du 14 octobre 2002 relative à une « *politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier* », la Commission s'appuie sur les conclusions du sommet de Séville et sur le Plan global pour estimer que « *la nécessité de lutter efficacement contre l'immigration clandestine (est) un élément essentiel de la politique commune en matière d'immigration et d'asile* ». Elle y présente les conclusions des consultations lancées à la suite de son « *Livre vert relatif à une politique en matière de retour* » d'avril 2002, qui s'articulent autour de quatre axes fondamentaux :

- **Le renforcement de la coopération opérationnelle** entre les Etats membres : échanges de bonne pratiques en matière de retour, obtention des documents de voyage nécessaires au retour, identification des documents, assistance des officiers de liaison chargés de l'immigration...
- **L'adoption de mesures communes** telles que les opérations de « **retour communes** » ou **charters européens**. Selon la Commission, « *les Etats membres doivent s'efforcer de mettre en place des vols charter communs pour les retours volontaires et forcés* », dont la généralisation « *non seulement présenterait des avantages financiers mais adresserait aussi un signal plus fort* ». Plusieurs vols charters associant au moins deux Etats membres ont été organisés en 2003 dont un franco-allemand vers la Côte d'Ivoire et le Sénégal et un franco-britannique vers l'Afghanistan..

En juillet 2003, la présidence italienne a présenté une **proposition de décision du Conseil « relative à l'organisation conjointe de vols communs pour l'éloignement collectif de ressortissants de pays tiers séjournant illégalement sur le territoire de deux Etats membres ou plus »**, un « projet de manuel relatif à l'organisation conjointe de vols communs pour l'éloignement collectif de ressortissants de pays tiers séjournant illégalement sur le territoire de deux Etats membres ou plus », ainsi qu'une proposition de directive « concernant l'assistance au transit, par voie terrestre, dans le cadre de mesures d'éloignement prises par les Etats membres à l'égard de ressortissants de pays tiers ». A ce stade des négociations, ces propositions (dans lesquelles il n'est fait aucune référence à la garantie des droits des personnes éloignées) semblent faire l'objet d'un consensus entre les Etats membres : en ce qui concerne la première proposition, un accord politique a été établi au Conseil JAI de novembre 2003.

Dans une communication du 3 juin 2003 sur « le développement d'une politique commune en matière d'immigration clandestine, de trafic illicite et de traite des être humains, de frontières extérieures et de retour des personnes en séjour irrégulier », la Commission souligne que « *le signal fort que représente l'échec d'une politique en matière de retour des personnes en situation irrégulière ne doit pas être sous-estimé* ». Constatant que « *le principal obstacle au retour n'est pas l'opération de rapatriement en elle-même mais plutôt le processus d'obtention de documents de voyage pour les personnes en situation irrégulière et sans papiers* », la Commission estime que « *le VIS (système d'information sur les visas)*

⁷ - Communication de la commission du 3 juin 2003 sur le développement d'une politique commune en matière d'immigration clandestine, de trafic illicite et de traite des être humains, de frontières extérieures et de retour des personnes en séjour irrégulier, COM (2003) 323 final.

pourrait faciliter l'identification des personnes sans papiers, notamment grâce à l'utilisation d'éléments biométriques ». Le 24 septembre 2003, la Commission européenne, en étroite collaboration avec l'ICAO (*International Civil Aviation Organisation*), a rédigé **deux propositions relatives aux éléments biométriques** (empreintes digitales et reconnaissance faciale) permettant d'identifier les ressortissants d'Etats tiers sur les visas et les permis de séjour et d'assurer « *l'interopérabilité* ».

● **L'adoption de normes communes.** Afin de mettre en œuvre de manière efficace cette coopération opérationnelle, la Commission préconise la création d'un cadre juridique commun par l'adoption de normes minimales. Elle prévoit en particulier de créer un cadre juridique contraignant pour assurer la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement (harmonisation de la fin du séjour légal, des conditions de détention...) avec une directive *relative à des normes minimales pour les procédures de retour et la reconnaissance mutuelle des décisions en matière de retour*. Ces normes devraient garantir à la fois les droits des personnes éloignées - notamment une mesure de sauvegarde finale pour le non-refoulement de manière à préserver le respect des obligations internationales - et l'efficacité de l'éloignement. Cependant aucun calendrier n'a été proposé pour l'élaboration de ces normes. **La CFDA s'inquiète de ce que des dispositifs destinés à organiser l'éloignement des personnes soient en passe d'être institutionnalisés en l'absence d'instrument visant à garantir les droits des éloignés.**

La directive sur la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement devait être transposée en droit interne avant le 2 décembre 2002. Les Etats membres se sont accordés sur un mécanisme de compensation financière pour l'exécution des mesures d'éloignement prises par un autre état membre. Sans harmonisation des décisions d'éloignement et notamment de la définition des déboutés de l'asile, la compensation financière vient permettre une coopération basée sur le tout répressif. Les Etats membres entendent faire reposer cette coopération sur l'utilisation accrue du fichier SIS (dont la version améliorée contiendra des données biométriques et aura des interconnexions avec le VIS) qui a d'ores et déjà permis de renvoyer bon nombre de personnes (dont des demandeurs d'asile) sur la base d'un signalement qu'ils ignoraient et sans possibilité de recours suspensif de l'éloignement.

La directive sur l'assistance au transit par voie aérienne permettant de donner une base légale aux opérations de transit entre état membre notamment pour l'usage de moyens de coercition et le rôle des polices a été adoptée par le conseil JAI du 27 novembre 2003. Si elle fait référence à la Convention de Genève, elle n'établit pas de responsabilité pour les Etats de contrôler sa bonne application.

● **Le renforcement de la coopération avec les pays tiers** constitue la toile de fond de toute la politique de lutte contre l'immigration clandestine. En ce qui concerne les retours, l'élément essentiel pour les Etats membres est de parvenir à conclure avec les pays tiers des **accords de réadmission**. La Commission s'est vu confier le mandat de négocier avec un certain nombre d'Etats tiers⁸ des accords de réadmission de leurs ressortissants en situation irrégulière ou d'autres étrangers ayant transité par leur sol. A ce jour, quatre accords communautaires ont été signés : avec le Sri Lanka, Hong-Kong, Macao et l'Albanie.

Avec l'accord de Cotonou signé en 2000 entre les 70 pays ACP (Afrique Caraïbes Pacifique), l'Union européenne impose aux Etats signataires la réadmission de leurs nationaux et prévoit, par une clause générale, la négociation de futurs accords pour la réadmission des étrangers qui auraient transité par leur sol avant d'être interpellés en Europe. Une telle clause figure désormais à l'agenda de toutes les négociations relatives aux accords d'association ou de coopération de l'Union européenne.

La CFDA regrette qu'aucune référence à la Convention de Genève ou à la Convention Européenne des Droits de l'Homme ne figure dans ces accords, qualifiés par le Parlement européen « d'ambigus ».

⁸- Dès septembre 2000, des mandats ont été donnés à la Commission pour négocier des accords avec le Maroc, la Russie, le Sri Lanka et le Pakistan, puis en mai 2001 avec Hong-Kong et Macao, en juin 2002 avec l'Ukraine, et enfin en novembre 2002 avec l'Albanie, la Chine, la Turquie et l'Algérie.

Conclusion

Faisant déjà état d'une détérioration du droit d'asile en Europe, les précédents bilans dressés par la CFDA⁹ n'ont malheureusement pas été infirmés par l'évolution récente des négociations européennes. Aujourd'hui, cette détérioration prend une tournure particulièrement inquiétante. D'une part, les menaces à l'égard du droit d'asile que représentent les mesures dites « opérationnelles » se confirment. D'autre part, les Etats membres s'obstinent à refuser l'adoption de normes communes qui seraient susceptibles d'élever leur seuil de protection ou les garanties accordées aux demandeurs d'asile. Guidés par les problématiques de l'« externalisation » des procédures d'asile ou du retour des déboutés présents en Europe, les Etats membres s'appuient sur les projets de la Commission européenne et du HCR pour s'affranchir du « fardeau » que représente, à leurs yeux, la Convention de Genève de 1951.

L'accès aux procédures d'asile des Etats membres est de plus en plus difficile pour les personnes en quête de protection internationale. Qu'il s'agisse de la création d'un corps européen de garde-frontières, de la mise en place d'une *Agence européenne de gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures de l'Union*, des opérations communes de retour ou des charters communs, l'ensemble des mesures opérationnelles qui sont prises actuellement vont à l'encontre des garanties qui doivent être accordées aux réfugiés et demandeurs d'asile. Ces mesures opérationnelles, conjuguées avec le système de Dublin II et d'Eurodac et avec les accords de réadmission, témoignent d'une logique prédominante de « déresponsabilisation », voire de « délocalisation » de l'asile hors de l'Union.

Pour les demandeurs qui arrivent sur le territoire et sont admis dans une procédure, ce sont les notions telles que l'« asile interne », la « protection effective » ou les « pays sûrs » qui complètent la donne et sapent le système de protection prévu par la Convention de Genève de 1951.

La CFDA dénonce l'évolution inquiétante des négociations relatives à la politique d'asile en Europe et demande à ce que tout soit mis en œuvre pour que les Etats membres de l'Union européenne répondent aux responsabilités qui leur incombent en vertu de la Convention de Genève de 1951.

Le secrétariat de la Coordination française pour le droit d'asile est assuré par :

Amnesty International

76, Bd. de la Villette
75019 PARIS
contact Patrick DELOUVIN
tél. : 01.53.38.65.15
pdelouvi@amnesty.asso.fr

Cimade

176 rue de Grenelle
75007 PARIS
contact Gérard SADIK
tél. : 01 40 08 17 20
Gerard.sadik@cimade.org

Ligue des Droits de l'homme

138, rue Marcadet
75018 PARIS
contact Catherine TEULE
tél. : 01.56.55.51.00
catherine.teule@ldh-france.org

⁹- Bilans dressés à l'issue de la première rencontre nationale pour le droit d'asile le 23 mars 2002 et à la veille du Conseil de Thessalonique le 17 juin 2003.