

Éclairer le débat sur l'asile

Elspeth Guild, Sergio Carrera et Alejandro Eggenschwiler

Bon nombre de domaines d'action de l'UE feront l'objet de débats et de discussions critiques au cours de la campagne des élections au Parlement européen, du 4 au 7 juin 2009. Même si les grands thèmes et l'importance qui leur est accordée varient considérablement d'un Etat membre à un autre, les questions soulevées par l'évolution des politiques et de la législation de l'UE au cours des dix dernières années dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice méritent une analyse informée et cohérente. Ces politiques portent sur des éléments essentiels du droit à la liberté et à la sécurité qui revient à chaque citoyen dans une Europe élargie.



La présente note de synthèse est consacrée à l'asile. Après avoir exposé l'état actuel de la politique européenne d'asile et les mesures qui devraient être adoptées dans un avenir proche, elle met en évidence les principaux problèmes que pose cette politique. La conclusion recense les défis majeurs à relever et contient des recommandations cruciales pour les cinq prochaines années.



La présente note de synthèse fait partie d'une série de quatre, traitant respectivement de l'immigration, de l'asile, des frontières et de la protection des données. Ces notes ont été réalisées dans le cadre du projet « Informing the Immigration Debate : Preparing for the European Parliament Elections 4-7 June » financé par le Barrow Cadbury Trust, une fondation caritative indépendante qui apporte un appui financier à des initiatives en faveur de la justice sociale (pour plus d'informations voir <http://www.bctrust.org.uk>). Elles visent à éclairer le débat sur des thèmes techniques qui suscitent souvent des polémiques, tandis que les partis politiques se préparent aux élections européennes et informent les électeurs.

Elspeth Guild est professeur de droit européen des migrations à l'université Radboud de Nimègue (Pays-Bas) et chercheuse au Centre for European Policy Studies (CEPS) de Bruxelles. Sergio Carrera est chercheur et chef de la section Justice et Affaires Intérieures au CEPS. Alejandro Eggenschwiler est assistant de recherche.

Les vues exprimées dans cette note n'engagent que leurs auteurs et ne peuvent en aucun cas être assimilées à une position officielle de l'institution à laquelle ils sont associés.

Les auteurs souhaiteraient remercier Anaïs Faure-Atger (CEPS) pour la traduction vers le Français.

Disponible librement sur le site web du CEPS (<http://www.ceps.eu>) © CEPS 2009

1. Etat des lieux et perspectives

Après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en 1999, l'Union européenne s'est engagée dans un processus d'harmonisation des lois dans le domaine de l'asile et de la protection des réfugiés. Elle a entre-temps adopté des mesures relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour prétendre au statut de réfugié,¹ à l'accueil des demandeurs d'asile,² aux procédures applicables pour accorder ou retirer le statut de réfugiés³ et aux mécanismes de détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans un Etat membre⁴ (pour une liste complète des mesures adoptées dans le domaine de l'asile voir l'annexe).

Une des caractéristique du cadre juridique européen relatif à l'asile est qu'il repose sur le principe de normes communes minimales, ce qui signifie que les règlements et les directives définissent un seuil minimal de protection que les Etats membres sont tenus de respecter. Par exemple, la Directive relative à la protection temporaire lors d'afflux massif de personnes déplacées⁵ ou celle relative à l'accueil des demandeurs d'asile ne couvrent que les besoins les plus élémentaires en matière de protection. Cela vaut aussi en ce qui concerne les ressortissants des pays tiers et les apatrides susceptibles de prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, nécessitent une protection internationale (la protection subsidiaire), ainsi que les procédures d'octroi et de retrait du statut de réfugié.

Une autre caractéristique du système réside dans le fait que, pour une personne sollicitant une protection sur le territoire européen, il n'y a qu'une seule chance de bénéficier d'un examen de sa demande et une seule occasion de déterminer l'Etat membre responsable de cet examen. En outre, alors que les avis négatifs quant à la décision d'accorder ou non le statut de réfugiés sont reconnus par tous les Etats membres, les décisions positives ne le sont que par l'Etat qui a accordé sa protection.

Comme le pays où les demandeurs d'asile doivent déposer leur demande est généralement le premier pays de l'UE traversé, les Etats membres ayant une

vaste façade maritime ou des frontières terrestres avec des pays tiers ont tendance à accueillir la majorité des demandes d'asile. Selon FRONTEX, l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, les Etats membres ont enregistré près de 150 000 demandes d'asile en 2007. Avec près de 35 000 requêtes, la Suède est le pays qui a reçu le plus de demandes, devant la Grèce et le Royaume-Uni (pas loin de 20 000 pour les deux). La Belgique et la Pologne ont enregistré plus de 10 000 demandes chacune, alors que les autres Etats membres en ont comptabilisé moins de 10 000. Dans leur majorité, les requêtes ont été introduites par des ressortissants iraqiens (35 000) et par des ressortissants de la Fédération de Russie.⁶ En 2006, c'est la France qui avait enregistré le plus de demandes d'asile (42 513), suivie du Royaume-Uni (30 547) et de la Suède (24 353) selon l'organisation intergouvernementale 'Consultations on Migration, Asylum and Refugees.'

Après avoir encouragé la mise en place d'un système européen commun d'asile (SECA) dès 1999, le Conseil et la Commission s'attachent aujourd'hui à harmoniser ce régime au-delà des normes minimales. Dans une tentative ayant pour objet d'établir des normes communes de protection plus élevées et de permettre un niveau de protection uniforme au sein des Etats membres de l'UE, la Commission a, en décembre 2008, proposé certains amendements aux instruments existants relatifs à l'asile.⁷ D'autres sont attendus en juin 2009, ce qui permettrait de garantir plus de solidarité entre les Etats membres. Par ailleurs, le programme de Stockholm, qui définira les priorités des politiques européennes dans le domaine de la justice et des affaires intérieures pour les cinq prochaines années, sera adopté pendant la présidence suédoise vers fin 2009. Une communication de la Commission qui sera publiée en juin constituera la première étape pour une définition des objectifs du programme.

1 Directive 2004/83/EC (JO 2004 L 304/120).

2 Directive 2003/9/EC (JO 2003 L 31/18).

3 Directive 2005/85/EC (JO 2005 L 326/13).

4 Règlement EC No 343/2003 (JO 2003 L 50/1).

5 Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

6 Rapport général 2007 de FRONTEX

7 Ils couvrent les amendements de la Commission européenne au Règlement de Dublin, qui détermine quel Etat membre est responsable pour examiner une demande d'asile Proposition pour un Règlement établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, COM(2008) 820 final, Bruxelles, 3.12.2008) à la Directive relative aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile (Proposition de directive du Parlement et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, COM(2008) 815, Bruxelles, 3.12.2008). Ils s'étendent aussi au Règlement Eurodac, relatif à la base de données qui contient les empreintes digitales des demandeurs d'asile et qui vient en appui au Règlement de Dublin (Proposition de Règlement du Parlement et du Conseil concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du Règlement CE No [.../...].

2. Insuffisances et enjeux dans le domaine de l'asile

Jusqu'en 1999, la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés et des apatrides de 1951 et son protocole additionnel de 1967, la Convention des Nations Unies contre la torture de 1984 et la Convention européenne des droits de l'homme constituaient les principaux textes de référence pour les législations nationales relatives à l'octroi du statut de réfugié. Depuis cette date, un éventail assez complet de mesures a été adopté, définissant notamment qui est en droit d'obtenir une protection au sein de l'UE et des normes minimales relatives à la procédure. Lors de l'examen d'une demande d'asile, les fonctionnaires nationaux, sont tenus de prendre en compte ces instruments, qui constituent la clé de voute du SECA.

Cependant, la création d'un SECA n'a pas encore permis de garantir l'homogénéité des décisions de chaque Etat membre responsable de l'examen de la situation du demandeur d'asile. Ce manque de cohérence touche aussi les réfugiés originaires des mêmes pays, qui ont vécu des situations similaires. En effet, selon le Haut commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés (HCR) qui tient des statistiques sur les différents taux de protection, les différences de traitement entre les ressortissants d'un même Etat ne cessent de s'accroître entre les Etats membres. En 2007, par exemple, les Afghans, qui constituent le groupe de réfugiés le plus important au monde, se sont vu reconnaître le statut de réfugié à 98% par l'Italie⁸ et à 42% par le Royaume-Uni⁹ alors que la Grèce n'a pas émis une seule réponse positive.¹⁰

Il y a par ailleurs d'importantes restrictions aux possibilités qu'ont les réfugiés d'atteindre physiquement le territoire de l'UE pour y demander une protection. Afin d'obtenir le statut de réfugié, un individu doit se trouver hors de son pays d'origine. Or les pays dont sont originaires la majorité des réfugiés dans le monde (Afghanistan, Iraq, Colombie, Soudan et Somalie)¹¹ figurent tous sur la liste européenne des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation d'un visa (la "liste noire"). Par conséquent, un ressortissant d'un de ces pays, qu'il soit réfugié ou non, ne peut pénétrer dans l'UE sans être porteur d'un visa (il n'y a aucune règle concernant l'octroi de visas aux demandeurs d'asile). En outre, les sanctions prévues contre les transporteurs dissuadent les compagnies aériennes et les bateaux d'accepter des personnes qui ne sont pas en possession d'un visa. Ainsi, pour de nombreux réfugiés, l'entrée irrégulière dans l'UE représente la seule solution possible.

8 663 demandes enregistrées.

9 2720 demandes enregistrées.

10 1061 demandes enregistrées.

11 Données du UNHCR.

3. Défis futurs et recommandations

Les principaux défis que l'on peut identifier concernant le développement de la politique communautaire en matière d'asile dans l'UE sont les suivants :

Premièrement, le SECA devrait être modifié afin que l'Etat où le demandeur d'asile sollicite une protection ait compétence pour examiner sa demande sur le fond. Le mécanisme européen de transfert des demandeurs d'asile d'un Etat à un autre dans le but d'examiner leur demande est à la fois contre-productif, coûteux et inhumain pour les personnes concernées. Un tel état des choses est illustré par les différents taux de reconnaissance du statut de réfugié qui, malgré l'application du SECA, font apparaître davantage de divergences entre les Etats membres aujourd'hui qu'il y a sept ans. Plus de cohérence est nécessaire dans l'examen des demandes au sein de l'UE. Il est inacceptable que le traitement de demandeurs d'asile originaires d'un même pays varie de manière aussi importante.

Deuxièmement, la situation des demandeurs d'asile dans les différents Etats membres est marquée par l'exclusion sociale, que renforce dans bien des cas l'impossibilité d'accéder au marché du travail et à l'éducation. Les demandeurs d'asile devraient avoir le droit de travailler après une période maximale de six mois de présence sur le territoire d'un Etat membre. Une exclusion des mécanismes de participation sociale pour une période plus longue n'est pas compatible avec le droit à la dignité garanti par la Charte des droits fondamentaux.

Troisièmement, la Directive 2005/85 relative à la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié prévoit des dispositions générales relativement correctes à l'échelle de l'UE. Cela étant, des concepts tels que 'pays tiers sûr', 'pays tiers européens sûr' et 'pays d'origine sûr' ont pour effet de restreindre, voire d'exclure de la procédure générale certaines catégories de demandeurs d'asile. Tous les demandeurs d'asile devraient avoir accès à une procédure juste et équitable. Les catégories de pays donnant lieu à des exceptions devraient être retirées de la directive.

Quatrièmement, une reconnaissance mutuelle des statuts de réfugié doit être instaurée au sein de l'UE, quel que soit l'Etat qui accorde sa protection à l'individu qui la sollicite. Si le SECA existe bel et bien, alors les Etats membres doivent démontrer qu'ils ont mutuellement confiance dans les décisions que prend chacun. Un mécanisme de surveillance doit être établi afin de s'assurer que les demandeurs d'asile et les réfugiés ont réellement accès à tous les droits qui sont garantis dans le cadre du SECA.

ANNEXE*

Mesures adoptées (Le R-U participe a toutes; l'Irlande participe a toutes sauf quatre)

1. Council Decision 2000/596/EC of 28 September 2000 establishing a European Refugee Fund (OJ 2000 L 252/12).
2. Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin (OJ 2000 L 316/1).
3. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof (OJ 2001 L 212/12).
4. Council Regulation (EC) No 407/2002 of 28 February 2002 laying down certain rules to implement Regulation (EC) No 2725/2000 concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention (OJ 2002 L 62/1).
5. Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers (OJ 2003 L 31/18).
6. Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national (OJ 2003 L 50/1).
7. Commission Regulation (EC) No 1560/2003 of 2 September 2003 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 343/2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national (OJ 2003 L 222/3).
8. Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third-country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted (OJ 2004 L 304/12).
9. Decision No 573/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 and repealing Council Decision 2004/904/EC (OJ 2007 L 144/1).
10. Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (OJ 2005 L 326/13).

Mesures proposées

1. Council Directive amending Directive 2003/109/EC concerning the status of third-country nationals who are long-term residents to extend its scope to beneficiaries of international protection, [COM (2007) 298, 6 June 2007].
2. Directive of the European Parliament and of the Council laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers; Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person; and Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints [COM (2008) 815, 820, 825, December 2008].
3. Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Asylum Support Office and Decision of the European Parliament and of the Council amending Decision No 573/2007/EC establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 by removing funding for certain Community actions and altering the limit for funding such actions, [COM (2009) 66 and 67, Feb. 2009].

Communication récente

1. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions - Policy plan on asylum - An integrated approach to protection across the EU, [COM (2008) 360, June 2008].

* Les auteurs souhaiteraient remercier Professeur Steve Peers (Université d'Essex) pour la présente liste de mesures.