



Analyse du projet du futur régime d'asile européen commun (RAEC)

--

Propositions de l'AEDH à l'intention des parlementaires européens

Bruxelles, le 10 décembre 2012

Le 19 septembre dernier, La commission Libertés civiles, justice et affaires intérieures (LIBE) s'est félicitée d'être parvenue, à une très large majorité, à un accord sur la refonte, d'une part, de la directive accueil et, d'autre part, du règlement Dublin II. En rejoignant la position dégagée par le Conseil sur ces deux textes et en mettant ainsi un terme aux discussions qui duraient depuis 2008, les parlementaires se sont réjouis d'avoir fait un pas important vers le régime d'asile européen commun (RAEC), théoriquement attendu pour la fin 2012. C'est d'ailleurs dans ces termes que leurs décisions ont été immédiatement saluées tant par la Commissaire Cécilia Malmström que par la Présidence chypriote. Le Conseil a d'ailleurs confirmé son accord politique sur les normes d'accueil¹.

La directive qualification ayant été adoptée dans sa nouvelle version², il y a un peu moins d'un an (le 13 décembre 2011) et le Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA) étant opérationnel à Malte depuis le 17 juin 2011, si les textes votés par la Commission LIBE du 19 septembre sont adoptés par l'Assemblée plénière du Parlement, ne demeurerait plus que deux projets en discussion pour parvenir à boucler le « paquet » asile : le règlement Eurodac – pour lequel la Commission a présenté une nouvelle version en juin dernier³ – et la directive procédures.

L'AEDH estime que, en l'état des projets de refonte, les trois directives principales (accueil, procédures et qualification) et les deux règlements (Dublin II et Eurodac) sont très éloignés des garanties de droit que des États parties à la convention de Genève et promoteurs d'un espace de libertés se devraient d'offrir à tout exilé se présentant aux frontières de l'Union.

L'AEDH réaffirme avec force la nécessité d'un système européen et commun d'asile, tant les conditions d'accueil des personnes en recherche de protection et leurs chances d'obtenir le statut de réfugié diffèrent selon les États membres. Notre association estime également que les discussions menées durant ces quatre dernières années n'auront de sens que si les refontes conduisent à un réel progrès en matière de protection internationale.

Par cette note, notre association a souhaité livrer son analyse et ses propositions aux parlementaires européens.

¹ Conseil de l'Union européenne, 25 octobre 2012 :

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/jha/133194.pdf

² Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:fr:PDF>

³ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/12/st10/st10638.fr12.pdf>

Attendu pour 2010, reporté à 2012, le projet de RAEC a pris tellement de retard que l'urgence n'est plus telle qu'il doive être formalisé au détriment des droits fondamentaux.

L'AEDH exhorte les parlementaires européens à ne pas céder à la pression d'un impératif de calendrier qui les conduirait à brader les droits et la dignité des demandeurs d'asile et l'intégration des réfugiés dans nos pays. Il leur appartient de montrer qu'ils sauront se refuser à cautionner un RECUL par rapport aux premières exigences que leur Assemblée avait exprimées.

L'AEDH juge particulièrement préoccupant que :

- ◆ Le régime d'asile européen (RAEC) qui se profile serait plus à géométrie variable que « commun ». (1)
- ◆ Le règlement Dublin II demeurerait un prétexte pour permettre aux États membres de s'exonérer de leurs obligations conventionnelles (2)
- ◆ De trop nombreuses dérogations s'opposeraient aux objectifs de normes d'accueil et de garanties procédurales ambitieuses (3)
- ◆ L'enfermement des demandeurs d'asile sera banalisé (4)

(1) Un régime à géométrie variable et non « commun »

Le projet de régime commun en matière d'asile, impulsé par la Conférence de la Haye entendait mettre fin à la loterie, indigne d'États de droit, à laquelle sont soumises les personnes en recherche de protection au sein de l'UE. Les différentes propositions présentées par la Commission depuis 2008, pour aboutir à une procédure commune et à un statut uniforme, marquaient d'indéniables objectifs de progrès pour le respect de leurs droits et de leur dignité. Il faut souligner le fait que la démarche tendait aussi à s'éloigner d'une normalisation fondée sur des bases minimalistes telle que retenue pour le premier paquet asile.

Mais, au sein du Conseil, certains États membres n'ont eu de cesse de bloquer nombre de ces avancées au prétexte que toute amélioration du système d'accueil et l'introduction de fermes garanties procédurales seraient coûteuses et engendreraient un appel d'air, voire induiraient un accroissement des demandes dites « abusives ».

Du coup, dans un savant exercice d'équilibriste, on retrouve dans ces textes de refonte un usage systématique du **conditionnel** (les États membres « *devraient* ») au détriment du temps présent, seul à même d'engager lesdits États membres dans les réformes souhaitées⁴. Le ton directif que l'on serait en droit d'attendre de textes cadres cède souvent la place à celui de la **possibilité** (les EM « *peuvent* » et non « *doivent* »), sans compter les formulations vagues du type « *dès que possible* » qui laissent toutes les marges de mise en œuvre dans le flou.

⁴ Directive « qualification », par exemple :... *les États membres devraient tenir dûment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant* (considérant 18) ;

Ces précautions rédactionnelles sont, en outre accompagnées de nombreuses **clauses d'exonération des principes édictés** tant certains membres du Conseil se sont crispés sur les questions de coût qu'induirait l'adoption de normes supérieures d'accueil et de procédures plus garantantes des droits⁵. Alors, certes, les normes ne seront formellement plus « minimales » mais tout donne à penser qu'elles ne seront pas non plus « communes » une fois les directives transposées dans les législations nationales.

Et que l'on ne nous dise pas qu'il s'agit des tics d'une écriture prudente propre aux institutions européennes car, sur d'autres points, la rédaction sait se faire parfaitement claire et directe : Les États membres « *instituent* », ... « *communiquent* », ... « *allouent les ressources* », ... « *tiennent compte de la situation particulière des personnes vulnérables* », ... « *les mineurs non accompagnés ne doivent pas* », ... toutes instructions que leur forme linguistique rend non négociables.

Cette plasticité des régimes se trouve d'ailleurs très clairement prévue dans maintes circonstances. Par exemple « *dans des cas dûment justifiés et pendant une durée **raisonnable** devant être **la plus brève possible**, les États membres **peuvent déroger** à...* », trouve-t-on dans la directive accueil ; et, cela quand bien même il s'agit de revenir sur l'interdiction de placer les demandeurs d'asile dans des **établissements pénitentiaires**.

En conséquence de quoi, et en dépit des résistances des parlementaires et de l'avis du CESE, dans sa forme actuelle **la directive dite « accueil »** est très largement en-deçà des premières propositions de la Commission (2008) et la marge de mise en œuvre abandonnée aux EM conduit le système à s'écarter sensiblement des lignes directrices du programme de Stockholm (Conseil européen des 10 et 11 décembre 2009) : « *Quel que soit l'État membre où les personnes introduisent leur demande d'asile, il est capital qu'elles bénéficient d'un traitement de niveau équivalent quant aux conditions d'accueil, et de niveau égal quant aux modalités procédurales et à la détermination de leur statut. L'objectif devrait être que les cas analogues soient traités de la même manière et que ce traitement aboutisse au même résultat* »⁶.

De la même façon, le projet de **directive « procédures »**, s'il ne sera plus tout à fait un catalogue des « *pires pratiques nationales* » ainsi qu'avait été qualifié le texte de 2005, témoigne de fortes divergences nationales sur le niveau des garanties à apporter aux demandeurs d'asile et recense un large panel de mesures dérogatoires au droit conventionnel. (voir § 3)

Le point d'orgue de cette absence de communauté de vision du système d'asile et de repli sur des politiques nationales se retrouve dans le fait que, en définitive, contre l'avis quasi unanime des ONG et les réserves expressément formulées tant par le HCR⁷ que les experts consultés par le Parlement⁸ ou encore l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe⁹, outre le fait que le

⁵ « *Les nouvelles règles de l'UE tiennent également mieux compte des différents systèmes juridiques nationaux, permettent d'éviter les charges administratives et financières inutiles* » Conseil de l'UE, op. cité

⁶ Conseil Européen : *Le programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens* (2010/C 115/01

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:fr:PDF>

⁷ *Résumé des observations provisoires du HCR sur la proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres* (2004) : <http://www.unhcr.fr/4b151d78e.pdf>

⁸ Parlement européen, Direction générale des politiques internes – Département Politique C : Droits des citoyens et affaires constitutionnelles – Libertés civiles, Justice et affaires intérieures : *La mise en place d'un Système Européen Commun d'Asile - Bilan de l'application des instruments existants et propositions pour le nouveau régime* – 2010 (PE 425.622)

concept de **pays d'origine sûr** est maintenu dans la directive procédures, le Conseil fait pression pour que son application relève de **listes nationales**. **Les demandeurs d'asile seraient donc explicitement soumis au risque d'une double discrimination selon le pays où sera enregistré leur dossier.**

Dans ce contexte, l'AEDH en vient à penser que si les EM ne sont pas suffisamment empreints de la dimension commune d'un projet de système d'asile européen, à l'avenir il serait sans doute beaucoup plus pertinent et efficace de procéder par voie réglementaire !

Pour l'heure, l'AEDH appelle instamment les parlementaires européens à ne pas céder aux pressions des États membres pour maintenir un système d'asile fondé sur la cohabitation de particularismes nationaux et, au contraire, de continuer à militer pour garantir l'égalité des demandeurs d'asile en quelque point de l'UE qu'ils se trouvent et, ce, en application d'un système normatif ambitieux.

(2) Dublin II, un prétexte pour s'exonérer des obligations conventionnelles

L'inégalité territoriale à laquelle se trouveraient confrontés les demandeurs d'asile est particulièrement préoccupante au regard de l'accord qui se dessine sur la refonte du règlement Dublin II.

Après avoir mené une évaluation de l'application du règlement de 2003, la Commission a présenté une proposition (2 décembre 2008) comportant de substantiels progrès, notamment des garanties de droit pour les transferts. Le Parlement a approuvé ce texte ; le CESE, plutôt positif lui aussi, a souhaité que soient renforcées les garanties en matière de recours. Près de quatre ans plus tard, la position du Conseil n'en demeure pas moins arc-boutée sur une forme névrotique de défense des frontières nationales.

Nous savons que le règlement Dublin II n'a pas pour objet le partage équitable du « fardeau » entre les EM et vise à éviter les demandes d'asile multiples. C'est aussi une façon de sanctionner le défaut de surveillances des frontières extérieures de l'UE par les États de la périphérie. Mais nul n'ignore plus que, du coup, lesdits pays se trouvent en première ligne d'entrée des flux d'exilés. Nul n'ignore, non plus, que ces pays ne sont pas forcément ceux qui offrent les meilleures garanties de droit et d'accueil et que se présenter comme demandeur d'asile à la frontière de certains d'entre eux signifie détention, procédure interminable et peu de chance d'obtenir un statut protecteur¹⁰. En fait, moins qu'un système de garantie de droits pour les demandeurs d'asile – le droit théorique d'être certain de voir sa requête examinée – Dublin II est utilisé comme un système protecteur par des États qui peuvent ainsi s'exonérer de leurs obligations conventionnelles au prétexte de la législation européenne !

Le fait que, à diverses reprises, la Cour européenne des droits de l'Homme ait décidé d'interdire les transferts vers la Grèce, puis vers la Hongrie, voire vers l'Italie si l'on en juge par les récentes

⁹ Assemblée parlementaire, Conseil de l'Europe : Résolution 1471, 7 octobre 2005 *Procédures d'asile accélérées dans les États membres du Conseil de l'Europe*
<http://assembly.coe.int/mainf.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta05/fres1471.htm>

¹⁰ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-19062012-BP/FR/3-19062012-BP-FR.PDF

observations du rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des migrants¹¹, est un signal très inquiétant sur les conditions d'application du règlement Dublin II. Dans ce contexte, l'AEDH considérait avec intérêt la proposition de la Commission de mettre en place **un mécanisme de suspension temporaire des transferts** ; cela ne réglerait pas la question de l'inégale responsabilité des EM, mais cette mesure aurait au moins l'intérêt de mettre des demandeurs d'asile à l'abri de traitements indignes et de pousser l'État membre en cause à remédier à ses défaillances.

Il est regrettable que le Conseil ait bloqué sur ce point et **le mécanisme d'alerte précoce** sur lequel s'est retranché la Commission LIBE, pour éviter « les crises » en cas d'afflux dans un pays frontière, ne semble pas à la mesure de l'enjeu, quels que soient les moyens que la Commission ou le BEA mobiliseront. Le nécessaire délai de réaction n'évitera pas, en tout cas, que nombre d'exilés soient mal « accueillis », voire maltraités. Et tout donne à penser qu'il faudra encore compter sur les tribunaux pour imposer le juste respect des droits dans l'application du règlement.

Devant ce gâchis humain, face à un système dont le rapport coût/efficacité est disproportionné, parce que l'on ne peut à la fois prôner l'intégration des réfugiés dans nos sociétés et leur interdire de rejoindre des pays où ils souhaitent vivre, parce que, de toute façon, ils pourront le faire lorsqu'ils auront obtenu le statut de résident de longue durée¹², **en l'absence d'une politique de réinstallation ambitieuse et d'un mécanisme de solidarité entre EM, l'AEDH réaffirme que chaque demandeur d'asile devrait pouvoir requérir la protection du pays de son choix, pour des raisons qui lui sont personnelles, familiales, linguistiques ou culturelles.**

En tout état de cause, puisque la révision du règlement Dublin II ne conduira pas à réviser sa philosophie, l'AEDH appelle les parlementaires européens à ne pas renoncer au projet initial d'instaurer un mécanisme de suspension temporaire des transferts.

L'AEDH encourage également les parlementaires à poursuivre leurs travaux pour que soit, enfin, instaurée une forme de solidarité entre EM, seule voie au développement d'un système d'asile européen et commun et condition essentielle d'un traitement équitable des demandeurs d'asile.

(3) De trop nombreuses dérogations opposées aux objectifs de normes d'accueil et de garanties procédurales ambitieuses

Qu'il s'agisse des conditions matérielles et sociales d'accueil des demandeurs d'asile (directive « accueil ») ou des procédures accompagnant leur quête d'un statut protecteur (directive « procédures ») et les conditions pour y parvenir (directive « qualification »), on ne peut que reconnaître à la Commission le mérite d'avoir paru mesurer l'enjeu d'une véritable réforme de la législation adoptée entre 2003 et 2005 et d'avoir tenté de suivre certaines pistes qui ont émergé des réponses apportées au livre vert de 2007 et de la consultation d'ONG et du HCR. Elle a

¹¹ UN Special Rapporteur on the human rights of migrants concludes his third country visit in his regional study on the human rights of migrants at the borders of the European Union: Italy, Rome, 8 October 2012 <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12640&LangID=E>

¹² Extension du champ d'application de la directive 2003/109/CE aux bénéficiaires d'une protection internationale <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:169E:0172:0173:FR:PDF>

régulièrement exprimé sa foi en ce qu'**un système plus équitable et efficace, à la fois, serait aussi favorable aux États membres qu'aux réfugiés.**

Parmi les points positifs de refonte, figure notamment le rapprochement des conditions de traitement des personnes qui relèvent de la protection subsidiaire de celle des réfugiés, tant en matière de normes d'accueil que de procédures¹³. Il est également apporté plus d'attention aux personnes vulnérables (victimes de la traite des êtres humains, problèmes de santé mentale, mineurs isolés) et à leurs besoins spécifiques ; la composition des « membres de la famille » devrait être étendue. On retrouve un souci comparable d'élargir le champ d'application dans la directive qualification¹⁴ avec l'intégration de « l'appartenance à un groupe social », et particulièrement « l'identité de genre » et « l'orientation sexuelle » comme motifs reconnus de persécution.

L'effort d'homogénéisation se traduit aussi par l'inclusion de l'espace maritime et des zones de transit dans la définition du territoire national ; la redéfinition des concepts d'« autorité compétente » et de « détermination » conduiront à ne conserver qu'une autorité unique de détermination (les autres autorités ne pouvant qu'enregistrer la demande et la transmettre).

En revanche, si tous les demandeurs d'asile devraient être personnellement destinataires d'une information plus précise et plus complète, le Conseil conteste l'aide judiciaire gratuite, en raison de son coût ; elle pourrait, en tout état de cause, être exclue en rétention et en procédure de recours s'il est jugé que celui-ci « n'a pas de perspectives tangibles de succès ».

Au-delà de ces quelques éléments dont on peut penser qu'ils seront adoptés, l'AEDH observe que, une fois encore, les perspectives de progrès tangibles dans la situation sociale et les garanties juridiques des demandeurs d'asile n'ont cessé de s'amenuiser au fil des mois de discussion entre Conseil, Parlement, Présidence et Commission.

S'agissant des conditions d'accueil, par exemple, l'accord se ferait sur des normes moins exigeantes que les premières propositions de refonte de la directive de 2003. Deux points sont particulièrement significatifs des positions restrictives et clairement discriminatoires du Conseil : **les prestations** nécessaires aux demandeurs d'asile ne serait pas alignées sur celles des nationaux mais établies sur la base d'un référentiel spécifique ; **l'accès au travail** ne serait ouvert qu'après neuf mois et non plus six, comme la Commission l'avait proposé et le Parlement approuvé.

Il est particulièrement irrationnel, pour ne pas dire aberrant, que les EM, d'une part, contestent le coût de l'accueil des requérants et de leur famille et, d'autre part, s'opposent aussi fortement à leur ouvrir le droit à un emploi – et donc à un revenu – qui permettrait d'alléger l'impact budgétaire de leur prise en charge. Il est tout aussi paradoxal de leur part d'afficher une volonté d'intégration des réfugiés dans nos sociétés – et donc dans les économies nationales – mais de les pousser à alimenter le travail au noir en leur fermant l'accès à un emploi officiel et déclaré...

S'agissant des « procédures »¹⁵, l'AEDH s'inquiète vivement de ce que l'affrontement entre le Parlement et le Conseil pourrait se conclure par le maintien des dispositions dérogatoires de droit parmi les plus contestées de la directive de 2005. L'usage qu'en font actuellement nombre d'États

¹³ En revanche les droits conférés par l'obtention du statut maintiennent une différence quant à la durée du titre de séjour.

¹⁴ Directive 2011/95/UE adoptée le 13 décembre 2011 ; op. cité

¹⁵ Directive du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut conféré par la protection internationale – Refonte – Proposition modifiée, 1^{er} juin 2011 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0319:FIN:FR:PDF>

de l'UE laisse planer des perspectives alarmantes sur les garanties de droits des demandeurs d'asile.

Il est particulièrement inadmissible que soit prévue une **procédure accélérée et/ou à la frontière**. Quand bien même cela ne concernerait « que » des demandeurs jugés de mauvaise foi, au récit peu crédible ou venant de pays d'origine sûrs, les procédures de cette nature constituent une entrave manifeste à l'application du principe selon lequel toute personne en recherche de protection a le droit de faire entendre sa demande et donc d'accéder en toute équité aux formalités *ad hoc*. La rédaction concernant les circonstances où ces procédures pourraient être mises en œuvre laisse une marge d'interprétation aux autorités nationales qui sera d'autant plus préjudiciable aux requérants concernés que **le recours serait non suspensif**.

Dans cette hypothèse, la référence au **principe de non refoulement** annoncée comme l'un des points forts de la future directive « procédures » demeurerait finalement simple pétition !

L'AEDH tient, en outre, à rappeler qu'elle est fermement et absolument opposée à l'usage du concept de pays d'origine sûrs. Celui-ci revient à considérer le requérant originaire de ce pays comme n'ayant a priori pas besoin d'une protection internationale ; ce serait donc à lui de **prouver** aux autorités qu'il risque effectivement des persécutions, des violences ou la mort s'il est renvoyé dans son pays d'origine.

C'est sur cette base, par exemple, que la Hongrie effectue des transferts vers la Serbie où l'on sait pourtant que les droits des requérants sont malmenés et que les conditions d'accueil et le régime d'asile sont indignes. C'est également le cas des États des Balkans, considérés comme sûrs par la plupart des États membres de l'UE alors que les minorités Roms y sont fortement discriminées, voire persécutées.

Rappelant que la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 interdit toute discrimination relative à la nationalité, l'AEDH insiste sur le fait que l'application du principe de pays d'origine sûr entraîne nécessairement un traitement doublement inégal des demandes d'asile : selon les pays d'origine et selon les pays d'accueil. En effet, plus de la moitié des États membres n'ont pas établi de liste nationale de « pays d'origine sûr ». De plus, parmi ceux qui ont effectivement établi une telle liste, les différences de composition demeurent importantes. Par exemple, seul le Danemark estime la Russie comme sûre et seule la France le fait pour la Turquie et l'Arménie ; quant au Royaume-Uni, il qualifie un grand nombre de pays sûrs mais pour les seuls ressortissants masculins.

On ne saurait trop souligner que le fait même que, jusqu'à présent, les EM n'ont jamais réussi à s'entendre sur une liste commune de POS témoigne de la faiblesse du concept. C'est, en outre, une source supplémentaire de discrimination entre les requérants selon le pays où le règlement Dublin II les obligerait à présenter leur demande.

L'AEDH estime que, de dérogations en dérogations et à force de « souplesse » respectueuse des particularismes nationaux, le régime d'asile commun s'éloigne de façon critique de l'objectif d'égalité de traitement des requérants fixé par le programme de Stockholm. Au prétexte de vouloir faire face au risque de quelques demandes qualifiées d'abusives, c'est un nombre important de demandeurs qui sera touché par ces mesures.

En conséquence, l'AEDH appelle instamment les parlementaires européens : à rejeter toute forme de procédure dérogatoire au principe d'un examen individuel, complet et équitable d'une demande d'asile ; à imposer que tout recours soit suspensif, en particulier de mesures de reconduite hors du territoire ; à refuser d'entériner le concept de pays d'origine sûr.

(4) Réétention ou détention, aucune circonstance ne peut légitimer l'enfermement de demandeurs d'asile

Qu'il s'agisse de la directive accueil, de la directive procédures ou du règlement Dublin II, l'AEDH constate avec effarement que, au fil des textes qui doivent préciser le nouveau RAEC, la détention des demandeurs d'asile – souvent dénommée « rétention » - figure comme une situation « normale » - au sens durkheimien du terme -, y compris pour **les personnes vulnérables**, y compris pour **les enfants mineurs**, y compris dans des **prisons**.

La directive « accueil » de 2003 ne mentionnant la rétention qu'en passant, comme l'une des situations dans laquelle pouvait se trouver un demandeur d'asile, nombre de pays s'en sont trouvés légitimés pour banaliser l'enfermement des requérants et en faire une étape – parfois fort longue – imposée à leur parcours.

L'AEDH déplore vivement que la refonte de ladite directive accueil n'ait pas été saisie comme l'occasion d'interdire formellement cette pratique et que la Commission – rejointe par le Parlement – ait simplement souhaité encadrer les motifs, les formes et la durée de cette privation de liberté des demandeurs d'asile¹⁶.

Dorénavant, selon un pale rappel des normes onusiennes, elle ne devrait donc relever « que » d'une décision au cas par cas, être « limitée » à des circonstances « exceptionnelles », pratiquée « en dernier ressort », strictement « limitée » dans le temps, voire céder la place à des mesures alternatives, ... et toujours être strictement subordonnée au « principe de proportionnalité », étant entendu que « nul ne doit être placé en rétention au seul motif qu'il demande une protection » ...

Selon le nouveau projet de directive accueil, le demandeur d'asile pourrait donc être placé en rétention dans six circonstances, pour :

- vérifier son identité;
- vérifier les éléments sur lesquels se fonde sa demande d'asile ;
- statuer sur son droit d'entrer sur le territoire ;
- protéger la sécurité nationale et l'ordre public ;
- préparer son retour dans le pays d'origine si l'État membre peut justifier, sur la base de critères objectifs (...) qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'il fait la demande de protection internationale dans le seul but de retarder ou d'empêcher l'exécution de la décision de retour ;

et

- dans le contexte d'un transfert vers un autre État membre, en vertu de Dublin II.

Dans ce même règlement Dublin, il est précisé que la rétention doit être réservée à des cas exceptionnels définis par ledit règlement et pour autant qu'elle soit conforme aux principes de « nécessité » et de « proportionnalité ».

L'AEDH estime que le fait même de lister les cas, les circonstances, les conditions ou la durée du placement en détention d'un demandeur d'asile, sera considéré comme une légitimation d'une pratique inacceptable et déjà beaucoup trop répandue au sein de l'UE.

¹⁶ Commission européenne : Proposition modifiée de directive du Parlement et du Conseil établissant des normes pour l'accueil des demandeurs d'asile, Bruxelles, le 1.6.2011 - COM(2011) 320 final : « *La Commission est préoccupée par la généralisation des mesures de rétention à l'égard des demandeurs d'asile, alors que l'acquis de l'UE en matière d'asile est silencieux sur ce point.* », p. 5
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0320:FIN:FR:PDF>

D'autant que les habituelles précautions rédactionnelles ne manquent pas de prévoir la nécessité de *tenir compte des particularités des différents systèmes juridiques des États (...) des contraintes géographiques (...), notamment les postes frontières et les zones de transit* ». Ce pragmatisme contextuel a d'ailleurs conduit à envisager que la détention puisse être assurée dans des établissements pénitentiaires en cas de manque de place dans des centres administratifs (en assurant une séparation d'avec les prisonniers de droit commun, quand même !)

L'AEDH conteste d'autant plus ces dispositions que la seule véritable mesure de sauvegarde contre des abus a été contrebattue par les États membres. Il était, en effet, prévu que lorsque la décision de placement en rétention serait prise par une autorité administrative elle devrait être confirmée par l'autorité judiciaire dans le délai de 72 heures. Le Conseil a bataillé pour que l'appréciation du délai (« le plus vite possible ») soit abandonnée aux législations nationales.

Plus inadmissible encore, si les amendements à la directive « procédures » souhaités par la commission LIBE du Parlement¹⁷ ne sont pas votés, la possibilité d'enfermer des mineurs sera conservée, en « mesure de dernier ressort » et dans des « circonstances exceptionnelles » pour **les mineurs non accompagnés**, au prétexte que l'intérêt supérieur de l'enfant peut l'exiger.

Pour l'AEDH, il apparaît donc que même s'il est affirmé que les États membres ne doivent pas appliquer de « sanctions pénales » aux demandeurs d'asile, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, et que leur liberté de mouvement ne doit faire l'objet de restrictions que lorsque c'est nécessaire, la banalisation du placement en rétention dans le futur régime d'asile européen témoigne de ce qu'ils demeurent considérés d'abord comme des migrants à contrôler et dont il faut décourager les velléités d'entrer sur notre territoire.

C'est le sens du satisfecit exprimé par la Présidence chypriote sur les décisions de la Commission LIBE qui, nous dit-on, éviteront « *les abus et les contraintes administratives superflues* »¹⁸. C'est aussi le signal très inquiétant que donnent les dernières propositions de la Commission pour la réforme d'**EURODAC** en prévoyant de permettre aux « autorités répressives nationales » et à Europol d'accéder à la base de données constituée des empreintes des demandeurs d'asile¹⁹.

Dans la mesure où il ne paraît guère possible de compter sur les États membres pour mettre fin à la pratique de l'enfermement des demandeurs d'asile, l'AEDH demande aux parlementaires européens d'exiger que la rétention, la détention, la garde-à-vue, toute forme d'enfermement des demandeurs d'asile, quelle que soit la dénomination qu'on lui donne, soit strictement interdite dans quelque circonstance que ce soit et en quelque point que ce soit du territoire de l'UE.

¹⁷ Conseil de l'Union européenne - Interinstitutionnel, File: 2009/0125 (COD) - Amended proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection status (Recast) [First reading] - Article 26a - Detention of minors : « *The detention of minors shall be strictly prohibited in all circumstances.* » Bruxelles, 27 septembre 2012
<http://www.statewatch.org/news/2012/oct/eu-council-asylum-procedures-4-col-14259-12.pdf>

¹⁸ Cyprus Presidency of the Council of European Union : Communiqué de presse – « *Une étape a été franchie vers un régime d'asile européen commun* », 13 juillet 2012.
<http://www.cy2012.eu/index.php/fr/news/press-release--positive-step-for-common-european-asylum-system>

¹⁹ Sur cette question, voir aussi « *Contribution de l'AEDH sur la proposition de refonte d'Eurosur* », Bruxelles, le 20 juin 2012.
http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Asile%20et%20immigration/Contribution%20AEDH%20EU%20ROSUR_070612.pdf

**

On sait que le projet d'un système d'asile européen et uniforme sur tout le territoire de l'UE était indispensable au regard du principe de non discrimination si fortement ancré dans la construction d'une Europe des libertés. C'était, en outre, fixer un horizon de progrès dans l'implication de l'UE en matière de protection internationale. Force pourtant est de constater que les États membres ne veulent apparemment pas de ce progrès, au lancinant prétexte que cela représentera un coût supplémentaire, des charges administratives et, surtout, que cela induira un effet d'aubaine pour les migrants.

L'AEDH observe avec consternation que l'esprit des textes susceptibles de former l'architecture du futur régime d'asile européen commun porte la marque d'une **incapacité de l'UE** à se projeter dans la réalité d'un contexte international où les conflits, les révoltes, les guerres ne peuvent que pousser un nombre croissant de personnes sur les chemins de l'errance, comme en témoignent notamment les publications régulières du HCR.

Ce tropisme géo-centré trouve son expression directe dans le maintien d'une politique d'**externalisation** transférant à des pays bien moins préparés que les nôtres la responsabilité d'accueillir des réfugiés, par la « **protection à l'intérieur du pays** » (directive « qualification »), ou par la volonté de s'en décharger sans examen approfondi au prétexte élaboré qu'ils sont réputés **sûrs** (directive « procédures »). C'est le même esprit qui prélude aux orientations de la Politique de voisinage (PEV) et aux pressions croissantes de l'UE pour obtenir la signature d'accords de réadmission avec des pays tiers aux normes balbutiantes, voire inexistantes, en matière de protection des droits fondamentaux des migrants, demandeurs d'asile ou réfugiés.

Certes le territoire des 27 est l'une des destinations des demandeurs d'asile, mais il représente bien peu au regard des populations innombrables accueillies par l'Afrique ou l'Asie (moins d'un cinquième des réfugiés dans le monde). Il serait temps d'admettre que l'Union européenne n'est pas menacée par des hordes de « miséreux » en recherche de protection : le nombre de demandes d'asile enregistrées est près de deux fois moins élevé qu'il y a 10 ans et près de trois fois moins qu'il y a 20 ans ! Nous sommes bien loin de l'invasion quasi-biblique prophétisée comme conséquence des bouleversements dans les pays arabes... Et quand bien même cela aurait-il été, nos pays ne sont-ils pas engagés par des conventions internationales ?

Les incessantes négociations interinstitutionnelles sur le RAEC, le front du refus des États membres de la majeure partie des propositions de progrès qu'il pourrait représenter en termes de respect des droits fondamentaux des demandeurs d'asile, témoignent surtout de la volonté de ces derniers de défendre des particularismes nationaux et de leur conception d'une « Union » fort peu « commune ». Cinquante-cinq ans après la signature du traité de Rome, cette tentation rampante de renationalisation est préoccupante et l'AEDH est bien persuadée que ce n'est pas de cette Europe que veulent les citoyens européens.

Parlementaires européens, ne bradez pas les droits des demandeurs d'asile !

Bruxelles, le 10 décembre 2012

Contact:

Catherine Teule, AEDH Vice-président. E-mail : catherine.teule@ldh-france.org

Serge Kollwelter, AEDH Président. E-mail : serge.kollwelter@aedh.eu

AEDH, Association Européenne pour la défense des Droits de l'Homme

33, rue de la Caserne. B-1000 Bruxelles

Tél : +32(0)25112100 Fax : +32(0)25113200 Email : info@aedh.eu

Vous pouvez également consulter la note d'analyse sur la Directive Procédure sur le site internet de l'AEDH, en [cliquant ici](#).