

# Droit d'asile : un calendrier européen chaotique

Contrôle des flux migratoires, accords de réadmissions, rapatriements,  
conditions d'accueil des demandeurs d'asile, statut de réfugié, protection subsidiaire...

Des mesures de plus en plus nombreuses, et de plus en plus concrètes,  
réglementent l'accès des demandeurs d'asile aux territoires de l'Union européenne.

Un voyage dans le maquis des textes européens les plus récents.

par **Patrick Delouvin**,  
responsable  
du service Réfugiés,  
section française  
d'Amnesty International,  
Paris\*

Le Traité d'Amsterdam a renforcé les prérogatives de l'Union européenne en matière de politique d'asile et d'immigration et préconisé leur harmonisation. En juin 2002 à Séville, les chefs d'États et de gouvernements ont décidé d'accélérer le processus, les ministres du Conseil Justice et Affaires intérieures (JAI) devaient adopter plusieurs textes essentiels au plus tard en 2003. Mais les discussions à quinze sont loin d'être aisées.

Les États membres peinent souvent à accepter les modifications voulues par les autres. Ceux du Nord et ceux du Sud n'ont pas la même vision de la répartition des demandeurs d'asile entre eux. De plus, le travail de rapprochement à quinze n'interrompt pas les modifications législatives au niveau national ni la signature de certains accords bilatéraux. Par exemple, la France et le Royaume-Uni ont engagé un dialogue dans le cadre de la fermeture du centre de Sangatte. Ces deux pays se renvoyaient la responsabilité de la présence quotidienne dans cette petite ville proche du tunnel sous la Manche de 1 000 à 1 500 étrangers en situation irrégulière cherchant à rejoindre leurs familles ou leurs communautés. Le Royaume-Uni s'est engagé à modifier sa législation jugée trop accueillante pour les demandeurs d'asile et leur a notamment supprimé le droit au travail. Simultanément, la France fermait le centre afin de rendre invisibles les réfugiés qui continuaient à affluer. Ces échanges à deux ont eu des répercussions sur les discussions à quinze.

Lors de trois récents sommets, les chefs d'États et de gouvernements se sont prononcés sur l'asile, en établissant de plus en plus le lien avec le contrôle des flux migratoires. L'évolution de leurs déclarations est révélatrice. À Tampere, en octobre 1999, ils avaient affirmé leur attachement au *"respect absolu du droit d'asile"* et souhaité la mise en place d'un régime d'asile européen commun *"fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève"* et le maintien du *"principe de non-refoulement"*. En décembre 2001, à Laeken, ils ont commencé à parler d'un *"équilibre nécessaire"* entre *"la protection des réfugiés"*, *"l'aspiration légitime à une vie meilleure"* et *"la capacité d'accueil"* des États membres. En juin 2002, à Séville, ils ont affiné cette idée d'*"équilibre"*, en définissant les actions à prendre pour combattre *"l'immigration clandestine"* et éviter *"l'abus des demandes d'asile"*.

\* Cet article a été préparé avec l'aide de Gaëlle Berthias et Arnaud Pujal, stagiaires au service Réfugiés.

À Séville, le Conseil a insisté sur l'importance d'une "approche intégrée, globale et équilibrée" visant à "s'attaquer aux causes profondes de l'immigration illégale", mais s'est empressé d'ajouter que cela restait un objectif "à long terme". Les quinze chefs d'États et de gouvernements ont plus concrètement exigé que "tout futur accord de coopération" signé avec un pays contienne une clause non seulement sur la "réadmission obligatoire" en cas d'immigration illégale, mais aussi sur "la gestion conjointe" des flux migratoires. Les pays visés doivent s'engager à réadmettre leurs propres nationaux en situation irrégulière, mais aussi les ressortissants de pays tiers qui auraient transité par leur territoire. La Commission a été mandatée par le Conseil pour négocier des accords de réadmission, dans un premier temps avec Hong Kong, Macao, le Sri Lanka, la Russie, le Pakistan et le Maroc ; et plus récemment avec la Chine, l'Albanie, l'Algérie, la Turquie et l'Ukraine. Le premier accord vient d'être conclu avec Hong Kong<sup>(1)</sup>, il ne contient aucune mention explicite du respect des dispositions de la Convention de Genève, alors que la recommandation du Conseil du 24 juillet 1995 concernant les principes directeurs à suivre lors de l'élaboration de tels accords prévoit que "tout accord respecte la Convention de Genève de 1951".

1)- Décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et Hong Kong, 8 novembre 2002, 9190/02.

### *Un plan de gestion des frontières extérieures*

Par ailleurs, le Conseil a rappelé que les États parties à l'accord de Cotonou, et notamment le Mali, la Gambie, le Ghana et le Nigeria, étaient liés par une clause de réadmission obligatoire. En outre, le 28 novembre 2002, le Conseil a rappelé la décision d'accroître la coopération avec d'autres pays : la République fédérale de Yougoslavie, la Tunisie et la Libye. Il faut espérer que l'accord récent entre la Suisse et le Sénégal ne préfigurerait pas le contenu des futurs accords de l'Union. Les demandeurs d'asile d'Afrique de l'Ouest déboutés en Suisse dont la nationalité n'a pu être établie seraient envoyés au Sénégal : des fonctionnaires suisses auraient soixante-douze heures pour identifier les expulsés, avec l'aide des représentations ouest africaines présentes. En cas d'échec, ces déboutés seraient ramenés en Suisse.

À Séville, le Conseil a également salué l'élaboration d'un "plan de gestion des frontières extérieures" pour une meilleure maîtrise des flux migratoires et a demandé que soit créé avant la fin 2002 un "réseau d'officiers de liaison immigration". Cette création d'officiers de liaison européens allant participer au contrôle des migrants dans les pays de transit ou d'origine confirme la volonté des États membres de déplacer leurs frontières vers l'amont, vers les pays de départ ou d'embarquement. À la fin du mois de novembre 2002, les ministres de l'Intérieur ont précisé plus clairement ces notions d'officiers de liaison "immigration" (les OLI) ou "des aéroports" (les OLA) et des autres conseillers techniques. Ils ont jugé que leur déploiement présentait "un bon rapport coût-efficacité". Afin d'assurer la coopération des pays tiers, les États membres ont aussi prévu "une éva-

2)- Conseil JAI  
du 28-29 novembre 2002.

3)- AELE :  
Islande, Liechtenstein,  
Norvège et Suisse.

4)- Voir aussi l'initiative  
de l'Autriche en vue  
de l'adoption d'un règlement  
du Conseil fixant  
les critères permettant  
de déterminer les États  
tiers pouvant être  
considérés comme sûrs,  
JOCE du 24 janvier 2003.

luation systématique” des relations avec ceux d'entre eux qui “ne coopèrent pas dans la lutte contre l'immigration illégale”. À Séville, le Conseil a certes renoncé à prendre des sanctions contre ces pays, mais il a quand même prévu de prendre des “mesures ou positions”.

Pour ce qui est de l'asile, diverses notions sont expressément utilisées pour limiter l'accès au territoire de l'Union. Dans un discours devant la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale à Paris, le 12 novembre 2002, le commissaire Antonio Vitorino a annoncé son souhait d'améliorer l'accueil des réfugiés dans les régions en crise “plutôt que d'attendre leur entrée sur le sol européen”. Une note adoptée par les Quinze fin novembre traite du renvoi vers les “pays tiers sûrs”<sup>(2)</sup> : l'accès aux procédures d'asile européennes serait réservé à ceux qui peuvent trouver protection “uniquement” dans l'Union. Le Conseil JAI a déclaré que les États membres de l'Association européenne de libre échange<sup>(3)</sup> et les États candidats à l'entrée dans l'Union pouvaient être considérés comme des pays tiers sûrs. Par ailleurs, le Conseil a décidé “d'accorder la priorité aux travaux portant sur la désignation des pays tiers sûrs” dans le cadre des futures discussions sur le projet de directive relative à la procédure<sup>(4)</sup>. Dans ses priorités pour la première moitié 2003, la présidence grecque prévoit de son côté d’“externaliser” la procédure d'asile “dans les pays d'origine et les pays voisins”. Des mesures de plus en plus nombreuses, et de plus en plus concrètes, qui risquent d'entraver l'accès de nombreux demandeurs d'asile aux territoires de l'Union européenne.

### *Programme de rapatriements*

À Séville, les chefs d'États et de gouvernements ont également souhaité qu'un programme de rapatriements soit adopté avant la fin de l'année 2002. La Commission a agi rapidement : après le Livre vert déjà présenté le 10 avril 2002, elle a publié le 14 octobre une communication relative à une politique communautaire en matière de retour. Elle y préconise une “consolidation sans ambiguïté des canaux de l'immigration régulière” et le maintien d'un “système d'asile effectif et généreux”. Mais elle veut également, par “la menace crédible d'un retour forcé”, adresser un “signal fort aux personnes en séjour irrégulier” dans les États membres, à savoir celles qui sont “entrées illégalement” ou qui “sont restées sur le territoire alors que leur visa ou leur permis de séjour était périmé” ou encore qui “ont finalement été déboutées de leur demande d'asile”. La Commission plaide pour une meilleure coordination des opérations de retour, mais aussi pour la mise en place de garanties : assistance et conseils, aide financière au retour, accueil et réinsertion dans le pays de retour. La Commission insiste à nouveau sur la nécessité d'intensifier la coopération avec les pays tiers, elle prône une fois de plus la conclusion d’“accords communautaires de réadmission”, dont le “succès” dépendra dans une large mesure des “mesures d'incitations positives”.

Le 25 novembre 2002, la présidence danoise a soumis son projet de programme d'action sur les retours et les quinze ministres de l'Intérieur l'ont adopté le 29 novembre. Ce projet présente l'organisation des retours forcés comme une nécessité pour "préserver l'intégrité des systèmes d'asile et d'immigration" de l'Union. Une grande partie du programme traite des "mesures facilitant les retours forcés" comme la mise en place de vols charters communs "plus avantageux financièrement et plus efficaces". Le signal à l'encontre des personnes en situation irrégulière "serait plus fort". Le texte souligne qu'un des obstacles principaux à une politique de retour efficace est le refus de certains pays tiers de réadmettre leurs propres nationaux et qu'il faut prévoir des moyens d'assurer leur coopération. Le texte ne prévoit pas de mesures d'incitations positives, contrairement à la Commission. En outre, comme le Conseil de Séville l'avait demandé, les futurs accords de coopération avec des pays tiers devront inclure une clause traitant de la "gestion conjointe des flux migratoires et de la réadmission obligatoire" en cas d'immigration illégale. Cette obligation serait "non négociable"<sup>(5)</sup>.

Le plan de retour vers l'Afghanistan adopté fin novembre est considéré comme la "première mesure d'application" du programme d'action général sur les retours<sup>(6)</sup>. Ce plan est prévu pour entrer en vigueur "aussi vite que possible et pas plus tard [qu'au] printemps 2003" (point 10). Les retours seront volontaires, mais aussi forcés pour ceux pour lesquels on considérerait qu'ils n'ont pas besoin de protection et qui refuseraient de bénéficier de ce retour volontaire (point 11).

La logique est en fait de désigner l'État membre responsable de l'entrée de l'étranger sur le territoire commun, notamment s'il a été "défaillant" dans le contrôle de ses frontières.

5)- Les règles du droit international prévoient pour les États une obligation absolue de reprendre leurs propres ressortissants, mais pas d'obligation similaire en ce qui concerne les ressortissants de pays tiers ayant transité par leur territoire.

6)- Conseil JAI, 25 novembre 2002, 14654/02.

### *Une mutualisation des contrôles aux frontières*

La Convention dite "de Dublin" a été signée en 1990 et est entrée en vigueur 1<sup>er</sup> septembre 1997. Elle vise à déterminer, pour chaque demande d'asile déposée, l'État membre "responsable" de son examen<sup>(7)</sup>. En juillet 2001, la Commission a adopté une proposition de règlement, dit "Dublin II"<sup>(8)</sup>, appelé à se substituer à la Convention de Dublin. Le but de ces deux textes est de fixer un seul État membre pour le traitement de chaque demande et d'empêcher le dépôt dans plusieurs. Afin de déterminer l'État "responsable", plusieurs critères sont établis et s'appliquent dans un ordre hiérarchique. Un État membre peut déroger à ces critères "pour des raisons humanitaires, fondées notamment sur des motifs familiaux ou culturels" mais aussi renvoyer un demandeur en dehors du territoire commun vers un pays tiers. La logique est en fait de désigner l'État membre responsable de l'entrée de l'étranger sur le territoire commun, notamment s'il a été "défaillant" dans le contrôle de ses frontières devenues des frontières externes communes. Comme le disent certains responsables, il s'agit d'une

7)- Voir Patrick Delouvin, "La responsabilisation d'un seul État membre pour l'examen d'une demande d'asile", *Migrations Société*, n° 83, vol. XIV, septembre-octobre 2002.

8)- Proposition de règlement du Conseil du 26 juillet 2001, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers ; Réf. Com(2001)447 fin.

9)- Dublin II a été adopté, cf. *Journal officiel de l'Union européenne*, 25 février 2003.

“mutualisation des contrôles aux frontières”. Le principe de Dublin II diffère peu de la Convention actuellement appliquée<sup>(9)</sup>. Pour désigner l'État membre responsable, la Commission a retenu l'existence d'un lien entre le demandeur et cet État : lien familial ou lien administratif par l'octroi d'un visa ou d'un titre de séjour. La situation des familles éclatées a été prise en compte : deux membres d'une même famille se trouvant dans deux États membres différents pourront être réunis. Néanmoins, la définition de la famille a été restreinte, par rapport à la proposition initiale, aux conjoints et enfants mineurs (article 2-i) et le demandeur ne pourra rejoindre le membre de sa famille que “si aucune décision n'a été prise en première instance” sur la demande d'asile de ce dernier (article 8).

#### **Eurodac, le fichier des étrangers**

La logique de la Convention de Dublin et du règlement “Dublin II” conduit les États à renforcer le contrôle des frontières extérieures de l'Union et traduit leur volonté de prendre des mesures sécuritaires plutôt que d'assurer une meilleure protection pour les demandeurs d'asile. C'est dans ce contexte qu'Eurodac a été négocié pour entrer en vigueur le 15 janvier 2003. Seuls l'Irlande et le Danemark ne participeront pas à l'adoption de cette directive et ne seront pas liés par ses dispositions. Il s'agit d'un système européen de contrôle et de comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile et des étrangers susceptibles de le devenir un jour. Les États membres prennent en effet les empreintes digitales des étrangers de plus de quatorze ans : ceux qui déposent une demande d'asile (article 4) mais aussi ceux qui franchissent irrégulièrement une frontière de l'Union (article 8) et ceux qui se trouvent illégalement sur le territoire de l'un des États membres, afin de s'assurer qu'ils n'ont pas présenté une demande d'asile dans un autre (article 11). Ces empreintes sont stockées et comparées dans un fichier informatique dont l'unité centrale est basée à Luxembourg. À l'horizon 2004, la base de données centrale d'Eurodac devrait concerner environ deux millions de personnes. Le système est considéré comme très performant par ses auteurs, avec une capacité d'environ 500 000 comparaisons par seconde pour une précision dépassant les 99,9 %. D'ores et déjà, d'autres méthodes d'identifications biologiques par l'iris, le visage ou la voix sont envisagées.

À défaut d'un lien formel avec le demandeur, l'État responsable sera, comme actuellement, celui qui l'a laissé pénétrer dans l'espace communautaire mais, dorénavant, pourra également être celui sur le territoire duquel le demandeur a séjourné irrégulièrement. Cette nouveauté vient de la crainte de voir se reproduire des situations comme celle de Sangatte. En effet, les critères de l'actuelle Convention de Dublin ne permettent pas à la Grande-Bretagne de renvoyer vers la France les Afghans et les Kurdes qui sont parvenus sur son territoire après avoir été hébergés dans ce centre : ils y ont certes été “tolérés” mais rien ne permet d'établir qu'ils sont “entrés” en Europe par la France.

Des divergences quant à la hiérarchie entre ces deux derniers critères sont apparues, principalement entre la France qui refusait un “article Sangatte” et la Grande-Bretagne qui l'exigeait. La présidence danoise avait fait de l'adoption de cette proposition de règlement une priorité et a proposé un texte de compromis (article 10) :

- la responsabilité de l'État membre par le territoire duquel le demandeur est entré irrégulièrement durerait pendant un an ;
  - au-delà d'une année, ou s'il est impossible de savoir par où la personne est entrée dans la communauté, l'État responsable serait celui où le demandeur a séjourné irrégulièrement au moins cinq mois.
- Sauf surprise politique improbable, l'adoption officielle de ce règlement devrait avoir lieu au début de l'année 2003.

### *Conditions d'accueil des demandeurs d'asile*

En mai 2001, la Commission a présenté une proposition de directive relative à "des normes minimales pour l'accueil" des demandeurs d'asile. Après bien des amendements, les Quinze ont conclu un "accord général" en avril 2002 puis certains ont relancé les discussions. L'accord définitif est intervenu le 27 janvier 2003 lors du Conseil Relations extérieures<sup>(10)</sup>.

10)- *Journal officiel de l'Union européenne*, 6 février 2003.

Quelques dispositions représenteront sans doute une amélioration de la situation actuelle en France. Le demandeur doit par exemple être muni d'un "certificat" de séjour "*dans un délai de trois jours après le dépôt de la demande*" (article 6) et être informé sur la procédure "*dans un délai raisonnable n'excédant pas quinze jours*" (article 5). D'autres dispositions sont très imprécises et laissent une marge de manœuvre presque totale aux États membres. Ces derniers peuvent restreindre la circulation du demandeur "*à l'intérieur d'une zone*" qu'ils fixent, comme c'est le cas actuellement en Allemagne (article 7). En cas d'hébergement, ils "*peuvent décider du lieu de résidence*" du demandeur, pour des raisons "*d'ordre public*" ou comme condition préalable pour bénéficier des conditions matérielles d'accueil ou "*obliger un demandeur à demeurer dans un lieu déterminé pour des raisons juridiques ou d'ordre public*" (article 7). Cette dernière disposition donnera-t-elle le droit aux États membres de maintenir le demandeur en détention ? L'hébergement peut être assuré dans un foyer spécialisé, une maison, un appartement ou un hôtel privé mais aussi dans d'"*autres locaux*" (article 14).

D'autres droits ou conditions sont restreints par rapport à la proposition initiale. Ainsi, alors que la Commission prévoyait que "*le bien-être*" du demandeur devait être garanti, les Quinze ne veulent plus s'engager qu'à assurer sa "*subsistance*" (article 13-2). En ce qui concerne l'emploi, la Commission prévoyait que les demandeurs pouvaient avoir accès au marché du travail six mois après le dépôt de leur demande dans des conditions fixées par l'État membre. Dans le texte adopté en avril 2002, les États membres se sont en fait accordés toute latitude pour fixer une période durant laquelle le demandeur "*n'a pas accès au marché du travail*" (article 11). L'accès au marché du travail serait autorisé au bout d'un an, mais avec de nombreuses conditions : d'une part l'absence de décision en première instance, d'autre part la possibilité de donner la priorité aux ressortissants européens "*pour des motifs liés à leur politique du marché du travail*".



Malgré l'accord politique conclu en avril 2002, certains États ont voulu rouvrir le débat. Sur la question de l'accès au marché du travail, l'Allemagne ne se satisfaisait pas de la liberté de fixer les conditions qui l'encadrent. Elle a demandé la suppression de l'article, estimant en dépit de l'avis contraire du service juridique du Conseil que la Communauté n'est pas compétente pour réglementer cette question. Elle affirmait aussi que cette décision est

Dans l'accord définitivement adopté le 27 janvier 2003, les États membres se sont accordés toute latitude pour fixer une période durant laquelle le demandeur "n'a pas accès au marché du travail".

du ressort de ses *Länder*. Le Royaume-Uni s'est engouffré dans la brèche pour faire élargir aux Quinze une restriction tout juste adoptée au niveau britannique : la possibilité pour les États de supprimer des droits pour les demandeurs qui n'ont pas introduit leur demande dans "les meilleurs délais raisonnables" après leur arrivée (article 16). Cette catégorie est ajoutée aux

autres motifs de limitation ou de retrait du bénéfice des conditions d'accueil : l'abandon du lieu de résidence fixé sans autorisation ; le non respect de l'obligation de se présenter aux autorités ; l'introduction d'une première demande ; la dissimulation de ses ressources.

Lors du Conseil Justice et Affaires intérieures des 28 et 29 novembre 2002, les États membres ont accédé à la demande britannique et convenu que les *Länder* allemands peuvent conserver leurs prérogatives pour l'accès au marché du travail. Le Conseil, sous réserve de la confirmation d'un État membre, "est parvenu à un accord" sur le projet de directive en vue de permettre "d'adopter cette directive" lors d'une de ses prochaines sessions<sup>(11)</sup>.

Un accord politique a été obtenu lors du Conseil du 19 décembre 2002, l'approbation formelle est intervenue lors du Conseil du 28 janvier 2003.

11)- Pour l'application en France, voir la circulaire du ministère de l'Intérieur du 31 décembre 2002.

### *Statut de réfugié et protection "subsidaire"*

La définition du réfugié fournie par l'article premier de la Convention de Genève de 1951 – "toute personne qui craint avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques, qui se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays" – est aujourd'hui interprétée différemment par les États membres. En 2001, la Commission européenne a transmis une proposition de directive visant d'une part à préciser ce que les Quinze devraient entendre demain par "réfugié", d'autre part à mettre en place une protection "subsidaire", pour des personnes ayant besoin d'une protection mais qui ne seront pas reconnues réfugiées. En 2002, la présidence danoise avait fait de l'adoption de ce texte une de ses priorités et le sommet de Séville en a demandé l'adoption avant le milieu de l'année 2003. Les Quinze ont commencé l'examen difficile des articles 1 à 17, relatifs aux définitions laissant à plus tard le contenu de la protection

internationale. Lors du Conseil JAI des 28 et 29 novembre 2002, les États membres sont parvenus “à un accord politique sur un grand nombre d’articles” et ont chargé le Comité des représentants permanents “de poursuivre les travaux en vue de parvenir à un accord politique lors d’une prochaine session du Conseil”.

Les versions discutées se sont succédées mais sont restées confidentielles la plupart du temps. Pour les associations concernées, il est toujours aussi difficile de faire un travail de *lobbying* efficace lorsque les notions en cours de discussion ne sont pas connues<sup>(12)</sup>. Amnesty International a pris position sur plusieurs articles qui pouvaient remettre en cause certains aspects de la Convention de Genève de 1951, pierre angulaire du système de protection des demandeurs d’asile.

L’article 2-c de la proposition de la Commission définit le réfugié comme “tout ressortissant d’un pays tiers [...] et tout apatride” qui remplit les conditions. Cette définition exclut certains demandeurs, les ressortissants des États membres de l’Union européenne ; même si la probabilité que ceux-ci demandent l’asile est faible, les États parties à la Convention de Genève ne peuvent en modifier le champ d’application, son article 3 interdit en effet toute “discrimination” fondée sur la nationalité. En outre, aujourd’hui, la France reconnaît le statut à des ressortissants de certains pays candidats<sup>(13)</sup>, qui demain seront membres et auxquels cette règle s’appliquera.

L’article 2-e définit le bénéficiaire de la protection subsidiaire comme la personne “qui ne peut être considérée comme un réfugié” mais pour laquelle il y a des motifs sérieux de croire qu’elle “courrait un risque réel de subir des atteintes graves” en cas de renvoi. Selon la Commission européenne, dans l’exposé des motifs, d’une part ce statut est distinct mais “complémentaire” du statut de réfugié, d’autre part, toute demande de protection “est présumée être une demande d’asile”, donc du statut de réfugié. Il faut espérer que la primauté de la protection de la Convention de Genève sera respectée en toutes circonstances ; toute demande d’asile doit être étudiée en priorité au regard des critères de la Convention et, seulement en cas d’échec, de ceux de la protection subsidiaire.

L’article 7 traite de “l’évaluation” de la demande de protection. Le Comité exécutif du HCR a affirmé que la reconnaissance du statut de réfugié n’est pas conditionnée par la production de preuves objectives de menaces ou de persécutions. Dans son *Guide des procédures*, le HCR a rappelé combien il est souvent difficile au demandeur d’apporter la preuve de certaines affirmations. Il y a affirmé que, lorsque les déclarations du demandeur sont “cohérentes et plausibles”, il est “nécessaire” de lui donner le “bénéfice du doute” (paragraphe 203 et 204). Une référence au “bénéfice du doute” figurait dans une version amendée de la proposition de directive et il est regrettable qu’elle ait été supprimée ultérieurement. Dans la dernière version, le demandeur doit présenter “aussi rapidement que possible” tous les éléments de sa demande, sur son identité et ses motifs mais

12)- Les articles commentés dans ce chapitre sont issus de la version française Asile 68 du 26 novembre 2002 et la version anglaise Asile 77 du 13 décembre 2002.

13)- En 2001, l’Ofpra a statué sur les demandes de cinquante-quatre ressortissants hongrois et de soixante-dix-neuf slovaques, reconnaissant le statut respectivement à treize et cinq d’entre eux.



aussi sur *“son itinéraire”*. L'attention de l'examineur est particulièrement attirée sur de nombreuses conditions que le demandeur doit remplir : *“S'être réellement efforcé d'étayer ses affirmations”* ; avoir fourni *“une explication satisfaisante à l'absence d'éléments”* ; *“avoir présenté sa demande dès que possible”*.

L'article 9 définit les “acteurs de persécution”, l'article 9-a les “acteurs de protection” et l'article 10 la notion de protection “à l'intérieur du pays” (*voir encadrés*). La combinaison de ces trois notions, délicate et complexe à interpréter au cas par cas, risque d'exclure de nombreux demandeurs de tout statut parce qu'ils sont censés pouvoir trouver une protection “à l'intérieur” même de leur pays, dans une autre région, auprès d'une quelconque instance. La question se posera par exemple de la protection exercée par une organisation internationale comme les Nations unies pour : un Kurde dans le Nord de l'Irak, un Kosovar d'origine albanaise dans la partie Nord de Mitrovica... L'exemple du massacre de Srebrenica en 1995 montre les limites que peut offrir une telle protection. Pour Amnesty International, tout effort pour protéger les populations dans leur propre pays ne doit pas servir de prétexte à interdire la recherche de certains d'entre eux de se réfugier à l'étranger.

À l'article 11 de la proposition initiale, la persécution était définie comme incluant des *“atteintes graves et injustifiées”*.

Amnesty International a joint sa voix à d'autres pour demander que le terme “injustifiées” soit supprimé car il pouvait laisser entendre que des atteintes graves seraient parfois “justifiées”. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) avait affirmé à plusieurs reprises que les États parties à la CEDH ne peuvent enfreindre certains droits absolus tels que le droit à la vie ou l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants : même lorsqu'un État peut déroger à certaines dispositions de la Convention pour des raisons d'ordre public ou de sécurité intérieure (état d'urgence par exemple), de telles dérogations peuvent être qualifiées de persécution si elles constituent une violation particulièrement grave d'un droit humain. Le qualificatif “injustifiées” a disparu des dernières versions.

L'article 12 définit les motifs de persécution et notamment ce que recouvre la notion d'un “certain groupe social”, présente dans la définition

du réfugié de la Convention de Genève. Les notions de “sexe” ou d’orientation sexuelle” ne sont pas citées dans la Convention, mais constituent une caractéristique essentielle pouvant, dans un pays, mener à des persécutions. Une personne peut être traitée ou perçue différemment par la

#### “Acteurs de persécution”

Une protection internationale sera octroyée aux personnes victimes ou menacées de persécutions par des acteurs “étatiques” mais également “non-étatiques” lorsque leur État ne peut ou ne veut les protéger. Amnesty International, qui n'a eu de cesse de défendre le principe selon lequel l'origine de la menace de persécution ne doit pas être prise en compte, s'est félicitée de cette rédaction.

#### “Protection à l'intérieur du pays”

Avant d'octroyer une protection à un demandeur, les États membres pourront rechercher s'il n'aurait pas pu “rester” dans une autre partie de son pays “où il n'aurait aucune raison de craindre d'être persécuté”. Jusqu'à présent, la France n'applique pas cette notion. Demain, elle pourrait s'appliquer pour un Tamoul sri lankais dans le Sud, un Kurde turc à Istanbul, un Somalien dans le Somaliland...

société qui l'entoure, en raison de cette caractéristique ; elle peut alors faire partie d'un certain groupe social particulièrement menacé. Cette interprétation a été confirmée par la pratique de plusieurs États membres.

La version initiale de la proposition de directive de la Commission contenait une référence explicite au "sexe" et à "l'orientation sexuelle". Certains États membres comme la France se sont opposés à trop de précision. Après de longues discussions, un compromis a été trouvé : "l'orientation sexuelle" reste expressément liée à l'homosexualité, et les aspects liés au sexe "peuvent être considérés".

L'article 15 définit les motifs de la protection subsidiaire. Le texte initial prévoyait notamment "une menace à sa vie, à sa sécurité ou à sa liberté en raison d'une violence non ciblée liée à un conflit armé ou de violations systématiques ou généralisées des droits de l'homme". Cette notion a subi des modifications importantes. La version finale est particulièrement restrictive avec l'ajout de la référence à une menace "individuelle" contre la vie ou la personne d'un "civil" dans des situations de "violence aveugle", qui plus est, "dans un conflit armé interne ou international"<sup>(14)</sup>. Cette notion risque d'être difficile à interpréter : peut-on considérer aujourd'hui qu'il y a en Somalie ou en Algérie une situation de conflit armé ? Après l'évaluation de la crainte de persécution au titre de la Convention de Genève, quels cas reste-t-il pour une "menace individuelle" en cas de "violence aveugle" ?

Les articles 14 et 17 définissent les motifs "d'exclusion" de la protection, respectivement pour le statut de réfugié et la protection subsidiaire. Pour le statut de réfugié, l'article 1-f de la Convention de Genève énumère les motifs de manière limitative : crimes de guerre, crimes contre l'humanité, crimes graves de droit commun et agissements contraires aux buts et principes des Nations unies. Au cours des négociations, les Quinze ont pourtant envisagé d'ajouter d'autres catégories : les personnes soupçonnées de constituer un "danger pour la sécurité" du pays d'accueil ou qui, ayant été condamnées pour un crime grave, représentent "un danger pour la société de ce pays". Ces personnes auraient été exclues du bénéfice du statut de réfugié et de la protection subsidiaire.

#### "Acteurs de protection"

La "protection" traditionnellement assurée par l'État pourra également l'être par "des partis ou organisations, y compris internationales, qui contrôlent l'État ou une partie importante du territoire de celui-ci". Amnesty International a cherché à s'opposer à cette clause : en effet, des autorités censées "contrôler" tout ou partie d'un pays sont souvent incapables d'assurer un contrôle efficace sur une zone ou une partie du territoire. La protection des droits humains n'y est pas garantie. Ainsi, les Farc (Forces armées révolutionnaires colombiennes) vont-elles être considérées comme offrant une protection en Colombie, l'Unita en Angola, le Mpigo (Mouvement patriotique ivoirien du Grand Ouest) en Côte-d'Ivoire ou encore le LTTE (Liberation Tigers of Tamil Eelam) au Sri Lanka ? La protection qu'il faudrait demander à de tels groupes ne pourrait-elle pas être assimilée à une adhésion à leur idéologie ? En outre, ces autorités n'ont pas de capacité juridique internationale, seuls des États peuvent être parties à un traité international et liés par les normes internationales de protection des droits de l'homme. À propos des organisations internationales, les Quinze ont cherché à rassurer en prévoyant que le Conseil devra déterminer au cas par cas si une organisation contrôle effectivement un territoire et fournit une protection suffisante.

14)- Les autres motifs d'octroi sont la peine de mort ou l'exécution, la torture et les traitements ou sanctions inhumains ou dégradants.

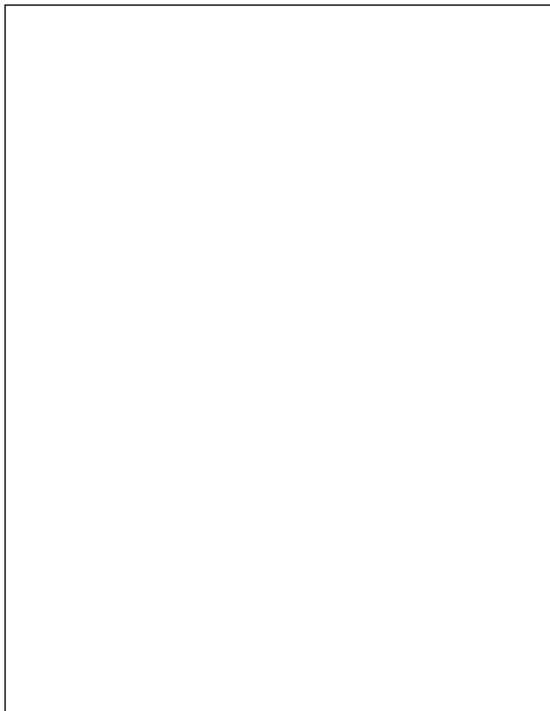
Amnesty International a rappelé que les États ne peuvent émettre de réserves à la Convention de Genève et a demandé que les termes de la directive soient strictement les mêmes que ceux de l'article 1-f.

*Un "rapprochement",  
plus qu'une "harmonisation"*

Pour les États membres, il était délicat d'ajouter une clause d'exclusion à celles de la Convention de Genève, internationalement admise. Aussi, pour conserver ces notions, ils ont créé un nouvel article pour diverses situations : *"la révocation, la fin ou le refus de renouveler"*

le statut de réfugié (article 14-b). Ces motifs de danger pour la sécurité et la société sont énoncés dans les mêmes termes que les exceptions au principe de non-refoulement de l'article 33-2 de la Convention de Genève. Amnesty International s'inquiète du lien établi entre ces deux notions, alors que le *Guide des procédures* du HCR indique en son paragraphe 117 que l'annulation de la décision de reconnaissance du statut de réfugié ne peut se faire que dans des cas limités. Une personne ayant commis un crime de droit commun peut malgré tout avoir une crainte fondée d'être persécutée si elle est renvoyée dans son pays. Or, le lien entre les conditions d'annulation du statut de réfugié et l'article 33-2 de la Convention de Genève peut mener à son refoulement.

Les États membres en ont profité



**"Ma cousine Inès",  
Casablanca.**

pour imposer l'idée d'un retrait généralisé, automatique, du statut lorsque les clauses de "cessation" de la Convention de Genève s'appliquent et que par exemple, les circonstances qui ont poussé une personne à fuir ont cessé d'exister (article 13).

L'article 19 de la proposition initiale interdisait aux États membres d'expulser ou refouler un *"bénéficiaire de la protection internationale"*. Malheureusement, au cours des négociations, des exceptions au principe de non-refoulement ont été incorporées au texte. De telles exceptions sont certes contenues dans la Convention de Genève, mais pas dans d'autres instruments internationaux, tels la Convention contre la torture (article 3), la Convention européenne des droits de l'homme (article 3) ou le Pacte international sur les droits civils et politiques (article 7). La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et le Comité des droits de l'homme de l'Onu ont

jugé que lorsqu'une personne risque d'être torturée ou de subir tout autre traitement cruel, inhumain ou dégradant, le principe de non-refoulement est absolu<sup>(15)</sup>. Amnesty International a recommandé que l'article 19 reflète les obligations internationales des États membres et en particulier le caractère absolu du principe de non-refoulement tel qu'établi dans les conventions internationales citées précédemment.

Les États membres n'arrêtent pas de rappeler l'importance qu'ils attachent au respect absolu du droit d'asile et leur souhait de garantir aux réfugiés une protection rapide et efficace. Simultanément, affirmant vouloir empêcher les abus, ils ne cessent de prendre des mesures visant à entraver l'accès à leurs procédures d'asile. Comme le reconnaissait un fonctionnaire, il est plus facile d'ajouter des policiers à nos frontières extérieures que de convaincre les dictateurs de faire cesser les violations des droits de l'homme.

La boulimie de projets de textes européens ne doit pas amener à conclure que l'harmonisation européenne avance telle qu'elle est supposée le faire selon les dispositions du Traité d'Amsterdam et les conclusions des sommets de Tampere et de Séville. Le terme "rapprochement" est en fait beaucoup plus proche de la réalité que celui "d'harmonisation". Les États membres se montrent en général particulièrement réticents à ce processus de négociation, ce qui se traduit par une lenteur des travaux au sein du Conseil (Dublin II) ou des réouvertures de négociations après adoption d'un accord (sur les conditions d'accueil, par exemple). Au final, les textes adoptés contiennent fréquemment des clauses de "standstill" (immobilisation) qui renvoient aux dispositions du droit national pour les points les plus critiques. Cette "renationalisation" de la politique commune en matière d'asile constitue un danger pour une harmonisation de qualité telle qu'elle est défendue par Amnesty International. ◀

15)- Voir notamment l'arrêt de 1997, *Chahal c. RU*, où la Cour a affirmé qu'un État ne pouvait invoquer un danger pour la sécurité nationale afin de refouler une personne, lorsque celle-ci encourait un "risque réel" de torture une fois renvoyée dans son pays d'origine.



**Claire Rodier**, "La construction d'une politique européenne de l'asile, entre discours et pratiques"

**Monique Chemillier-Gendreau**, "L'introuvable statut de réfugié, révélateur de la crise de l'État moderne"

► Hors-dossier, n° 1240, novembre-décembre 2002

► Dossier *Les frontières du droit d'asile*, n° 1238, juillet-août 2002

**Maxime Tandonnet**, "La politique européenne d'immigration à la croisée des chemins"

► Dossier *Europe, ouvertures à l'Est*, n° 1230, mars-avril 2001

**Abdelmounaim El Gueddari**, "Vers une politique d'immigration européenne"

► Hors-dossier, n° 1222, novembre-décembre 1999

**Maxime Tandonnet**, "L'Europe et le droit d'asile"

► Dossier *Vers une politique migratoire européenne*, n° 1216, novembre-décembre 1998

**Jean Daujac**, "La coopération européenne en matière d'asile et d'immigration"

► Hors-dossier, n° 1211, janvier-février 1998

► Dossier *Réfugiés et demandeurs d'asile*, n° 1198-1199, mai-juin 1996

