

Droit d'asile en Europe : un régime à plusieurs vitesses

Le droit d'asile, consacré par la Convention de Genève du 28 juillet 1951, est reconnu à toute personne « *qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, 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* ». Ce droit, repris dans les textes européens dans le cadre d'une « politique commune dans le domaine de l'asile » faisant l'objet de directives et règlements UE, est mis à mal par les orientations actuelles de la Commission européenne. Par ailleurs, la guerre déclenchée par la Russie en Ukraine il y a quatre mois a rebattu quelques cartes.

LUTTER CONTRE LES PASSEURS

La Commission estime en effet que 90 % des personnes migrantes en situation irrégulière qui atteignent l'Europe utilisent les services de « contrebandiers » et que deux tiers des migrant·e·s irrégulier·e·s ne remplissent pas les critères pour obtenir une protection internationale¹. Elle a élaboré un plan de lutte contre les réseaux de « passeurs », car elle considère, à juste titre, qu'ils mettent la vie des personnes en danger². Pour la Commission, plusieurs facteurs alimentent le recours à ces réseaux : les difficultés socio-économiques, les discriminations, les conflits armés, le changement climatique. Curieusement, la Commission ne mentionne pas les persécutions dans les pays d'origine ! La priorité donnée à la lutte contre les réseaux de passeurs ne saurait occulter le fait que des personnes « *recherchent légitimement une protection dans l'Union* ». Une certaine idéologie prend forme au niveau européen, selon laquelle le démantèlement policier des réseaux de passeurs va tarir les flux migratoires. Autant une politique européenne de lutte contre les réseaux de passeurs est indispensable, autant le droit d'asile doit être réaffirmé avec force.

HOTSPOTS

Par ailleurs, la Commission se félicite de « *l'approche hotspots* », financés dès 2015 suite à ce qu'il est convenu d'appeler la « crise migratoire » par l'Union européenne dans le cadre de la « *protection des frontières extérieures* »³. Mais elle passe sous silence les conditions indignes de détention, l'absence d'assistance médicale et juridique, et la négation des droits pourtant garantis par les directives européennes⁴ : directive « accueil » et directive « procédures » du 26 juin 2013. L'Europe est largement impliquée, par la présence sur place des agences européennes : Frontex, Europol et le Bureau européen de l'asile (EASO), cette dernière agence étant chargée d'un premier examen des demandes d'asile⁵. La Commission ne fait nulle mention du « Pacte sur la migration et l'asile », dont les négociations au Parlement européen s'enlisent. Ce pacte vise notamment à donner un cadre légal aux pratiques de *screening* dans les *hotspots* grecs et italiens, correspondant à un « tri » sur la base de la nationalité. L'obligation d'accueil énoncée par les textes européens et nationaux ne peut être traitée sur la seule base des statistiques,

1 Commission européenne, « Plan d'action renouvelé de l'UE contre le trafic des migrants (2021-2025) » [en ligne], 29 septembre 2021.

2 Selon l'Organisation internationale des migrations, depuis 2014, plus de 20 000 migrants sont morts au cours de leur tentative de traverser la Méditerranée.

3 Conseil européen, "European agenda on migration" [en ligne], 26 juin 2015.

4 Médecins sans frontières, "Constructing crisis at Europe's borders: The EU plan to intensify its dangerous hotspot approach on Greek islands" [en ligne], 9 juin 2021. Voir aussi Jean Ziegler, *Lesbos, la honte de l'Europe*, Paris, Seuil, 2020.

5 Jean Ziegler « Lesbos, la honte de l'Europe » Ed. Seuil 2020, mission dans le cadre du comité consultatif du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies.

sur les chances que telle ou telle personne a d'obtenir une protection en fonction de sa nationalité. L'obligation d'accueil d'un demandeur d'asile n'est pas négociable, et chaque demande d'asile doit être étudiée au cas par cas. La politique migratoire européenne ne saurait se réduire à un *screening* rapide dans des *hotspots* surpeuplés, alors que l'évaluation du bien-fondé d'une demande d'asile requiert plusieurs semaines, voire plusieurs mois si on inclut le temps de l'instance d'appel.

PUSHBACKS

Le règlement de Dublin comporte une référence forte à un « régime d'asile européen commun » visant à mettre en place un « espace de liberté, de sécurité et de justice ouvert à ceux qui, poussés par les circonstances, recherchent légitimement une protection dans l'Union⁶ ». Les pratiques cautionnées par la Commission vont pourtant à l'encontre de ces principes : les refoulements sont désormais officiels, menés avec l'aide de l'agence Frontex, tant en mer Egée, pour assurer la bonne application de l'accord entre l'Union européenne et la Turquie, qu'à la frontière entre la Serbie et la Croatie. Le Rapporteur spécial sur les droits humains des migrants observe ainsi que la Grèce, l'Italie, la Croatie et la Hongrie mettent en œuvre des refoulements massifs de migrants et que certaines mesures de renvoi font intervenir l'usage de la force, en violation des normes internationales⁷. Ces pratiques sont devenues systémiques et font partie d'une priorité de la Commission : protéger les frontières extérieures de l'UE, au mépris finalement des droits fondamentaux. Que va avoir comme conséquence l'autorisation faite à Frontex, lors du Conseil des ministres européens du 28 novembre 2021 à Calais, de « patrouiller » par avion au-dessus de la Manche pour surveiller les embarcations qui tentent de traverser ce bras de mer ? De nouveaux *pushbacks*, au motif que ces embarcations sont affrétées par des passeurs ? Ainsi de nouveaux *pushbacks* ont eu lieu dernièrement en mer Egée : plusieurs centaines de personnes ont été refoulées en provenance de Turquie, au motif qu'elles venaient par un réseau de passeurs. Pourtant, les candidats à l'asile ne doivent pas être sanctionnés à raison de l'irrégularité de leur entrée et séjour sur le territoire, « sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières ».

CONDITIONS D'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS

En Belgique, la qualité de réfugié est accordée par le Commissariat Général aux Réfugiés et Apatrides (CGRA), dans le cadre de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, de transposition de la directive « accueil ». En cas de rejet, un recours contentieux est possible devant le Conseil de contentieux des étrangers (CCE). Autant dire que dans ce contexte, le « screening » pratiqué dans les hotspots et que le pacte « migration asile » entend institutionnaliser en l'encadrant dans ses objectifs et des délais, est une plaisanterie au regard des exigences qui se sont développées dans les droits nationaux. Le droit d'asile comporte des contraintes d'accueil, fixées par la directive « Accueil ». Les demandeurs d'asile ont droit à une information complète, dans un « délai raisonnable » après le dépôt de leur demande, sur leurs droits et leurs obligations. De plus, les États membres doivent leur accorder des « conditions matérielles d'accueil » : l'accès au logement, à la nourriture, aux soins de santé et au marché du travail, éventuellement une allocation, scolarisation des mineurs (articles 13 à 19 de la directive). La directive restreint par ailleurs le placement en rétention : « Le traitement des demandeurs placés en rétention devrait respecter pleinement leur dignité humaine (...) -La rétention y est fortement encadrée (article 8) : elle doit être aussi brève que possible (...): Dès lors que ces garanties ne s'appliquent qu'à celles et ceux qui ont effectivement demandé l'asile, il y a un vide juridique concernant les personnes qui arrivent de manière irrégulière et n'ont pas

6 Considérant 2 de la directive 2013/32/UE, dite « Accueil », et du règlement 604/2013, dit « Dublin III », du 26 juin 2013.

7 Rapporteur spécial sur les droits humains des migrants, « Rapport sur les moyens de répondre aux conséquences pour les droits de l'homme des mesures de renvoi de migrants sur terre et en mer » [en ligne], 12 mai 2021.

encore sollicité l'asile, soit parce qu'elles ne connaissent pas la procédure, soit parce qu'elles attendent d'être dans un pays de l'Union européenne pour demander une protection internationale. C'est le cas des Syrien·e·s, Afghan·e·s, Soudanais·e·s, Irakien·n·e·s, qui bravent la mer et paient des passeurs pour arriver à leurs fins au péril de leur vie⁸. Faut-il les repousser ?

Les décideurs européens ne sauraient réduire la politique migratoire à des actions répressives aux frontières extérieures de l'Union, qui aboutissent finalement à nier l'obligation d'asile. Par ailleurs, la lutte contre les trafics de passeurs, si elle est un objectif politique louable, n'a pas été reconnue comme principe à valeur constitutionnelle et ne saurait primer le respect des différentes contraintes inhérentes au droit d'asile.

LE RÉGIME APPLICABLE AUX RÉFUGIÉ·E·S UKRAINIEN·N·E·S

Cependant, l'actualité immédiate a donné un autre « souffle » au droit d'asile, d'une manière assez brutale. L'invasion du territoire ukrainien par les forces militaires russes à compter du 24 février dernier a généré un afflux massif de personnes vers l'Union européenne. A l'heure actuelle, et sous réserve d'une évolution de jour en jour, environ 2, 3 millions de personnes semblent avoir fui ce pays (chiffres UNHCR au 10/03/22). On entre dès lors dans le cadre d'un « afflux massif de personnes déplacées » au sens de la Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001, laquelle a fait l'objet de la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022. Il appartient en conséquence aux États membres accueillant ces réfugiés de mettre en place un régime spécial d'autorisation de séjour afin que les bénéficiaires et les membres de leur famille disposent de titres de séjour pendant toute la durée de la protection temporaire.

L'urgence humanitaire commande effectivement la mise en place d'un régime « spécial » qui, dès lors, constitue un premier pas vers le régime européen d'asile tel qu'il est défini par les textes qu'on a mentionnés plus haut. La Commission et le Conseil estiment en effet qu'environ la moitié des ukrainien·n·e·s ayant fui leur pays vont demander une protection dans un pays de l'UE. Mais cette coexistence ne va pas sans poser de problèmes. Pourquoi ne raisonne-t-on pas de la même manière s'agissant des réfugié·e·s afghan·e·s ou syrien·n·e·s, qu'on appelle du reste « migrants », sans se soucier du fait qu'ils fuient aussi un pays en guerre ? Sont-ils-elles moins « réfugié·e·s » que les autres ? On rappellera qu'en France, en 2016, 80,9 % des afghan·e·s ayant demandé l'asile l'ont obtenu, 97,3 % des syrien·n·e·s et 42,3 % des soudanais·e·s (chiffres info-migrants).

On peut observer que les régimes d'asile sont pour le coup extrêmement différents : sous le régime de la directive de 2001, les ukrainien·n·e·s peuvent choisir l'État membre dans lequel ils-elles souhaitent bénéficier des droits attachés à la protection temporaire et rejoindre leur famille et leurs amis au sein des vastes réseaux de diaspora qui existent actuellement dans l'ensemble de l'Union ; ils-elles bénéficient immédiatement de droits importants. Sous le régime du règlement Dublin III, le régime est nettement moins favorable : le principe est la responsabilité du premier pays d'entrée ou celui où une demande d'asile a été présentée en premier... Si les réfugié·e·s veulent présenter ailleurs qu'en Italie, en Grèce ou en Espagne une demande d'asile, ils-elles feront l'objet d'une décision de « transfert » et seront donc « persona non grata » en France ou dans le pays qu'ils ont choisi. Signe très concret de cette discordance des traitements de personnes réfugiées, les discriminations dont se font l'écho certains journalistes à la frontière polonaise, où les ukrainien·n·e·s sont accueilli·e·s avec empressement, et les autres, en provenance de pays africains en particulier, sont mal venu·e·s et traité·e·s de manière indigne.

Par ailleurs, les refoulements aux frontières extérieures de l'Europe continuent, avec ou sans l'aide de Frontex. On connaît désormais un droit d'asile à deux, voire à trois vitesses : il y a ceux qui bénéficient d'un régime très favorable, ceux que l'on tolère sur le territoire européen, et les autres, que l'on refoule parce qu'ils ne viennent pas d'Ukraine... alors que les conflits dans les pays concernés se ressemblent étrangement.

⁸ Voir Astrid Roudeau de Châtenay et Aurélien Martin, *France : Calais dans l'objectif d'un réfugié afghan*, diffusé sur Arte le 17 septembre 2021.