



France terre d'asile – Colloque Europe du 4 novembre 2016

Conclusions de Thierry Le Roy, Président de France terre d'asile

Avant d'essayer de dégager le sens ou les conclusions de cette journée, je voudrais en rappeler l'origine. **C'est en réaction à l'« accord » UE-Turquie du 18 mars dernier que France terre d'asile a**, dans un communiqué de son conseil d'administration, **dénoncé les dérives européennes du droit d'asile** que cet accord annonçait : dans son dispositif, par l'abus de la notion de « pays tiers sûr », elle-même contestable, et par l'ouverture d'une voie forfaitaire et discriminatoire d'accès, d'ailleurs très limité, à l'asile en Europe ; dans l'esprit, par ce que nous avons appelé l'externalisation, ou la sous-traitance à un pays tiers des responsabilités de la protection au titre du droit d'asile.

Mais la Turquie (c'était avant le 15 juillet) n'était que le dernier exemple de cette dérive. Nous avons alors « appelé les Etats membres à engager une réflexion approfondie pour répondre convenablement à l'accueil et à l'intégration des réfugiés ». Nous voulons aujourd'hui prendre notre part de ce travail.

Il y a évidemment un peu de prétention à vouloir **saisir d'un coup, dans un colloque, l'ensemble des questions que pose la politique européenne de l'asile**. Mais il y a des moments où il faut prendre des vues d'ensemble, et nous avons pensé qu'on y était. Toutes les questions que nous avons abordées dans nos trois tables rondes se posent simultanément ; l'UE vient de faire des propositions nouvelles aussi bien pour les demandeurs d'asile et les Etats membres (nouveau « paquet asile ») que pour les relations avec les pays tiers ; plus généralement, l'afflux de réfugiés en Europe devient obsédante pour les observateurs, tel celui qui la semaine dernière affirmait que « l'Europe se reconstruira sur ce défi : la gestion et l'intégration d'une partie du grand flux migratoire qui va marquer ce siècle » (Le Monde, 26 octobre).

Nous, à France terre d'asile, voulons y voir clair, dans nos analyses et dans les positions que nous défendons.

1) La question qui sert d'enseigne à ce colloque était au cœur de la **première table ronde** (mais on la retrouve déclinée dans les deux autres) : **le droit d'asile est-il soluble dans la gestion des flux migratoires ?**

Depuis 2015 (au moins), tout se passe comme si une équation s'était établie entre réfugiés et migrants, entre demandeurs d'asile et immigrés clandestins. Dans l'opinion comme pour les gouvernements, la figure du demandeur d'asile a remplacé celle de l'étranger en situation irrégulière.

Il y a de bonnes raisons pour cela. Raison circonstancielle (ou durable ?) : les flux migratoires les plus spectaculaires sont liés à des faits politiques plus qu'économiques. La Grèce, confrontée plus que d'autres à un flux de migrants qui demandent l'asile, en donne témoignage, apporté ici par la *représentante du Conseil grec des réfugiés*. Raison plus profonde, peut-être, que la réflexion actuelle sur les besoins de protection et sur la vulnérabilité liés aux migrations forcées met en évidence : le droit d'asile organisé, le statut

de réfugié (Genève), ne suffit pas, ou plus, à couvrir tous les besoins de protection (approche « besoins » vs. approche « statut »), par exemple le besoin de protection tout au long de la migration (voir R. Zetter, « Protection in crisis », mars 2015) ; il faudrait alors l'élargir, passer d'une protection des réfugiés à une protection des migrants ? A vrai dire, la confusion est aussi dans les opinions, qui se divisent sur les réfugiés comme sur l'immigration. Les Etats membres de destination eux-mêmes, qui conservent dans l'UE la compétence pour accorder le séjour, sont portés à gérer les demandeurs d'asile comme les demandeurs de séjour : en fonction des capacités d'accueil, avec une part d'appréciation de l'opportunité, parfois en fermant leurs frontières ou en refoulant, sans égard pour la spécificité du droit d'asile. La Commission européenne elle-même ne craint pas de proposer au Conseil un cadre nouveau de partenariat avec les pays tiers qui donne priorité, dans les relations avec ces pays, à la maîtrise des flux migratoires vers l'Europe, en oubliant carrément la place du droit d'asile, que le Sommet de Tampere (1999) avait pourtant voulu préserver.

Nous avons certes entendu le *représentant du ministère français de l'intérieur* protester contre la réalité de ce risque de confusion, il est vrai inégal selon les Etats membres, et selon leur exposition au problème.

Mais nous sommes sensibles, à France terre d'asile, aux mises en garde énoncées ici ou là, notamment par le réseau européen ECRE, **au regard des principes du droit d'asile**. Comme sans doute tous les membres de ce réseau, je pourrais dire que **nous restons attachés à ces deux idées** :

a) Les principes du droit d'asile doivent être plus immuables que ses modalités de mise en oeuvre. **Il y a sans doute lieu de réfléchir à de nouveaux instruments de protection, pour faire face à des mouvements de réfugiés dont les cheminements, sinon les causes, ne sont pas ceux que connaissait l'Europe des années 30** ; on peut aussi envisager une différenciation dans la mise en oeuvre du droit d'asile dans l'intérêt des MIE, ou lorsque des plans de réinstallation sont effectivement mis en oeuvre. **Mais l'asile est un droit, légalement défini, un droit individuel ouvert à tous ceux qui y prétendent, et que les Etats qui s'y sont engagés doivent servir**. Et l'"asile humanitaire", à la discrétion des Etats, peut s'ajouter à ce droit, non s'y substituer ;

b) **Le régime juridiques de l'asile et celui des autres migrations doivent demeurer distincts, en dépit même de la mixité des flux, et des motifs des migrants**, et en dépit de la difficulté qui en résulte pour la détermination des motifs légitimes d'un asile. Car, **s'il n'y a guère de « droit » général au séjour dans les pays européens pour les ressortissants des pays tiers, il y a bien en Europe un droit d'asile qui fait partie des valeurs liées à notre histoire**, et inscrites dans les textes juridiques les plus fondamentaux de l'UE (charte des droits fondamentaux, art. 18 ; convention européenne des droits de l'homme).

2) Avec la **deuxième table ronde**, notre colloque abordait la dimension proprement UE de la construction du droit d'asile, dont j'aime à situer l'origine dans ce Sommet de Tampere, car c'est là que les Etats membres ont, à la fois, jeté les bases d'une politique migratoire commune de maîtrise des flux, et affirmé leur attachement, dans le même temps, au « respect absolu du droit d'asile ».

On a bien pensé alors que, pour y arriver, il fallait, d'une part, harmoniser les règles essentielles, de procédure et d'accueil, voire les critères d'application de la protection internationale (convention de Genève ; notion de pays tiers...), dans cet espace européen

peu homogène historiquement et géographiquement ; d'autre part, des dispositifs de solidarité pour faire face aux afflux massifs (on parlait de protection temporaire).

On voit ce qu'il en est aujourd'hui : déficit d'harmonisation et pannes de solidarité.

Pour aborder la **question de la solidarité entre Etats membres**, central dans cette table ronde, nous avons bénéficié du concours d'une *modératrice* qui a été autrefois, en France, ministre de la solidarité nationale. Je n'y vois pas tout à fait un hasard. Cela reflète, d'abord, le fait que l'asile est un besoin avant d'être un droit, et qu'il est demandé et accordé au nom d'une solidarité ; ensuite, **notre conviction que la solidarité entre Etats n'est que le prolongement de la solidarité dont on se montre capable à l'intérieur d'un même pays. C'est d'ailleurs bien ce que nous voyons en ce moment en France, avec les questions que nous posent les demandeurs d'asile concentrés à Calais et à Paris.**

Nous avons voulu recueillir les points de vue d'Etats membres, qui sont autant de situations particulières. Ce matin, celle de la Grèce ; cette après-midi, celle de l'Allemagne, présentée par *Isabelle Bourgeois du CERFA*; et celle de la France, présentée par Pascal Brice (qui a montré que les politiques nationales peuvent bouger, quand on veut).

On a bien entendu, avec le *représentant de l'Institut Jacques Delors*, avec le *représentant à Malte de l'EASO*, des points de vue proprement européens, institutionnels ou informels. On a compris qu'aujourd'hui, la Commission européenne ne renonce pas à un surcroît d'harmonisation des procédures et des conditions d'accueil (mais sur quels standards ?), persuadée qu'à défaut chaque Etat membre restera passif ou impuissant face aux « mouvements secondaires » des réfugiés, et que la solidarité entre Etats membres restera lettre morte.

Il nous semble que **l'Europe ne surmontera pas ses peurs, et les mouvements populistes qu'elles inspirent, en se contentant de stigmatiser les comportements des Etats membres, qu'on oublie parfois de mettre en relation avec les situations particulières qui sont les leurs** (qu'on se souvienne seulement que les demandeurs d'asile sont 18 p/mille de la population hongroise, contre seulement 0,6 p/mille au Royaume Uni) ; **ou de stigmatiser les comportements des réfugiés, qu'on est parfois tentés de culpabiliser pour leurs mouvements secondaires.**

Sous ces réserves, nous pouvons soutenir les évolutions du droit de l'UE qui ont été évoquées, **propres à assurer la sauvegarde et une plus grande effectivité du droit d'asile**, en distinguant ce qui est principe fondamental de ce droit (autour du droit à une protection internationale) des modalités choisies pour en assurer le respect par les Etats membres :

. Ainsi, **avec Dublin IV** (dans le paquet Asile 2016), la Commission propose des mécanismes de solidarité (relocalisations) pour corriger les effets de la règle de responsabilité de l'Etat premier accueil. Faut-il, pour que cette solidarité devienne effective, plus de mécanismes volontaires, incitatifs (financiers) ou obligatoires (quotas) ? Des clauses de suspension ? C'est là la problématique des diplomates. La table ronde nous aura aidés à cerner l'objectif, et nous jugerons les résultats obtenus. Quant à nous, **nous demandons depuis longtemps une véritable refonte du dispositif de Dublin et de ses critères, trop indifférents aux aspirations des demandeurs d'asile et aux liens familiaux et linguistiques ;**

. Ainsi, aussi, des règles de gestion de la demande d'asile par les Etats membres. La règle d'une seule demande dans un seul pays ne nous paraît pas méconnaître les principes du droit d'asile. Elle justifie un minimum de disciplines imposées aux Etats membres comme aux demandeurs d'asile en ce qui concerne leur liberté de circulation à

l'intérieur de l'UE (les mouvements secondaires), alors que cette liberté doit être reconnue pour les réfugiés (reconnaissance mutuelle des décisions).

3) Avec **la troisième table ronde**, nous avons enfin abordé **la question des pays tiers**, d'origine ou de transit, qui n'est pas nouvelle pour l'Europe mais devient pressante.

Depuis longtemps déjà, **les Etats membres (12, aujourd'hui) ont jugé expédient d'ajouter, au droit né de la convention de Genève (et, selon nous, en contradiction avec l'article 3 de cette convention), la notion (et des listes) de pays tiers sûr**, pour désigner un pays de transit entre la pays d'origine d'un réfugié et l'espace européen de destination recherché, soumis à un embryon de régime commun de l'asile et aux règles de Dublin : il s'agit, clairement, de laisser à ce pays de transit la responsabilité de l'accueil.

Parallèlement, l'UE (et ses Etats membres) discutent également depuis longtemps avec ces pays de maîtrise des flux migratoires et, parfois, de « co-développement » pour traiter les causes de ces flux ou de coopération pour y établir des régimes de protection des réfugiés. Il en est né une grande variété d'accords (dits « visa », ou « migrations », accords de coopération de Frontex, sans parler des accords bilatéraux de réadmission). On peut même citer en exemple le partenariat conclu en 2013 avec le Maroc en vue de la création d'un régime national d'asile. L'UE a défini, à plusieurs reprises, le cadre « global » de ces négociations, d'abord en 2005-2011 (« approche globale des migrations et de la mobilité »), et en dernier lieu en juin 2016 lorsque **la Commission a soumis au Conseil européen le nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers**, dont nous a parlé *le représentant du SEAE, M. Cabrigi*. Il est vrai que **l'asile ne semble plus se distinguer des autres migrations**, dans ce texte comme dans le premier rapport d'exécution diffusé par la Commission le 18 octobre dernier (même à propos des réfugiés syriens au Liban et en Jordanie !).

La table ronde a exploré les difficultés et les critiques que rencontrent ces deux voies d'action, qui peuvent recouvrir le meilleur comme le pire.

Alain Le Cléac'h, modérateur, le *représentant du HCR*, puis dans ses conclusions *Sylvie Guillaume*, *vice-présidente du Parlement européen*, ont mis en évidence les risques liés à l'usage du concept de pays tiers sûr, s'il justifie l'application d'une procédure expéditive d'examen des demandes d'asile peu compatible avec le principe de l'examen individuel ; voire, s'il conduit à fermer la frontière avec un tel pays (exemple de la Turquie). Ils nous ont fait comprendre la difficulté où va se trouver l'UE pour définir, sous 3 ans, des critères et une liste, communs, des pays tiers sûrs. Comment éviter les distorsions de fond et de procédure dans l'accès à l'asile ? En pareille matière, le diable est dans les détails : il faut des garanties précises et concrètes, indépendantes des considérations diplomatiques qui pèsent inévitablement sur la désignation d'un pays tiers sûr.

La coopération peut aussi être la meilleure des choses lorsqu'elle s'appuie sur une démarche propre du pays tiers partenaire. Le Tunisie, dont nous a parlé *Mme Debbesche*, montre l'exemple d'un travail utile, en direction de la société civile, pour l'élaboration d'un droit d'asile. On sait aussi que le partenariat du Maroc avec l'UE évoqué plus haut a son origine, en 2012, dans un rapport de sa commission nationale des droits de l'homme sur la question du racisme anti-noir liée aux flux migratoires. La Turquie elle-même avait entrepris, en 2011, avant la guerre de Syrie, l'établissement d'un régime légal d'asile (sans pour autant devenir un pays tiers sûr !). Mais on a vu aussi ce que peut donner un accord négocié sous la pression de l'UE dans le seul but de protéger ses frontières : encore, en 2016, après l'accord

turc, l'accord d'octobre avec l'Afghanistan. C'est ce qui nous rend interrogatifs sur un cadre de partenariat qui tend à organiser la relation globale avec les pays tiers autour d'objectifs de retour et de réadmission de migrants, et de conditionnalités, sans égard à la spécificité du droit d'asile.

Les pays tiers, ce sujet monte dans les priorités de l'agenda de l'UE. Il est d'autant plus difficile d'en faire le tour que les situations sont très contrastées (il suffit de regarder les ratios réfugiés/populations dans des pays comme la Turquie, la Jordanie, le Liban).

A tout le moins, **nous gardons à l'esprit les considérations suivantes :**

- **La notion de pays tiers sûr a encore du chemin à faire pour convaincre, non seulement les Etats membres réticents mais aussi nous à France terre d'asile, qu'elle sert convenablement les principes et l'effectivité du droit d'asile.**

- **Dans la coopération avec les pays tiers, l'UE doit traiter de l'asile, et pas seulement des migrations. Elle doit s'assurer de l'adhésion et de la détermination propre du partenaire à rejoindre les principes du droit d'asile.**

- **Le dialogue de l'UE avec ces pays doit être équilibré, c'est-à-dire sans effet équivalent à un transfert à ces pays de la responsabilité du traitement de la demande d'asile adressée à l'Europe.**

- **L'objectif de protection internationale devrait inclure une analyse des besoins et des solutions possibles** (je pense aux programmes de réinstallation dans les pays de l'UE ; mais aussi aux **besoins de protection tout au long de la migration**, dont parle R. Zetter), ou aux formes de solidarité partagée (système de visa ouvrant la possibilité d'une migration circulaire entre la pays européen et le pays tiers d'accueil ; la formation des réfugiés d'un pays tiers subventionné par l'UE avant que ceux-ci ne rentrent dans leur pays d'origine).

- Enfin, une suggestion pour notre action, à France terre d'asile : un essaimage dans des pays tiers aurait du sens.

*

Je tiens à remercier tous les intervenants, sans distinction, et les participants, qui nous ont aidé à progresser dans nos analyses et nos jugements sur la politique européenne de l'asile.