

La Lettre de l'Observatoire de l'asile et des réfugiés



LETTRE BIMESTRIELLE DE FRANCE TERRE D'ASILE N°50 DÉCEMBRE 2011

L'avenir incertain du regroupement familial en Europe

Le 15 novembre dernier, la Commission européenne a lancé un débat public dont l'objectif est de déterminer l'avenir du regroupement familial au sein de l'Union européenne (UE). Dans un contexte de politiques nationales sous pression, les *scenarii* semblent plutôt pessimistes.

La directive relative au droit au regroupement familial (2003)¹ fut le premier instrument législatif sur l'immigration légale adopté au niveau européen. Reconnaissant que « le regroupement familial est un moyen nécessaire pour permettre la vie en famille », l'objectif premier de ce texte était de promouvoir « une stabilité socioculturelle facilitant l'intégration des ressortissants de pays tiers dans les États membres »². La directive donne ainsi droit aux membres de la famille d'un étranger résidant dans l'Union de le rejoindre sous condition de résidence et pose un certain nombre de conditions facultatives telles que la preuve d'un logement adéquat, d'une assurance maladie, de ressources « stables, régulières et suffisantes » ou encore l'imposition de mesures d'intégration avant le départ pour les membres de la famille.

À l'échelle européenne, les personnes directement concernées par la procédure du regroupement familial au titre de cette directive ne représentaient en 2010, selon Eurostat, que deux migrants légaux sur dix (environ 500 000). Les pays les plus concernés seraient l'Italie (160 200), le Royaume-Uni (103 187) et l'Espagne (89 905). La France arriverait en quatrième position, loin derrière le trio de tête, avec 29 400³ titres de séjour délivrés sur cette période – soit 21 % de l'immigration légale totale enregistrée dans le pays.

Des politiques nationales sous pression

En 2008, la Commission européenne a publié un rapport sur l'application de cette directive⁴. Elle y soulignait notamment que « le caractère modérément contraignant de la directive laisse une grande latitude aux États membres » et qu'il en a résulté « un affaiblissement des normes lorsque des dispositions facultatives de la directive relatives à certaines conditions d'exercice du droit au regroupement familial ont été appliquées de manière trop large ou excessive ». De manière générale, le rapport relevait « plusieurs problèmes généraux de mauvaise transposition ou d'application erronée de la directive ».

Depuis plusieurs années, le contexte politique et l'influence grandissante de certains partis nationaux d'extrême droite viennent enrayer

l'harmonisation des législations et la promotion de garanties plus élevées pour les familles migrantes. Le Migration Policy Group a relevé qu'entre 2007 et 2010 les conditions se sont durcies en Allemagne, en Autriche, en Belgique, en France, en Italie, à Malte, au Pays-Bas ou encore en Suède. Ces principaux pays d'immigration demandent désormais aux migrants de remplir des conditions auxquelles nombre de nationaux ne pourraient pas répondre : limite d'âge supérieure à celui du mariage légal, des conditions de ressources plus élevées, des tests de langue onéreux, etc. Alors qu'en 2010 la Cour de justice de l'UE (CJUE) avait décidé que l'objectif de la directive était de « favoriser le regroupement familial »⁵, la compatibilité de ce type de mesures vis-à-vis de cet objectif pourrait être mise en doute, voire contestée. Alors qu'il est communément reconnu que le droit de vivre en famille est un facteur de stabilité et d'intégration essentiel pour les migrants, une telle remise en cause de ce droit en pratique peut sembler tout à fait étonnant.

Des dispositions plus favorables pour les réfugiés ?

Si les réfugiés sont exempts des conditions de résidence, de ressources, de logement et d'intégration, le déroulement de la procédure, dite du rapprochement familial, n'est pas clairement établi par la directive, ce qui le rend sujet à d'importantes modifications de la part des États membres. Ainsi, en France, depuis le 1^{er} août 2009, la demande doit être initiée dans le pays d'origine par les membres de la famille. L'accès à la procédure se trouve ainsi largement entravé : problèmes pour les mineurs restés seuls au pays, déplacements et accès aux institutions difficiles voire risqués pour la famille en raison de leurs opinions politiques, religieuses, etc. Autre problème, la directive exclut les bénéficiaires de la protection subsidiaire – même si plusieurs pays, dont la France, ont choisi d'inclure ces personnes dans le champ de la directive.

Les enjeux du débat public initié par la Commission

Face à ces constats, la Commission a publié



le 1^{er} novembre 2011 un livre vert relatif au droit au regroupement familial des ressortissants de pays tiers résidant dans l'UE⁶. À qui la directive européenne doit-elle s'appliquer ? Faut-il limiter l'imposition de mesures d'intégration ? Comment prévenir les abus ? *Quid* du respect, dans la pratique, de l'obligation de mise en œuvre d'une procédure plus favorable pour les réfugiés ? « J'espère que toutes les parties intéressées participeront à la consultation et feront part de leurs expériences et de leur avis sur la manière de rendre plus efficaces les règles relatives au regroupement familial. Les États membres sont notamment invités à décrire et quantifier les problèmes qu'ils disent rencontrer en matière d'abus des règles actuelles » a souligné Cecilia Malmström, commissaire européenne chargée des Affaires intérieures⁷. À l'issue de cette consultation, plusieurs options s'offriront à la Commission : modifier la directive, appeler à respecter la directive actuelle ou défendre le *statu quo*.

Premièrement, la Commission pourra proposer des amendements ou une refonte complète de la directive. Il s'agirait de renforcer les garanties minimales communes, de clarifier certaines dispositions et de réduire la marge de manœuvre des États. Du fait de l'échec d'harmonisation des législations et des pratiques, cette option peut *a priori* sembler souhaitable. Toutefois, ceci pourrait s'avérer très risqué dans le contexte politique actuel où certains États s'attachent à renforcer les moyens de gérer plus efficacement l'afflux de migrants. Le gouvernement néerlandais se veut moteur en ce sens, faisant pression sur les gouvernements européens pour l'ouverture de négociations visant à inclure davantage de restrictions et à modifier radicalement la portée de la directive. Plusieurs pays traditionnels d'immigration, dont la France, semblent suivre cette

même ligne. Étant donné le poids important de ces pays dans les négociations, nous pouvons craindre l'élaboration d'une directive dont l'objectif ne serait plus de garantir l'intégration des migrants mais de contribuer à réguler les flux d'immigration légale. De plus, le blocage actuel de la refonte du régime d'asile européen commun n'est pas un signe encourageant.

Deuxièmement, la Commission pourrait choisir de défendre l'application de la directive actuelle. La Commission pourrait d'abord élaborer des lignes directrices incitant les États à appliquer la directive de manière appropriée. Elle pourrait également lancer des procédures d'infraction à l'encontre de certains États au sujet de défauts de transposition, de conformité ou d'application de la directive actuelle. La CJUE pourrait alors être saisie par le biais d'un recours en manquement en vue de sanctionner les États « fraudeurs ». La procédure d'infraction, courante en matière de lutte contre les discriminations ou de liberté de circulation, reste à ce jour peu utilisée en ce qui concerne l'immigration légale.

Alors qu'en 2003, l'Europe avait réussi à prendre le pas sur les politiques nationales en matière de regroupement familial, un retour de balancier contraindrait-il la Commission à défendre le *statu quo* afin d'éviter de faire machine arrière ?

SOMMAIRE

- La parole à. Une politique d'intégration dénaturée.....2
- Zoom. Des engagements timides à l'occasion d'une réunion interministérielle du HCR.....2
- Intégration. Droit de vote des étrangers : posons-nous les bonnes questions3
- L'Europe de l'asile. *Protect*, une méthode d'identification des personnes victimes de torture3
- Actualités juridiques et sociales...4
- Libre opinion. Une autre politique de l'asile, éthique et responsable !..4

¹ Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003. Ne s'applique pas à l'Irlande, au Danemark et au Royaume-Uni.
² Considérant 4.
³ Le rapport annuel 2010 de l'OFII précise que le regroupement familial « proprement dit » représente 14 502 personnes ; les bénéficiaires du titre de séjour « vie privée et familiale » mention « liens personnels et familiaux » représentent 14 936 personnes ; le regroupement familial de Français représenté à lui seul 51 709 personnes (majeures uniquement).
⁴ COM(2008) 610 final, 8 octobre 2010.
⁵ CJUE, 4 mars 2010, *R. Chakroun*.
⁶ COM(2011) 735 final, 15 novembre 2011.
⁷ Communiqué de presse IP/11/1346, 15 novembre 2011.

LA PAROLE À

Une politique d'intégration dénaturée

Yves Pascouau, Senior Policy Analyst, European Policy Centre

Quel est l'état des conditions d'accès au regroupement familial aujourd'hui en Europe ?

Les études récentes démontrent que le domaine des conditions d'accès est extrêmement dynamique¹. Les États modifient ou précisent de manière régulière et parfois récurrente les règles existantes. Cela concerne en particulier les conditions de logement, de ressources, de mariage ou encore les mesures d'intégration. Cependant, ces modifications ont quasi exclusivement pour objet de rendre les conditions d'accès au regroupement familial plus difficiles. Ce mouvement s'inscrit dans les orientations fixées par le Pacte européen sur l'immigration et l'asile adopté sous présidence française (2008) par les chefs d'État et de gouvernement.

Les mesures restrictives défendues par certains gouvernements seraient destinées à « favoriser l'intégration et l'émancipation des immigrés », qu'en est-il en pratique ?

L'intégration connaît une montée en puissance dans le domaine de la politique migratoire. Plus précisément, on assiste à un renversement des logiques préalablement à l'œuvre au travers d'une instrumentalisation de la politique d'intégration au profit de la politique migratoire. Jusqu'à la fin des années 1990

l'égalité de traitement, la stabilité du statut juridique, le regroupement familial, l'accès à l'emploi ou encore l'accès à l'éducation sont considérés comme autant d'éléments favorisant l'intégration des migrants. L'intégration s'inscrit alors dans un processus long qui requiert tant la participation du migrant que celle de l'État d'accueil. À partir des années 2000, plusieurs États membres parviennent à renverser la logique en légitimant l'utilisation des politiques d'intégration afin de maîtriser l'admission sur le territoire et de fragiliser le statut juridique des migrants. Ainsi, des procédures visant à évaluer le degré d'intégration en appréciant le niveau de connaissance de la langue, de l'histoire ou de la culture du pays d'accueil sont établies à tous les stades du parcours migratoire. Si les connaissances sont jugées insuffisantes, l'accès au territoire, la délivrance ou le renouvellement du titre de séjour pourront être refusés. Dans ce contexte, l'intégration conditionne le statut du migrant et s'inscrit alors dans une logique de contrôle des flux migratoires.

Bien que la directive de 2003 pose le principe de « conditions plus favorables » pour les réfugiés, les pratiques des États membres divergent. Selon vous, comment améliorer cette situation ?

Les divergences entre États résultent du faible degré d'harmonisation de la directive. Une modification du texte visant à limiter

les marges de manœuvre conservées par les États constitue une solution. Deux voies doivent être explorées : l'élargissement du champ d'application de la directive aux bénéficiaires de la protection subsidiaire et la limitation des possibilités pour les États de restreindre l'application des dispositions plus favorables.

Nusha Yonkova, coordinatrice pour la lutte contre la traite des êtres humains au Conseil irlandais des migrants, membre du Réseau européen des femmes migrantes (ENoMW) et porte-parole pour les questions de regroupement familial.

Pouvez-vous expliquer pourquoi les associations de défense des droits des femmes craignent que l'ouverture de nouvelles négociations ne défavorise les femmes migrantes en particulier ?

Pour les femmes migrantes, le droit au regroupement familial est essentiel à leur intégration dans les pays d'accueil. Le lancement d'une consultation sur ce droit au sein de l'Union européenne est donc crucial pour elles. Les femmes migrantes ont bien conscience que certains aspects de la directive sont actuellement remis en question dans le but de restreindre ce droit, prétendument au nom d'une meilleure intégration, et craignent que l'ouverture de nouvelles négociations dans le climat politique actuel ne conduise qu'à restreindre davantage l'accès à ce droit fondamental pourtant indispensable à la réussite de leur parcours d'intégration².

Certains États membres souhaitent durcir les conditions du regroupement familial au nom de la lutte contre les mariages forcés et contre la polygamie. Selon vous, de telles mesures seraient-elles efficaces ?

Le ENoMW soutient les initiatives visant à éradiquer les situations d'exploitation et pratiques inhumaines perpétrées dans le cadre du mariage et s'attachant au bien-être des personnes susceptibles d'être confrontées aux effets négatifs de telles pratiques, à savoir les femmes migrantes. Cependant, de tels efforts ne doivent pas être faits au détriment du droit de vivre en famille. Ils ne doivent en outre pas conduire à la stigmatisation des communautés de migrants ou à la montée des discours alarmistes surestimant l'importance de ce type de pratiques au sein des familles migrantes.

Une réelle mesure de prévention des mariages forcés et des situations de relations polygames délibérées consisterait à octroyer, peu après l'arrivée des femmes dans le pays, un statut juridique indépendant complété par une aide sociale et juridique. De même, un élargissement du droit au retour en cas de mariage forcé dans un autre pays serait une mesure de prévention efficace. Le ENoMW condamne l'imposition de conditions excessivement sévères et irréalistes, allant au-delà des normes existantes pour les citoyens du pays en ce qui concerne l'âge légal du mariage ainsi que la formation et la dissolution des mariages dans le pays d'accueil.

ZOOM

Des engagements timides à l'occasion d'une réunion interministérielle du HCR

L'évènement organisé par le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), les 7 et 8 décembre 2011, pour commémorer le sixantième anniversaire de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et le cinquantième anniversaire de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, a réuni près de 150 États à Genève. Cette rencontre était préparée de longue date par le HCR qui avait vivement conseillé aux États membres de prendre des engagements « concrets » en faveur de la protection des réfugiés et apatrides. Ce fut l'occasion d'aborder des problématiques diverses telles que la violence sexuelle et sexiste, la réinstallation, l'alternative à la détention et l'apatridie, qui demeure le thème phare de cette rencontre.

Réduction de l'apatridie

Près de 12 millions de personnes dans le monde seraient concernées par l'apatridie aujourd'hui. Cette situation peut être causée par les successions d'États et les changements de frontières induits par les conflits internationaux, l'exclusion de la nationalité de certaines populations pour des critères eth-

nique ou racial – les Nubiens du Kenya ne jouissent d'aucun droit citoyen par exemple – mais également par la violation des droits et libertés individuelles des enfants et des femmes. À cet égard, Hilary Clinton, secrétaire d'État américaine, qui a fait de la lutte contre la discrimination des femmes son fer de lance, a rappelé à l'occasion de la conférence « qu'au moins trente États dans le monde empêchent les femmes d'acquiescer, de conserver ou de transmettre leur nationalité à leurs enfants ou à leurs conjoints »¹.

La prévention de l'apatridie passe par un renforcement des législations sur la nationalité en vertu des principes de droit international. Pour cette raison, le HCR suggère aux États, depuis plusieurs années, de signer, puis de ratifier les Conventions internationales de 1954 et 1961 qui définissent le statut des apatrides et des règles communes d'octroi et de non-retrait de la nationalité. Or, début 2011, sur les 193 États membres des Nations unies seuls 65 États étaient parties à la Convention de 1954, et 37 à celle de 1961. La Serbie et le Turkménistan ont fait office de modèle en devenant les deux plus

récents États parties aux Conventions lors de la cérémonie des traités qui s'est déroulée le premier jour de la rencontre – en 2011, le Turkménistan a d'ailleurs accordé la nationalité à plus de 3 000 apatrides sur les 20 000 recensés sur son territoire – et vingt autres États signataires des Conventions ont pris un engagement en relation avec leur ratification.

Le Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés, António Guterres, a salué « l'avancée décisive » sur le problème de l'apatridie, et a invité les États à poursuivre les efforts en ce sens. « Pour être honnête, l'apatridie a longtemps été le parent pauvre du mandat du HCR » a-t-il déclaré ; avant d'ajouter « je crois que nous avons désormais le devoir de mettre à profit cet élan »².

Un œil sur les « engagements » de la France

En l'absence du ministre des Affaires étrangères, Alain Juppé, et de tout autre ministre délégué, c'est Jean Baptiste Mattel, ambassadeur, représentant de la France auprès des Nations unies à Genève qui est venu présenter les « non-engagements » de l'État français, puisque c'est bien ce dont il s'agit. Il s'est contenté de déclarer que la France « continuera à mettre en œuvre des normes élevées

en matière de protection ainsi que des procédures de détermination du statut de réfugié efficaces et respectueuses des droits »³. Ce discours bien-pensant illustre le manque d'implication de la France pour faire avancer la cause de la protection internationale alors qu'elle a toujours été un acteur important du régime international de l'asile. Et les discours diplomatiques de Genève semblent bien loin de la réalité observée en France aujourd'hui. En effet, deux semaines avant cette conférence, le ministre de l'Intérieur annonçait une série de mesures visant à réduire les garanties reconnues aux demandeurs d'asile.

Bien que la conférence ait permis de débattre des avancées possibles en matière de protection des réfugiés et apatrides, les discussions ont souvent pris la forme de constats ou de généralités, sans pour autant apporter de solutions significatives. Néanmoins, à l'issue de la rencontre, António Guterres a annoncé que « le HCR ferait part des progrès réalisés en relation avec les engagements concrets pris durant la conférence » et a souligné que « d'autres engagements pourraient encore être envoyés à l'agence pour les réfugiés d'ici la fin janvier ». Il revient désormais aux États de tenir leurs engagements et de les mettre en pratique.

¹ Intervention de la secrétaire d'État Hilary R. Clinton à la conférence ministérielle du HCR à Genève, Suisse, mercredi 7 décembre 2011.

² HCR, « Conférence ministérielle : Le HCR salue « l'avancée décisive » sur l'apatridie », article d'actualité, 8 décembre 2011.

³ Intervention du représentant permanent de la France auprès des Nations unies à Genève, Monsieur Jean-Baptiste Mattel, à la conférence ministérielle du HCR à Genève, Suisse, mercredi 7 décembre 2011.

INTÉGRATION

Droit de vote des étrangers : posons-nous les bonnes questions

« Nous sommes une nation d'intégration. Nous ne sommes pas une nation mosaïque ! » a déclaré François Fillon devant les sénateurs le 9 décembre dernier, s'opposant farouchement à la proposition de loi constitutionnelle sur le droit de vote et d'éligibilité des étrangers aux élections locales. À l'issue de débats houleux, cette proposition initialement adoptée par l'Assemblée nationale en 2000 et bloquée depuis lors par le Sénat, a eu l'aval de la nouvelle majorité socialiste de la Haute Assemblée. En revanche, le texte transmis à l'Assemblée nationale pour seconde lecture n'a aucune chance d'être adopté par la majorité actuelle. Voici donc cette mesure au cœur d'une bataille plus politique que sociale. Voyons quels en sont les principaux enjeux.

Le lien entre citoyenneté et nationalité est-il intouchable ?

Pour certains, il existerait un lien indissoluble entre nationalité et citoyenneté, une spécificité française héritée de la doctrine républicaine. Or, ainsi que Jean-Pierre Sueur, président de la Commission des lois du Sénat, l'a lui-même rappelé : « La Première République avait adopté des textes fondant la citoyenneté non pas sur la nationalité, mais simplement sur le

fait qu'il y avait des êtres humains ». Au début de la Révolution, les concepts de nationalité et de citoyenneté étaient donc distincts. C'est au cours du 19^e siècle, marqué par la montée des nationalismes, que cette idée a été remise en cause et que les droits associés à la citoyenneté ont été reliés à l'appartenance à un État-nation. Ainsi, l'article 25 de la Constitution de 1848 a fait de la nationalité le caractère principal de la citoyenneté.

Près de 150 ans plus tard, une première brèche est venue fendre ce bloc de marbre : le principe d'ouverture distinguant la nationalité de la citoyenneté a été posé par le traité de Maastricht de 1992 en autorisant les citoyens étrangers ressortissants des États membres de l'Union européenne à voter aux élections locales et européennes dans leur pays de résidence. Citoyenneté de résidence et citoyenneté de nationalité étaient désormais appelées à coexister. Comme précédemment pour la reconnaissance du droit de vote des femmes, l'abolition de la peine de mort ou encore la parité hommes-femmes, la Constitution française a dû être révisée pour prendre en compte cette évolution dans le droit français. Les concepts de nationalité et de citoyenneté ne sont donc pas figés, ils évoluent avec le temps et les mentalités.

Pourquoi apparaît-il nécessaire de relativiser ce lien aujourd'hui ?

L'argument en faveur de la non dissociation du lien nationalité-citoyenneté méconnaît la dureté des conditions actuelles d'accès à la nationalité française. Comme l'a souligné François Fillon : « ceux qui entreprennent la démarche de demander la nationalité disent souvent que l'une de leurs motivations est de participer à notre vie politique ». Or, en pratique, les conditions d'accès à la nationalité se durcissent et les exigences en matière d'intégration et de maîtrise de la langue française se renforcent. Ces mesures pourraient donc être contre-balançées par un assouplissement de l'accès à la citoyenneté.

« Le droit de vote [...] se gagne par la volonté du cœur et de l'esprit » déclarait le Premier ministre pour argumenter son opposition à cette mesure. Pourtant, la relativisation de ce lien a été évoquée par le passé au sein de la majorité, à l'instar du président de la République, Nicolas Sarkozy, qui défendait volontiers le bien-fondé du droit de vote des étrangers : « à compter du moment où ils paient des impôts, où ils respectent nos lois, où ils vivent sur notre territoire depuis un temps minimum, par exemple cinq années, je ne vois pas au nom de quelle logique nous

pourrions les empêcher de donner une appréciation sur la façon dont est organisé leur cadre de vie quotidien ». Le 30 octobre 2005, celui-ci affirmait d'ailleurs à ce sujet : « je crois que c'est un facteur d'intégration ».

Citoyenneté de résidence, une solution contre la montée du communautarisme ?

« Dissocier le droit de vote de la nationalité française, c'est prendre le risque de communautariser le débat public » a déclaré le Premier ministre. Un risque pourtant réfuté par les enquêtes sociologiques montrant que l'accès au droit de vote des étrangers ne favorise pas nécessairement la montée du communautarisme. « Est-ce que les ouvriers votent massivement pour les candidats ouvriers ? Les juifs pour les juifs ? Les femmes pour les femmes ? » a d'ailleurs rétorqué Mme Esther Benbassa, rapporteur du texte. De plus, les parents étrangers pourront donner l'exemple en encourageant leurs enfants à l'exercice de la citoyenneté, « ils fabriqueront des citoyens, et non des sujets repliés sur leur communauté ou leur religion d'origine » expliquait cette dernière. Favoriser l'intégration et barrer la route aux communautarismes, voilà le défi que la République française du 21^e siècle se doit de relever.

L'EUROPE DE L'ASILE

Protect, une méthode d'identification des personnes victimes de torture

Les demandeurs d'asile sont particulièrement sujets aux expériences traumatiques liées aux craintes et persécutions subies dans leur pays d'origine ou pendant la fuite, mais également dues aux conditions d'accueil initiales génératrices d'angoisse (problème de logement, peur d'un retour forcé, etc.). Ces expériences peuvent entraîner des troubles de stress post-traumatique (TSPT) ou dépressions, notamment auprès des personnes les plus vulnérables. Selon une étude parue en 2009 dans le *Journal of the American Medical Association*¹, 30,6 % des demandeurs ayant été torturés souffriraient de TSPT, tandis que 30,8 % de ceux qui auraient subi une exposition répétée à une expérience potentiellement traumatisante seraient atteints de dépression. Pourtant, les acteurs du domaine constatent une prise en charge médicale et psychologique souvent trop tardive ; alors même que l'absence de traitement est susceptible d'entraîner des troubles du comportement pouvant nuire à la personne elle-même ou à son entourage.

L'évolution du cadre législatif européen

L'article 20 de la directive sur l'accueil en vigueur actuellement dispose que les États membres doivent faire en sorte que « les personnes qui ont subi des tortures, des viols, ou d'autres formes de violences graves, reçoivent le traitement que nécessitent les dommages causés par les actes en question »². Toutefois la réglementation ne prévoyant pas expressément d'identification systématique préalable de ces personnes vulnérables, en pratique peu d'États ont instauré une telle procédure. Or, les symptômes caractéristiques des troubles psycho-traumatiques étant difficilement reconnaissables, les individus souffrant de TSPT sont souvent détectés de façon aléatoire.

Néanmoins, les instruments légaux de deuxième génération, proposés dans le cadre de la refonte du régime d'asile européen commun, portent une attention particulière à la santé mentale des demandeurs d'asile laissant présager une amélioration des conditions de prise en charge. Concernant l'iden-

tification, l'article 22 de la proposition de refonte de la directive sur l'accueil³ prévoit notamment la mise en place de « mécanismes permettant de déterminer si le demandeur est une personne vulnérable ». Cependant, ces textes devant encore passer entre les mains du Parlement européen et du Conseil, il n'est pas certain que de telles dispositions entrent en vigueur en l'état.

L'avènement du projet Protect

C'est pourtant dans ce contexte que sept associations européennes, dont France terre d'asile, ont initié le projet européen *Protect (Process of Recognition of Torture Victims in European Countries to Facilitate Care and Treatment)* conçu pour assister l'identification précoce des demandeurs d'asile victimes de tortures et de traumatismes. Selon Radoslaw Ficek, directeur adjoint à la direction de l'accompagnement et de l'hébergement des demandeurs d'asile à France terre d'asile, les partenaires ont souhaité élaborer « une méthode simple de détermination des risques de TSPT qui peut être employée à différents moments, par le personnel non médical, après une courte formation. Nous préconisons son emploi le plus rapidement possible pour adapter la prise en charge de ces personnes, et éventuellement engager des suivis thérapeutiques ». L'outil d'identification – et non de diagnostic – créé par le groupe de travail a pris la forme d'un formulaire composé de dix

questions choisies après une étude approfondie des travaux scientifiques sur les séquelles psychologiques de la torture et des expériences traumatiques⁴.

Quel avenir pour le projet Protect ?

La méthode *Protect* a été testée en France, en Allemagne, en Hongrie et en Bulgarie ; les premiers résultats ont été présentés en octobre 2011 lors d'une conférence qui s'est tenue à Bruxelles. En France, les tests effectués auprès de primo-arrivants à la plateforme d'accueil et d'orientation de Créteil ont permis d'orienter une dizaine de personnes (sur les cinquante-neuf participants) vers l'hôpital Henri Mondor ou vers l'association Parcours d'exil afin d'y suivre un traitement psychologique adapté. « Nous souhaitons promouvoir la méthode *Protect* auprès des gouvernements et des organisations non gouvernementales qui accueillent et travaillent avec des demandeurs d'asile, collecter les retours sur l'utilisation de cette méthode afin de l'ajuster, construire et perfectionner les formations pour les personnes qui vont l'appliquer » confie M. Ficek.

Mais à l'heure actuelle, dans un contexte où les restrictions budgétaires sont toujours plus importantes, l'enjeu reste de convaincre les pouvoirs publics de la nécessité d'adopter un outil comme le questionnaire *Protect*.

¹ STEEL Z. et al., « Association of torture and other potentially traumatic events with mental health outcomes among populations exposed to mass conflict and displacement: a systematic review and meta-analysis », *JAMA*, 302(5), 573-49, 2009.

² Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.

³ Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes pour l'accueil des demandeurs d'asile (Refonte), COM(2011) 320 final, 1^{er} juin 2011.

⁴ Exemples de questions : « Faites-vous souvent des cauchemars ? », « Souffrez-vous souvent de maux de tête ? », « Avez-vous souvent des problèmes pour vous endormir ? » etc.

ACTUALITÉS JURIDIQUES ET SOCIALES

► Quatre pays supplémentaires sur la liste des pays d'origine sûrs

Le 2 décembre dernier le conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) a voté l'ajout de quatre nouveaux pays sur la liste des pays d'origine sûrs. Ainsi, après l'entrée remarquée du Kosovo et de l'Albanie au début de l'année 2011, ce sont l'Arménie, le Monténégro, la Moldavie, et le Bangladesh qui viennent allonger cette liste comptant vingt pays au total. Désormais, les ressortissants de ces pays ne pourront plus bénéficier d'une admission au séjour au titre de l'asile et, conséquemment, leur demande sera instruite par l'Ofpra dans le cadre de la procédure prioritaire. Ils n'auront en outre pas accès aux centres d'accueil pour demandeurs d'asile et leur éventuel recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ne sera pas suspensif. Cette mesure n'est pas anodine, en 2011 le Bangladesh serait le deuxième pays de provenance des demandeurs d'asile en France, et l'Arménie le troisième. France terre d'asile et Forum réfugiés étudient actuellement les voies d'un recours devant le Conseil d'État.

► L'Ofpra rappelé à l'ordre dans l'affaire des empreintes illisibles

Le juge des référés du Conseil d'État (CE) a prononcé, le 11 janvier 2012, la suspension de la note interne du 3 novembre 2011 par laquelle le directeur général de l'Ofpra demandait aux officiers de protection d'opposer un rejet systématique aux demandeurs d'asile dont les empreintes avaient été altérées, ceci au motif qu'il serait impossible d'établir leur identité. Saisi par un collectif d'associations (Coordination française pour le droit d'asile, dont la Cimade et Amnesty international France), le CE a reconnu qu'il existait un « doute sérieux » quant à la légalité de ce type d'ins-truction, mentionnant notamment que « l'intérêt public qui s'attache à la lutte contre la fraude n'est pas susceptible de justifier une atteinte aussi grave aux intérêts des demandeurs d'asile concernés ». Le juge des référés a néanmoins refusé l'injonction de réexaminer les demandes d'asile déjà rejetées sans examen de fond. Le CE a également censuré l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Melun qui

condamnait l'Ofpra pour atteinte « grave et illégale » au droit d'asile, précisant que c'est à la CNDA qu'il revient de statuer sur les contestations de refus. Pourtant, le recours n'étant pas suspensif pour les demandes placées en procédures prioritaires, les personnes concernées pourront être renvoyées avant que la Cour n'ait pu statuer sur leur cas.

► Référentiel des missions des plates-formes : instauration d'un système de premier accueil au rabais

Afin « d'harmoniser et de rationaliser » le dispositif de premier accueil des demandeurs d'asile, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) a confié au cabinet d'audit Ernst & Young une mission visant à établir, « à partir d'un recensement et d'une analyse de l'existant », un référentiel des prestations assurées par les plates-formes d'accueil¹. Or, sous-couvert d'égalité de traitement, ce « cahier des charges », publié en décembre 2011, réduit drastiquement les missions des plates-formes et vient même remettre en cause certaines prestations fondamentales. Selon les gestionnaires associatifs de plates-formes, ce référentiel, qui s'appliquera dès début 2012, porte atteinte aux droits des demandeurs non admis au séjour qui ne peuvent être pris en charge en centres d'accueil pour demandeurs d'asile.

► Publication du rapport 2010 sur les centres et locaux de rétention administrative

L'Assfam, Forum réfugiés, France terre d'asile, la Cimade, et l'Ordre de Malte France, qui interviennent dans les centres de rétention administrative depuis 2010, ont présenté en décembre dernier un premier bilan commun des conditions d'enfermement des étrangers en France. Le rapport fait état d'une banalisation de l'enfermement administratif et d'une recrudescence des atteintes portées aux droits et à la dignité des personnes. Une partie du rapport, consacrée à la situation des individus qui déposent une demande d'asile en rétention, fait état « d'un lieu de privation de liberté anxiogène, incompatible avec une procédure juste et équitable d'examen de la demande d'asile ». En effet, une demande déposée en

rétention est examinée selon une procédure prioritaire « accélérée » (délai de dépôt de cinq jours et décision de l'Ofpra sous 96 heures), une démarche « totalement inadaptée » selon les associations.

► Le juge de Strasbourg condamne la Belgique à deux reprises en une semaine

Le 13 décembre dernier, la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) s'est prononcée sur le cas de trois mineurs d'origine tamoule, demandeurs d'asile, placés en détention avec leur mère dans un centre fermé pour adultes². Retenus illégalement pendant quatre mois en 2009, l'ensemble de la famille avait finalement obtenu le statut de réfugié à l'issue de la procédure. La Cour EDH a condamné la Belgique pour avoir infligé un traitement inhumain et dégradant à des enfants migrants, estimant que les autorités n'avaient pas tenu compte de leur vulnérabilité en les exposant à « des sentiments d'angoisse et d'infériorité » pouvant nuire à leur développement. La semaine suivante, l'État belge a de nouveau été condamné dans le cadre de l'affaire *Y.E.M. c. Belgique*³ impliquant une femme camerounaise, atteinte du VIH, qui n'avait pas reçu de traitement médical lors des trois premiers mois de sa détention, et ce malgré une attestation prouvant qu'elle était bien porteuse du virus. La Cour a condamné la Belgique pour traitement inhumain et dégradant, une fois encore, et pour violation du droit à la liberté.

► Dublin II blâmé par la Cour de justice de l'Union européenne

Saisie d'une question préjudicielle par la Haute Cour d'Irlande et la Cour d'appel d'Angleterre et du Pays de Galles, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a estimé qu'un demandeur d'asile ne peut être transféré vers un autre État membre en application du règlement Dublin s'il risque d'y subir des traitements inhumains et dégradants. La Cour de Luxembourg indique que les États membres doivent s'abstenir de transférer les demandeurs d'asile vers des États qui connaissent « des défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil »⁴, à l'image de la Grèce ou de la Hongrie. La semaine précédant la publication de cet arrêt, une association hongroise avait d'ailleurs pointé du doigt la détérioration alarmante de la situation des dublinés en Hongrie⁵. Une situation qui rappelle celle de la Grèce, jugée contraire aux droits de l'homme dans l'affaire *M.S.S c. Belgique* en janvier dernier.

LIBRE OPINION

Une autre politique de l'asile, éthique et responsable !

Lors de son discours de Montauban prononcé le 25 novembre dernier, le ministre de l'Intérieur a annoncé une série de mesures visant, disait-il, à « réformer le système d'asile pour le préserver ». Cependant en prenant connaissance de l'interprétation faite par le ministre des données relatives à l'asile il y a lieu d'être très inquiet. Celle-ci repose sur une idéologie présentant l'étranger, le demandeur d'asile comme un fraudeur et une charge pour la collectivité, ce qui relève de la manipulation pure et simple.

Dans une note consultable sur son site internet, France terre d'asile a souhaité revenir sur les données diffusées par le ministre et les mettre en perspective avec la réalité. Le droit d'asile est un principe fondamental de notre République et son avenir mérite un débat sincère sur la base d'éléments objectifs. La future réforme de l'asile, nécessaire et que nous appelons de nos vœux, devra avant tout répondre à une exigence d'égalité, de justice et de rétablissement d'accès aux droits. Nous souhaitons que demain une nouvelle majorité parlementaire s'accorde sur cet objectif et prenne les mesures qui s'imposent en toute connaissance des difficultés et des enjeux que connaît actuellement ce droit fondamental.

Il importe en effet de changer fondamentalement de regard sur les personnes en quête de protection internationale et de les considérer comme des êtres humains dignes placés dans une situation particulièrement difficile qu'il faut traiter avec tout le respect qui leur est dû. Aujourd'hui, dans une Union européenne – et spécialement en France – où est appliqué pour des raisons politiques un ensemble de mesures malthusiennes, c'est malheureusement loin d'être le cas.

Une autre politique s'impose donc. Une politique non pas plus « coûteuse » ou « utopique » mais une politique responsable, conforme à l'esprit de la Convention de Genève et au respect des droits de l'homme, qui sauvegarde une tradition d'asile menacée par des idées préconçues et parasitée par une vision budgétaire incohérente.

Les 13 mesures concrètes articulées autour de quatre propositions principales que nous soumettons au débat public et que vous pouvez découvrir sur notre site internet (www.france-terre-asile.org) relèvent de cette logique d'éthique et de responsabilité !

Pierre HENRY
Directeur général de
France terre d'asile

¹ Note de M. Fratacci, secrétaire général à l'immigration et à l'intégration au ministère de l'Intérieur, en date du 22 décembre 2011 ; OFII, Référentiel des prestations de premier accueil des demandeurs d'asile, décembre 2011.

² CEDH, 13 décembre 2011, *K. et autres c. Belgique*.

³ CEDH, 20 décembre 2011, *Y.E.M. c. Belgique*.

⁴ Arrêt de la CJUE dans les affaires jointes *N.S et M.E*, 21 décembre 2011.

⁵ Note d'information du HHC sur le traitement des personnes renvoyées en Hongrie dans le cadre de la procédure Dublin, décembre 2011.

LA LETTRE DE L'OBSERVATOIRE DE L'ASILE ET DES RÉFUGIÉS

EST UNE PUBLICATION DE
FRANCE TERRE D'ASILE

Directeur de la publication : Jacques Ribs

Directeur général : Pierre Henry

Rédactrice en chef : Elodie Soulard

Comité de rédaction :

Sophie Déronzier, Elise Morel

www.france-terre-asile.org



Maquette : Collectif La Maison des Journalistes

Impression : Marnat

3, impasse du Bel Air 94 110 Arcueil

Tarif : 1,5 €

ISSN : 1769-521 X



Avec le soutien du
Fonds européen
pour les réfugiés

Bulletin d'abonnement

Je souscris à un abonnement annuel au tarif de 15 € pour recevoir la Lettre de l'Observatoire de l'asile et des réfugiés et son supplément Pro Asile

Nom

Prénom

Adresse

Code postal

Ville

Règlement par chèque bancaire ou postal à : France terre d'asile, 22-24 rue Marc Seguin, 75018 Paris

Bulletin d'abonnement

Je souscris à un abonnement annuel au tarif de 50 € pour recevoir toutes les publications de France terre d'asile (La Lettre de l'Observatoire de l'asile et des réfugiés, Pro Asile et les Cahiers du Social)

Nom

Prénom

Adresse

Code postal

Ville

Règlement par chèque bancaire ou postal à : France terre d'asile, 22-24 rue Marc Seguin, 75018 Paris

Dons : www.france-terre-asile.org