



DROIT D'ASILE EN EUROPE

LA GRANDE TRAHISON ?

18

EN EUROPE, UN DROIT D'ASILE EN SURSIS

Décryptage de l'état de ce droit fondamental en France et en Europe

20

LA PLURIDISCIPLINARITÉ, L'ADN DU CENTRE PRIMO LEVI

À la rencontre de ce centre d'accueil et de soins des personnes exilées

22

« L'EUROPE RENIE SES VALEURS »

Entretien avec Damien Carême, député européen et membre de la Commission des libertés civiles



18

EN EUROPE, UN DROIT D'ASILE EN SURSIS

TEXTE **MÉLANIE LOUIS**, ancienne responsable Programme asile Europe de l'ACAT-France

PHOTO **DURSUN AYDEMIR** - Anadolu Agency - AFP

Le droit d'asile est confronté à un défi majeur : comment préserver les droits fondamentaux des personnes en quête d'une protection internationale dans un contexte de politisation croissante des enjeux liés à l'asile ?

Face à l'accroissement des déplacements après la Seconde Guerre mondiale, un consensus s'est formé autour du besoin d'accorder un statut légal aux personnes en quête de protection.

Le droit d'asile émerge dès lors comme un droit humain fondamental, inscrit dans plusieurs textes internationaux et européens de protection des droits humains. Partant du postulat que les politiques mises en œuvre pouvaient impacter les droits humains, les instances de l'Union

européenne ont tenu à affirmer l'importance qu'elles attachent au respect absolu du droit de solliciter l'asile et au principe de non-refoulement.

Dans ce contexte, l'Europe a témoigné de la genèse d'un régime d'asile européen commun comprenant des textes fixant des normes communes applicables aux États membres, qui régissent les conditions d'accueil et le traitement des demandes d'asile. Les directives européennes ont non seulement conféré aux États membres de véritables

obligations positives, mais elles ont également consacré un droit aux conditions matérielles d'accueil pendant l'étude de la demande, ainsi que de nouvelles formes de protection permettant d'adapter le cadre légal de l'asile aux besoins exprimés par les personnes en quête de protection.

ENTRE « FERMETÉ » ET « HUMANITÉ »

Ces avancées notables ont en revanche été affaiblies par l'introduction de concepts dangereux pour l'effectivité du droit d'asile, comme la notion de « pays tiers sûr » ou de « pays d'origine sûr » : alors que l'un tend à rendre la demande de protection irrecevable et à externaliser l'examen de la demande à un pays tiers, l'autre permet d'établir une présomption d'issue défavorable de la demande, avec des conséquences notables sur les garanties procédurales dont pourra bénéficier l'intéressé. De la même façon, les textes ont offert l'opportunité aux États membres d'avoir recours à des « procédures spéciales », permettant de déroger au droit applicable.

Parallèlement, et de manière croissante, les discours sur la scène politique européenne se sont cristallisés autour de considérations d'ordre sécuritaire et identitaire, en lien avec la promotion des intérêts des citoyens européens et la sauvegarde du « mode de vie européen », comme en atteste l'intitulé du portefeuille européen des questions d'asile, « Protection du mode de vie européen ».

Les mesures déployées par les États membres en matière d'asile témoignent dès lors de ce tiraillement entre le devoir d'humanité – qui répond à la nécessité de respecter les obligations internationales qui leur incombent – et une politique de fermeté, qui s'illustre à travers des intérêts de gestion des « flux migratoires ». Mots creux qui ne suffisent à dissimuler un glissement vers le bas des standards de protection.

LE « SHOPPING DE L'ASILE »

La rhétorique autour de la nécessité de contrôler les « flux migratoires » – qui n'opère aucune distinction entre l'immigration irrégulière et le droit fondamental de solliciter l'asile – est au cœur des débats politiques, sociétaux et législatifs des États membres. Elle est intrinsèquement liée au mythe de « l'appel d'air », une idée fausse prônant un lien de cause à effet entre des conditions d'accueil et de traitement de la demande d'asile favorables d'une part, et le nombre de demandeurs d'asile optant pour cette destination d'autre part. Dans ce cadre,

« Il faut remettre le droit d'asile à sa place. Ce n'est pas un bouton qu'on tourne un petit plus ou un petit peu moins, où il y aurait la générosité d'un côté et la fermeté de l'autre. On ne module pas le droit d'asile »

Sébastien Nadot, député de la Haute-Garonne (Libertés et territoires) et président de la Commission d'enquête parlementaire sur les migrations.

une ligne de communication politique s'est progressivement formée autour du concept de « shopping de l'asile ». La terminologie utilisée renvoie au vocabulaire de la consommation, impliquant que les demandeurs de protection internationale seraient face à un choix attractif.

Dans l'optique de contrer ce prétendu « shopping de l'asile » et les soi-disant « abus » des demandeurs d'asile, les politiques de dissuasion se sont accrues. Au lieu de mettre en œuvre une politique hospitalière et concertée au sein des États d'accueil, chaque pays s'est attelé à multiplier les réformes de son cadre juridique interne en vue de restreindre les droits des demandeurs d'asile sur la base des dispositions les moins favorables du droit européen. Des mesures visant à limiter le droit aux conditions matérielles d'accueil, ou à accroître la surveillance et le contrôle ont donc fleuri partout en Europe. Au regard du nombre de personnes en quête d'une protection internationale à la rue et de l'augmentation des mesures privatives ou restrictives de liberté pour le simple fait d'avoir demandé l'asile, le principe de dignité prôné par le droit de l'Union européenne est de toute évidence remis en cause dans un grand nombre d'États membres.

Sur le plan du traitement de la demande d'asile, l'élargissement des listes de « pays d'origine sûrs » et de « pays tiers sûrs » a par ailleurs permis de placer plus de demandeurs d'asile dans des procédures dérogatoires, affectant l'examen et l'évaluation des craintes individualisées des personnes qui font valoir des risques de persécutions ou des atteintes graves.

41 %

Le pourcentage des cas qui ont reçu une forme de protection, en première instance, par les États membres de l'UE, en 2020

Source : Commission européenne

280 000

Le nombre de personnes, en 2020, auxquelles les États membres ont accordé une protection, ce qui représente une baisse de 5 % par rapport à 2019

Source : Eurostat

20 Ensuite, lorsque la demande de protection internationale parvient à faire l'objet d'un examen approfondi par les instances décisionnaires, la charge de la preuve repose de manière excessive sur le demandeur d'asile. Enfin, en cas d'octroi de protection, un certain nombre d'États membres ont contribué à faire naître un phénomène de glissement de la protection conventionnelle – celle conférant la qualité de réfugié – à la protection subsidiaire et à la protection humanitaire, signifiant que les bénéficiaires disposent de droits moins protecteurs⁽¹⁾.

Une précarisation des demandeurs d'asile et de la protection est donc opérée à tous les niveaux et ne ressemble en rien à un panel de choix attractifs, comme le laisserait entendre le terme « shopping de l'asile ». L'ensemble de ces mesures contribue à un nivellement de la protection et des droits vers le bas, qui agit comme un moyen de régulation des « flux migratoires ».

LA « LOTERIE DE L'ASILE »

Les politiques ancrées dans une logique de dissuasion sont dans le même temps caractérisées par une grande hétérogénéité, contribuant à alimenter l'effet de « loterie de l'asile ». Cela implique que plusieurs personnes, avec un profil identique, vont subir des sorts différents en fonction du lieu d'introduction de la demande d'asile.

En ce qui concerne les conditions matérielles d'accueil, le montant de l'aide financière octroyée et le type d'hébergement proposé varient considérablement d'un pays à l'autre. Un certain nombre de demandeurs d'asile en Grèce, se trouvant dans des camps entourés de murs ou de barbelés, isolés des communautés locales et des services

publics, dénoncent actuellement le fait de ne pas pouvoir manger à leur faim. À l'inverse, un pays comme la Suède met l'accent sur une politique d'accueil concertée avec les communes, permettant à une majorité de demandeurs d'asile de bénéficier de places d'hébergement individuel au sein des villes.

En ce qui concerne l'examen de la demande d'asile, les écarts de traitement se font également ressentir. L'Italie, par exemple, a accordé en première instance une protection internationale à 93,8 % des demandeurs d'asile afghans en 2020, alors que la Bulgarie affichait un taux de 1 %. Entre ces deux spectres, le taux de protection de la Suède était de 40 %, celui de l'Allemagne de 52,1 %, tandis que celui de la France s'élevait à 69,2 %.

Ce défaut d'harmonisation des pratiques laisse place à des traitements différenciés, portant ainsi atteinte au principe de non-discrimination.

HARMONISATION PAR LE HAUT

La tendance croissante à un nivellement des pratiques par le bas, combinée à un phénomène de « loterie de l'asile » met à mal le socle commun européen de l'asile. Dans ce contexte, l'ACAT-France appelle les États membres à inverser d'urgence la tendance en procédant à une harmonisation des législations et des pratiques par le haut. Seule l'application d'un régime d'harmonisation s'inspirant des meilleures pratiques observées permettra à l'Union européenne de renouer avec ses valeurs fondatrices et de faire respecter les droits fondamentaux des personnes en quête d'une protection internationale.

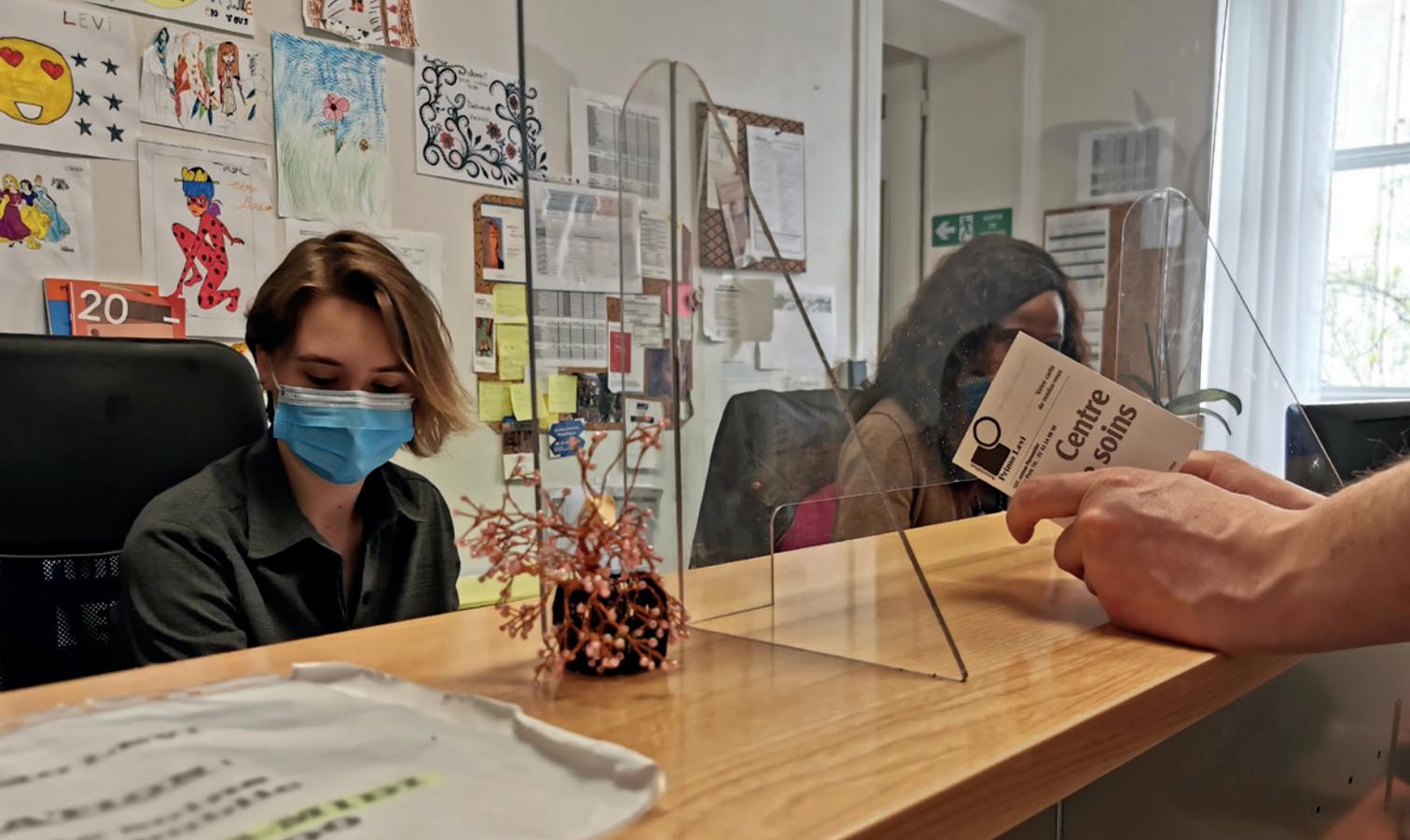
L'ACAT-France considère qu'il est impératif d'opérer une déconnexion entre, d'une part, les objectifs de contrôle de la politique migratoire, les missions de sécurité et de police administrative, et, d'autre part, le droit d'asile, qui doit demeurer une garantie mise en œuvre dans le respect des droits fondamentaux des personnes. Il est ainsi nécessaire de dépolitiser le droit d'asile et de réorienter la stratégie dans le cadre des travaux sur les propositions de règlements contenues dans le Pacte sur la migration et l'asile. Plus que jamais, il faut militer et agir pour le respect total du droit fondamental de solliciter l'asile.



Pour aller plus loin

ACAT-France, *Je n'avais plus le choix, il fallait fuir - Paroles de réfugiés*, Les Petits Matins, 2013, 208 p., 12 €

1) Lire "Focus" p. 4-6.



PLURIDISCIPLINARITÉ : L'ADN DU CENTRE PRIMO LEVI

21

TEXTE **MAXIME GUIMBERTEAU**, responsable Plaidoyer et communication Centre Primo Levi
PHOTO **FRÉDÉRIQUE PLAS**

Le Centre Primo Levi accueille chaque année plus de 400 personnes exilées, victimes de torture et violence politique, avec une approche pluridisciplinaire, alliant soins et soutien, peu commune en France.

« La pluridisciplinarité comme cadre de travail est l'ADN du Centre Primo Levi. Dans l'accueil et les soins que nous proposons, nous reconnaissons que les personnes exilées que nous rencontrons portent une multitude de problématiques, de questionnements, de douleurs intimes, d'impossibilités réelles et ressenties. Les traumatismes sont cumulatifs, jamais au singulier. Celle ou celui qui se présente à nous ne s'adresse pas nécessairement à un médecin, un psychologue, un assistant social ou un juriste reconnu comme tel ;

il s'agit avant tout d'une rencontre humaine caractérisée par l'écoute. » Ces mots de Sibel Agrali, la directrice du centre de soins, résument l'approche spécifique de notre association. Chaque année, plus de 400 personnes ayant subi la torture ou la violence politique dans leur pays d'origine, exilées en France, poussent la porte du Centre Primo Levi et y sont accompagnées. Ces personnes sont bien souvent enfermées dans le silence, habitées par la peur, mais aussi la honte et la culpabilité. Des violences vécues résulte aussi le sentiment de ne plus appartenir à la communauté humaine et une perte de la capacité à faire confiance à l'autre. Prendre le temps d'accueillir et d'instaurer la confiance, écouter et recréer les liens que la torture a brisés, tel est le travail du Centre Primo Levi, qui place le lien humain et la relation avec les patients au cœur de son dispositif de soin et d'accompagnement, afin de leur offrir un cheminement possible vers un « mieux-être ».

UNE APPROCHE HOLISTIQUE

La prise en charge proposée dure en moyenne trois ans et s'adapte à la demande du patient, à son rythme et aux défis de son insertion en France, quel que soit son statut administratif. Le suivi médical et kinésithérapeutique, le travail psychothérapeutique, l'accompagnement social et le soutien juridique s'articulent les uns avec les autres et fonctionnent comme un espace dynamique, dans lequel l'accueil est conçu comme une partie intégrante des soins. Il s'agit d'offrir un contenant physique et psychique à ces patients reçus dans un état de très grande souffrance. Un espace est spécifiquement dédié à l'accueil des jeunes patients et notamment des mineurs isolés. Sibel Agrali poursuit : *« L'expérience du Centre Primo Levi permet d'affirmer que l'approche pluridisciplinaire est particulièrement adaptée pour répondre de manière adéquate aux besoins multiples des personnes exilées : prise en compte des plaintes physiques et psychosomatiques, des douleurs multiples du corps souffrant, écoute des blessures et humiliations intimes, accompagnement social et juridique pour être réhabilité dans ses droits... Cette approche holistique n'est possible qu'avec un travail en équipe. »*

22

« TOUT EST DÉCALÉ »

Si cette approche pluridisciplinaire permet un suivi complet et efficace, le Centre Primo Levi constate depuis plusieurs années l'émergence d'une forte instabilité sociale et administrative parmi ses patients, rendant l'accompagnement éminemment plus délicat, plus long, plus complexe. Comme dans d'autres domaines en France, la crise sanitaire a confirmé et accentué ce phénomène de fond. C'est ce que décrit Antoine Ricard, président du Centre Primo Levi : *« La première période de confinement, durant laquelle nous avons dû fermer nos portes*

Le Centre Primo Levi en 2021

401

patients, dont 179 femmes, 222 hommes et 86 mineurs

5 272

consultations (psy, médicales, sociales et juridiques)

de mars à mai [2020], a eu des conséquences très négatives sur de nombreux patients. Réminiscences de leur enfermement passé ou de situations de guerre, solitude, mais également difficultés d'accès aux soins ont été sources de souffrance. À ces épreuves assénées au corps et à l'esprit se sont ajoutées d'importantes difficultés juridiques et sociales, le contexte de crise marginalisant encore davantage certains de nos patients en amplifiant de fortes situations de précarité.» Pauline Langlade, assistante sociale, va dans le même sens : *« Tout est maintenant décalé, les classes moyennes deviennent précaires, les classes précaires deviennent très précaires, et les très précaires sont extrêmement précaires. »* Deux ans plus tard, la vague de la crise sanitaire semble peu à peu reculer, laissant la place au ressac plus profond de la vulnérabilité sociale et économique, qui touche en premier lieu les personnes exilées. C'est maintenant que la mobilisation du Centre Primo Levi et des partenaires à ses côtés est déterminante.

La prise en charge de Mme B. après sa fuite d'Angola

Mme B. est angolaise. Son mari faisant partie des rebelles, l'armée se rend un jour chez eux, les violente, les torture, puis tue ce dernier devant ses yeux. Mme B. réussit à fuir avec son bébé dans les bras, puis à gagner la France. Elle se présente au Centre Primo Levi avec une perte totale de la sensibilité et des fonctions d'un de ses bras, attaché par les soldats pour la violenter. Elle a des douleurs lombaires majeures. Sur le plan psychique, Mme B. présente des troubles de stress post-traumatique, avec notamment un sommeil perturbé et des reviviscences permanentes des scènes traumatiques. En plus de médicaments pour l'aider à dormir, le médecin la sensibilise à l'importance d'un suivi psychologique. Mme B. est aussi prise en charge par la kinésithérapeute du Centre, qui est frappé par l'immense douleur qu'elle ressent au niveau

de ce bras alors même qu'il a perdu toute sensibilité. Au début, la patiente ne supporte quasiment aucune manœuvre. Mais la confiance s'installe, les douleurs diminuent et la sensibilité au niveau de la main et du poignet réapparaît. Mme B. est également orientée vers un psychologue du Centre au regard des troubles importants qu'elle présente et qui sont si présents qu'elle n'arrive parfois plus à s'occuper de son petit garçon de 2 ans. Chaque nuit, les scènes de violence réapparaissent. Mme B. vient toutes les semaines en consultation. Un long travail se met ainsi en place avec elle et, parfois, avec son fils. Progressivement, grâce à ce suivi, Mme B. se sent mieux ; elle est beaucoup moins angoissée et arrive de nouveau à sortir et aller vers les autres, chose qui lui était impossible avant.



La petite Amal est une marionnette de 3,5 mètres qui parcourt 8 000 km à travers l'Europe pour mettre en lumière le sort des enfants réfugiés. Bray-Dunes, Hauts-de-France, octobre 2021.

L'EUROPE RENIE SES VALEURS

INTERVIEW DE **DAMIEN CARÊME**, député au Parlement européen (Groupe des Verts/Alliance libre européenne) et membre de la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

PROPOS RECUEILLIS PAR **MÉLANIE LOUIS**, ancienne responsable Programme asile Europe de l'ACAT-France
PHOTO **SYLVAIN LEFEVRE** - HANS LUCAS - AFP

Pacte sur l'immigration et l'asile, crise biélorusse, capacité d'action des élus...

Le député européen et écologiste Damien Carême exprime sans détour son opposition aux politiques européennes et françaises concernant le droit d'asile. Et donne des pistes pour l'avenir.

Commençons par la France. Vous avez été maire de Grande-Synthe de 2001 à 2019. Pourriez-vous nous indiquer quelle évolution vous avez pu constater sur les politiques mises en œuvre concernant l'accueil des demandeurs d'asile sur le littoral nord au cours de cette période ?

Damien Carême : Nous avons créé un lieu d'accueil humanitaire début 2016, parce qu'il n'y avait pas de solution pour les personnes qui cherchaient refuge sur le littoral à cette période-là. En septembre 2015, l'État français avait lancé un appel aux collectivités locales pour ouvrir des lieux d'accueil en France avec l'arrivée des Syriens en nombre, mais pas sur le littoral. L'État s'est toujours refusé à organiser un accueil quelconque sur la côte qui mène à l'Angleterre, disant que cela allait créer ce fameux "appel d'air"... Ce qui est complètement idiot: nous savons très bien que ce n'est pas parce que nous organisons un accueil que nous allons attirer des gens. Toutes les études le prouvent. En conclusion, il n'y a pas eu d'évolution des politiques de l'accueil sur le littoral nord.

« C'est une Europe qui se recroqueville, qui rend compliqués l'accès et l'exercice du droit d'asile »

Vous êtes par ailleurs président de l'Association nationale villes et territoires accueillants (Anvita). Comment fonctionne ce réseau et quels sont ses axes d'action ?

D. C. : C'est une association d'élus créée en 2018, qui s'engage autour d'une charte sur le principe de l'accueil inconditionnel. Pour moi, il est impensable dans notre société que l'on puisse laisser des gens dormir dehors. On est aujourd'hui une soixantaine de collectivités et le réseau grossit de semaine en semaine. Il y a une démarche volontariste en ce moment qui s'inscrit dans les valeurs républicaines. L'idée est de créer un rapport de force avec l'État en disant que nous, collectivités, sommes prêtes à accueillir ; nous travaillons main dans la main avec la société civile, et on demande à l'État, dont c'est la prérogative, de prendre en charge les coûts. La société civile fait le lien social, nous, les collectivités, on est des facilitatrices, et le rôle de l'État est de payer, c'est sa responsabilité. Partout où cette formule est mise en place, cela fonctionne et permet de créer un état d'esprit dans ces collectivités, au sein de la population, qui ne soit pas celui promu par Le Pen, Zemmour et consorts.

Concernant l'Europe, maintenant, et plus particulièrement le Pacte sur la migration et l'asile présenté le 23 septembre 2020 par la Commission européenne, vous avez déclaré, sur votre site internet, qu'il s'agit d'un pacte qui institutionnalise la honte. Pourriez-vous nous expliquer en quoi ?

D. C. : Début septembre 2020, le camp de Moria, à Lesbos, a brûlé. À ce moment-là, la présidente de la Commission européenne, Mme Ursula von der Leyen, et la Commissaire, Mme Ylva Johansson, avaient juré que jamais plus nous n'aurions de Lesbos. Sauf que, quelques semaines plus tard, la Commissaire nous présente le Pacte sur la migration et l'asile, qui renforce Lesbos. Le dispositif Dublin nous dit que c'est le premier pays d'entrée qui est responsable de la demande d'asile ; donc les pays comme l'Italie, la Grèce et l'Espagne se retrouvent engorgés et ouvrent des camps. Prévus au départ pour 150 personnes, ils finissent par en accueillir 2 000, 2 500. En 2020, à Lesbos, on comptait 22 000 exilés. En octobre 2015, à Samos, un hotspot

prévu pour 600 personnes en abritait 6 000. Le Pacte sur la migration et l'asile ne retire pas le dispositif de responsabilité de l'État d'entrée. La Commissaire nous dit que ce Pacte promeut le principe de solidarité, mais non. La seule solidarité dont on nous parle dans ce pacte a trait au fait que s'il y a un rejet de la demande d'asile, avec une grille de répartition, ce sera par exemple la Suède qui sera chargée du retour au pays d'origine du demandeur débouté en Grèce. C'est donc une solidarité négative, une solidarité du retour. J'ai déposé il y a un mois 358 amendements sur le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration, car il est abominable. C'est une Europe qui se recroqueville, qui ne respecte pas les conventions internationales, qui rend compliqués l'accès et l'exercice du droit d'asile. Pour moi, l'Europe renie ses valeurs. On dit qu'il faut vite adopter le Pacte, mais non. Si c'est celui-là, il ne faut surtout pas l'adopter. Même si celui qui est en cours n'est pas bon, celui qui a été proposé est bien pire. Ou alors il va falloir qu'on l'amende sérieusement. La Commissaire a fait un Pacte au minimum pour qu'il soit accepté par tous. C'est en cela que c'est un pacte de la honte, car, pour à tout prix le faire passer à l'unanimité – alors qu'en réalité, nous n'avons pas besoin de l'unanimité au sein du Conseil –, elle a abaissé les standards alors qu'ils sont déjà réduits au minimum.

Concernant l'actualité, pourriez-vous nous donner votre point de vue sur la manière dont l'Union européenne gère la situation de crise à la frontière polono-biélorusse ? ⁽¹⁾

D. C. : C'est une catastrophe. On permet à la Lituanie, la Lettonie et la Pologne de s'asseoir sur le droit d'asile, sur la Convention de Genève. On légalise les refoulements, on permet d'enfermer, de priver de liberté des demandeurs d'asile pendant l'examen de leur demande d'asile. Ces personnes n'ont pas commis de crime. C'est une honte. On a tellement l'habitude qu'on nous présente la migration comme un problème qu'un dictateur comme Loukachenko nous met quelques milliers de migrants à la frontière et cela déclenche quelque chose de fou. Mais ils sont 4 000 et nous sommes 450 millions d'Européens ! Est-ce qu'on ne pouvait pas dire à Loukachenko : *« On les accueille et tu n'auras pas le dernier mot »* ? Là, Loukachenko a gagné. L'Europe a eu peur. À aucun moment l'Europe ne s'est dit qu'il fallait mettre en place des couloirs humanitaires. On a des femmes et des enfants dehors, sous -10°C. L'Europe aujourd'hui est vraiment dans une mauvaise passe.

1) Cet entretien s'est déroulé avant le début de la guerre entre la Russie et l'Ukraine.