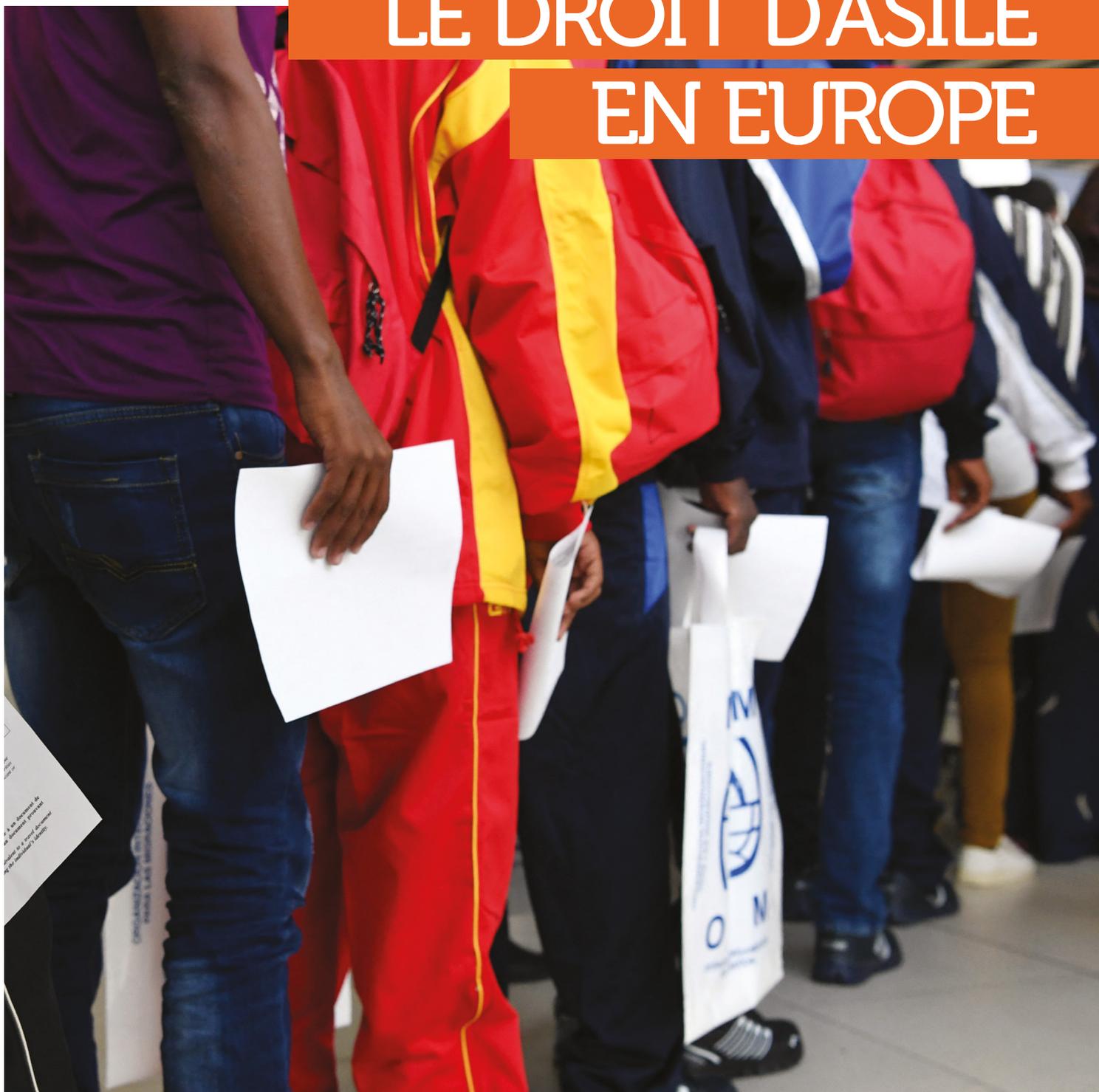


PORTÉ DISPARU : LE DROIT D'ASILE EN EUROPE



ACAT
france

ACTION DES CHRÉTIENS POUR L'ABOLITION DE LA TORTURE

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	p.3
HISTORIQUE DE L'ASILE EN EUROPE	p.4
I LES INSTRUMENTS AU SERVICE D'UNE POLITIQUE DE DISSUASION	p.6
1 La précarisation des conditions d'accueil	p.6
2 La précarisation des statuts de protection accordés	p.10
II DES POLITIQUES DE SUSPICION	p.14
1 Contrôle, sanction et enfermement au cœur de la politique d'asile des pays membres.....	p.14
2 Une exclusion grandissante de la procédure : les concepts de pays « d'origine » ou « tiers » sûrs	p.16
III DES RÉSISTANCES QUI S'ORGANISENT	p.20
1 Les digues du droit face aux pressions des politiques migratoires	p.20
2 Des territoires de résistance	p.22
CONCLUSION	p.24
RECOMMANDATIONS	p.25
LEXIQUE	p.26
GLOSSAIRE	p.27

Principales directives du cadre juridique européen relatif au droit d'asile et à l'accueil des demandeurs d'asile :

• **La directive « qualification » (refonte) de 2011** énonce les motifs justifiant l'octroi d'une protection internationale. Deux protections peuvent être accordées : le statut de réfugié ou la protection subsidiaire. La directive améliore aussi l'accès des personnes protégées aux droits sociaux et aux mesures d'intégration.

• **La directive « procédures » (refonte) de 2013** impose de nouvelles garanties procédurales, telles que l'entretien systématique, la présence d'un tiers aux côtés du demandeur ou l'enregistrement de l'entretien. Les besoins particuliers des demandeurs identifiés comme « personnes vulnérables » (mineurs non accompagnés (isolés), victimes d'actes de torture...) sont pris en compte pour leur permettre d'expliquer les motifs de leur demande dans les meilleures conditions. Cette directive développe également des concepts dangereux, tel que le concept de « pays d'origine sûr ».

• **La directive « accueil » (refonte) de 2013** encadre les modalités de l'accueil des demandeurs d'asile dans les pays de l'Union européenne. Elle a pour objectif de garantir aux personnes en attente d'une réponse à leur demande de protection un hébergement, des conditions de vie et une assistance sociale comparables d'un État à l'autre. Elle prévoit une évaluation des besoins spécifiques des personnes vulnérables. Elle encadre le placement en rétention des demandeurs d'asile, qui ne doit être engagé qu'en dernier ressort.

AVANT-PROPOS

L'ACAT-France est une ONG chrétienne œcuménique de défense des droits humains créée en 1974. Association loi 1901, elle est reconnue d'utilité publique et d'éducation populaire depuis 1992.

Elle a pour but de combattre partout dans le monde les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la torture, les exécutions capitales judiciaires ou extra-judiciaires, les disparitions, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les génocides.

Elle assiste les victimes de tous ces crimes et concourt à leur protection notamment par toutes actions en défense du droit d'asile. Le service d'aide juridique aux demandeurs d'asile de l'ACAT-France apporte une assistance juridique gratuite à tous les stades de la procédure de demande d'asile.

Depuis près de deux ans, l'ACAT-France travaille sur une étude comparative portant sur l'effectivité du droit d'asile au sein de l'Union européenne (UE) et le respect des droits fondamentaux des demandeurs d'asile. Rappelons que le droit d'asile est un droit fondamental reconnu par la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, le Protocole de New York et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. **Cette note tire la sonnette d'alarme sur l'état de ce droit au sein de l'Union européenne ainsi que sur les politiques d'accueil indignes menées par les différents États membres.**

L'actualité récente avec la crise ukrainienne démontre sans ambiguïté que les politiques de dissuasion et de suspicion à l'encontre des demandeurs d'asile ne sont pas une fatalité. **Il est donc nécessaire que les gouvernements européens se saisissent de la question et assurent à l'ensemble des demandeurs d'asile des conditions d'accueil conformes aux normes européennes sans aucune forme de discrimination.**

MÉTHODOLOGIE :

L'ACAT-France a mené des recherches et analyses de textes légaux nationaux, européens et internationaux, de référence en matière d'asile, et s'est appuyée sur quarante-trois entretiens réalisés auprès d'acteurs du champ de l'asile parmi lesquels : des institutions, des ONG, syndicats, avocats, parlementaires et chercheurs.

PÉRIMÈTRE DE LA NOTE :

L'ACAT-France a concentré ses recherches sur huit pays de l'Union européenne : l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, les Pays-Bas et la Suède. Ce choix de pays offre un panorama représentatif de la diversité des pratiques actuelles concernant l'exercice du droit d'asile dans l'Union européenne.

L'ACAT-France a exclu du champ de sa recherche les questions liées à l'accès et l'entrée sur le territoire européen et n'aborde donc pas la procédure d'asile aux frontières¹. Sont également exclues du champ de l'étude les demandes d'asile relevant du règlement Dublin III et la procédure appliquée aux mineurs non accompagnés.

¹L'exclusion de la procédure d'asile à la frontière du champ d'étude ne signifie pas que l'asile à la frontière ne sera pas examiné. En effet, les zones de transit situées sur les zones frontalières hongroises feront l'objet de l'étude étant donné que la procédure à la frontière n'y est pas appliquée

HISTORIQUE DE L'ASILE EN EUROPE

Le Traité d'Amsterdam, entré en vigueur en 1999, intègre les questions d'asile et d'immigration au domaine communautaire : il permet ainsi à l'UE d'intervenir dans ces domaines de l'asile et de définir les grands axes d'une politique commune. Réunis à Tampere en octobre 1999, les États membres affirment haut et fort leur attachement au « respect absolu du droit de demander l'asile » et s'engagent à ce que « nul ne sera renvoyé là où il risque à nouveau d'être persécuté »². En parallèle, les États membres de l'Union se sont mis d'accord pour adopter, dans le futur, des normes communes afin d'harmoniser les législations nationales en la matière. C'est ce qui va devenir le régime d'asile européen commun (RAEC).

Ce régime va connaître deux phases : une première qui a vu, entre 1999 et 2005, l'adoption de mesures législatives instaurant des normes minimales en matière d'accueil, de procédure et de protection. La seconde – postérieure à l'adoption du Traité de Lisbonne en 2009 – est une phase de refonte. Elle porte sur l'harmonisation des normes minimales et le renforcement de la coopération et des mécanismes de partage des responsabilités entre États membres. Ces derniers avaient jusqu'en 2015 pour adapter dans leurs législations nationales ces textes adoptés entre 2011 et 2013.

Vingt ans après le sommet de Tampere, l'examen de la réalité du droit d'asile au sein de l'Union est accablant. Les engagements initiaux semblent aujourd'hui bien loin : en août 2021, Janez Jansa, premier ministre de la Slovénie, pays qui assurait alors la présidence tournante du Conseil de l'UE, affirme sur son compte Twitter « Ce n'est pas le devoir de l'UE ou de la Slovénie d'aider et de payer tous les gens de la planète qui fuient, au lieu de lutter pour leur pays »³.

En s'appuyant sur les résultats de la présente étude, l'ACAT-France s'inquiète d'une dérive qui met en danger ce droit fondamental, énoncé à l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme : « *Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays.* »

Sur le sol européen, le droit de chercher asile est devenu un luxe que les États accordent avec réticence, et pour une période qu'ils espèrent la plus brève possible. Chaque État semble vouloir adapter ce droit fondamental à ses préoccupations de politiques migratoires, faisant fi des engagements internationaux et des textes européens en vigueur dans une indifférence qui tend à se généraliser. Pire encore : on assiste à un nivellement par le bas, chaque mesure défavorable étant remplacée par une autre encore plus problématique, dans le mépris des droits et de la dignité de personnes forcées à fuir leur pays d'origine.

Il est aujourd'hui plus que temps de revenir aux engagements initiaux et de garantir aux personnes fuyant les persécutions et les guerres que le territoire de l'Union européenne reste un lieu où elles pourront exposer sans crainte et dans le respect de leur dignité les risques qu'elles ont été amenées à fuir et leurs besoins de protection.

²Parlement européen, Conseil européen de Tampere du 15 et 16 octobre 1999, Conclusions de la Présidence, point 13 ; accessible à ce lien : https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_fr.htm

³Le Monde, Madria Udrescu, « L'Union européenne bute sur une politique d'accueil des réfugiés afghans », 24 août 2021 ; accessible à ce lien : https://www.lemonde.fr/international/article/2021/08/24/l-union-europeenne-bute-sur-une-politique-d-accueil-des-afghans_6092214_3210.html

QUELQUES CHIFFRES CLÉS :



1% et 93%

des ressortissants afghans ont obtenu une protection en première instance en 2020, respectivement en Bulgarie et en Italie⁴.

0,6%



C'est ce que représentent les réfugiés sur la population totale de l'Union européenne⁵.

10%



de l'ensemble des réfugiés dans le monde vivaient dans l'UE à la fin 2020⁶.

LES 8 PAYS ETUDIÉS ET LE NOMBRE DE PREMIÈRES DEMANDES DÉPOSÉES DANS LE PAYS EN 2021 :

148 175



premières demandes d'asile ont été déposées en Allemagne en 2021, ce qui en fait le pays avec le plus grand nombre de premières demandes de l'Union européenne⁷.

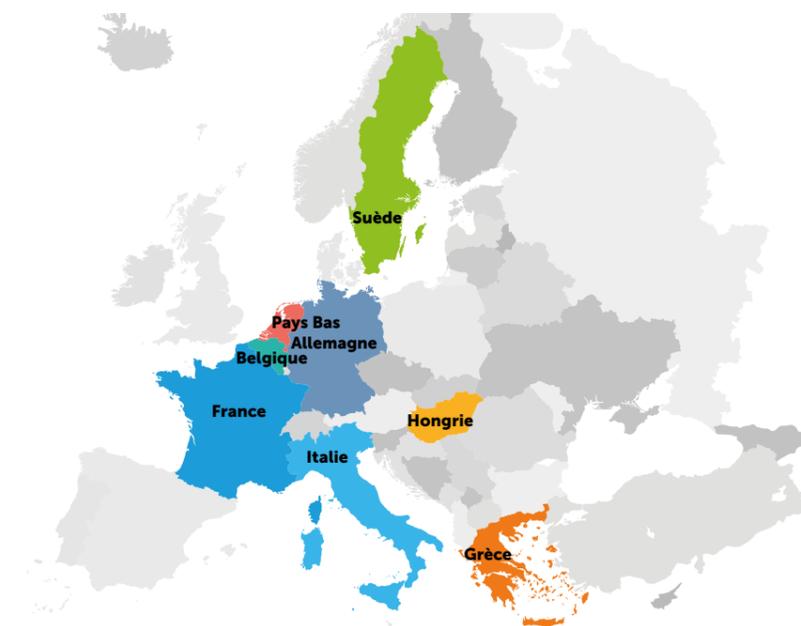
40



premières demandes d'asile ont été déposées en Hongrie en 2021⁸.

NOMBRE DE PREMIÈRES DEMANDES DÉPOSÉES EN 2021 PAR PAYS ÉTUDIÉ⁹ :

- Allemagne : **148 175**
- France : **103 790**
- Italie : **43 900**
- Pays Bas : **24 725**
- Grèce : **22 660**
- Belgique : **19 545**
- Suède : **10 145**
- Hongrie : **40**



⁴Le Monde, Cédric Vallet, « Le sort des réfugiés afghans divise l'Union européenne », 14 août 2021 ; accessible à ce lien : https://www.lemonde.fr/international/article/2021/08/14/le-sort-des-refugies-afghans-divise-l-union-europeenne_6091417_3210.html

⁵Commission européenne ; données accessibles à ce lien : https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_fr

⁶Ibid

⁷Commission européenne ; données accessibles à ce lien : https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctza/default/bar?lang=fr

⁸Ibid

⁹Ibid

I. LES INSTRUMENTS AU SERVICE D'UNE POLITIQUE DE DISSUASION

1. LA PRÉCARISATION DES CONDITIONS D'ACCUEIL

L'accueil est déterminant dans le processus de demande d'asile car il conditionne la bonne formulation d'une demande de protection internationale. Un demandeur d'asile en situation de dénuement sera davantage préoccupé par le fait de subvenir à ses besoins élémentaires – se nourrir, se vêtir, dormir au chaud et être en sécurité – que par la constitution de son dossier et la préparation de sa demande d'asile. Des conditions de vie précaires ont par ailleurs pour effet d'aggraver l'état de santé physique et mentale de personnes déjà éprouvées par les événements survenus dans leurs pays d'origine, le déracinement et, pour beaucoup, un parcours migratoire traumatisant. Un accueil digne, pendant toute la durée de la procédure d'asile, dans des conditions permettant la préparation et une bonne formulation de la demande, permet d'assurer le respect de ce droit.

Au niveau européen, la directive « Accueil » (refonte) de 2013, ci-après directive « Accueil », dispose en ce sens qu'il « convient d'adopter des normes pour l'accueil des demandeurs, qui suffisent à leur garantir un niveau de vie digne et des conditions de vie comparables dans tous les États membres » (§11), comprenant notamment le logement, la nourriture ou l'habillement (article 2g). Ces conditions matérielles d'accueil (CMA) doivent être octroyées dès l'introduction de la demande d'asile¹⁰.

Cependant, une large marge d'appréciation est laissée aux États membres qui doivent déterminer le niveau de cette aide « sur la base de références pertinentes »¹¹. Cette disposition peu précise exacerbe l'hétérogénéité et les grandes disparités des politiques d'accueil au sein de l'UE.



DES ALLOCATIONS FINANCIÈRES INADAPTÉES

En **Allemagne**, les adultes isolés vivant dans un logement partagé géré par l'État reçoivent **135 euros** par mois au titre de l'allocation journalière des personnes hébergées.

Dans les centres d'hébergement qui ne fournissent pas de nourriture, le montant octroyé pour un adulte isolé est de **261 euros** par mois aux **Pays-Bas** ; en **Belgique** il est de **244 à 280 euros** ; en **Suède** il est de **210 euros** ; en **France** le montant est de **204 euros** ; il est de **150 euros** en **Grèce** et de **75 euros** en **Italie**. Les personnes n'étant pas hébergées bénéficient en **France** d'une aide financière supplémentaire d'un montant journalier de 7,40 euros. Au total, cela équivaut à une somme mensuelle avoisinant 430 euros.

La somme fixée se situe donc généralement bien en-deçà du seuil des minimas sociaux versés aux ressortissants nationaux. En **France**, le montant du **revenu de solidarité active** pour une personne seule est de **575,52 euros mensuels**¹², en **Belgique** le **revenu d'intégration mensuel** pour une personne isolée est de **928,73 euros**¹³ et il est de **404 euros en Allemagne**¹⁴.

Une aide financière qui puisse garantir un seuil de dignité conforme aux standards de protection des droits humains n'est de toute évidence pas érigée comme une priorité au sein des États membres.

Refus ou retrait des Conditions Matérielles d'Accueil - CMA

Plus inquiétant encore, nombre de demandeurs d'asile se voient refuser ou retirer leurs CMA.

Le droit européen laisse la possibilité aux États membres de limiter l'octroi des conditions matérielles d'accueil au motif que, « sans raison valable », le demandeur de protection n'a pas introduit de demande d'asile « dès qu'il pouvait raisonnablement le faire » à la suite de son arrivée (article 20§2 de la directive « Accueil »).

En **France**, l'obtention des CMA est conditionnée au respect du délai de 90 jours pour l'introduction d'une demande d'asile depuis la réforme de 2018¹⁵. En **Allemagne**¹⁶ et en **Grèce**¹⁷, n'y ont pas accès les personnes ayant introduit une demande d'asile de manière tardive, mais le délai n'est pas précisé. Dans les faits, ces pays ciblent toute demande d'asile n'ayant pas été introduite immédiatement après l'arrivée du demandeur.

Or, de nombreuses raisons peuvent expliquer le dépôt tardif d'une demande d'asile : une méconnaissance du système et de la procédure, la barrière de la langue, les séquelles physiques et/ou psychologiques notamment liées aux persécutions ou au parcours migratoire souvent traumatique.

Enfin, le retrait ou la limitation des CMA peut être décidé lorsqu'un demandeur « abandonne » son lieu de résidence ainsi qu'en cas de manquement grave au règlement du centre d'hébergement¹⁸. Encore une fois, les définitions d'« abandon » et de « manquement grave » varient drastiquement d'un pays à l'autre. En **Italie**, en septembre 2017, la Préfecture de Vérone a publié une note prévoyant le retrait automatique des conditions d'accueil pour certains manquements au règlement, tels que la violation de l'interdiction de fumer ou après plus d'une absence aux cours d'italien. En 2017, cette disposition a été utilisée à plusieurs reprises à l'encontre de demandeurs d'asile qui ont participé à des manifestations concernant leurs droits¹⁹.

En allant plus loin encore dans la limitation des CMA, en **Hongrie**, leur octroi peut être refusé au motif que le demandeur est présumé disposer de moyens de subsistance, par exemple lorsqu'il est entré dans le pays en possession d'un visa²⁰.

Le refus, le retrait, la limitation ou la suspension des conditions matérielles d'accueil opèrent comme des outils de sanction. Or, ce soutien est un droit reconnu et protégé, pas une preuve d'humanité pouvant être retirée abusivement.

Un glissement vers les structures ad hoc et l'hébergement d'urgence

On observe également un sous-dimensionnement du système d'hébergement des demandeurs d'asile, qui n'est jamais en mesure de tous les prendre en charge et, pour ceux qui en bénéficient, un glissement vers de l'hébergement temporaire d'urgence.

L'article 18§9 de la directive « Accueil » dispose que, lorsque les capacités d'hébergement normalement disponibles sont temporairement épuisées, les États membres peuvent fixer des modalités d'accueil qui sortent du cadre de l'hébergement dans des centres offrant un niveau de vie adéquat, mais seulement de manière exceptionnelle et provisoire.

¹⁰Voir en ce sens CJUE, 4^e ch., Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile c/ Saciri, 27 février 2014, affaire n° C-79/13

¹¹§24 de la directive « Accueil » (refonte)

¹²Site de la Caf : <https://www.caf.fr/allocataires/droits-et-prestations/s-informer-sur-les-aides/solidarite-et-insertion/le-revenu-de-solidarite-active-rsa>

¹³Cleiss, « Le régime belge de sécurité sociale » ; https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_belgique_s7.html

¹⁴Slate, Annabelle Georgen, « L'Allemagne veut limiter l'accès des citoyens européens aux aides sociales », 10 octobre 2016 ; accessible à ce lien : <http://www.slate.fr/story/125316/allemande-accés-citoyens-aides-sociales>

¹⁵Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie

¹⁶Loi allemande sur les prestations d'accueil ; accessible à ce lien : AsylbLG - table des matières non officielle : <http://www.gesetze-im-internet.de/asyblg/index.html>

¹⁷Article 57§2 de la loi n°4636/2019 sur la protection internationale et autres dispositions

¹⁸Article 20§1a et Article 20§4 de la directive « Accueil » (refonte)

¹⁹AIDA Italie, Country Report Italy, 2020 Update, 2021, édité par ECRE, pp. 77-78

²⁰AIDA Hongrie, Country Report: Hungary, 2020 Update, 2021, édité par l'ECRE

Aux Pays-Bas, 80 % de l'hébergement créé depuis septembre 2021 l'a été dans des gymnases ou des bateaux fluviaux²¹. En Grèce en 2016, des camps temporaires ont été créés sur le continent afin d'augmenter la capacité d'accueil. Ces camps sont devenus des lieux de vie permanents, surpeuplés et précaires²².

En décembre 2020, 28 356 personnes étaient hébergées dans les camps installés sur le continent, parmi lesquelles une majorité de femmes (24 %) et d'enfants (43 %)²³. En février 2021, plusieurs camps, tels que Schisto et Eleonas étaient recouverts de neige et des centaines de personnes ne pouvaient se chauffer en raison de coupures d'électricité²⁴.

Parallèlement avec le développement de structures *ad hoc*, les dispositifs d'hébergement d'urgence tendent à devenir la norme en Europe. En **France**, jusqu'à la réforme de l'asile de 2015, l'accueil était axé autour des centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA). Six ans plus tard, cette logique est renversée : en 2021 il y avait un plus grand nombre de places en hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) qu'en CADA (respectivement 51 796 places et 46 632 places).

L'hébergement d'urgence représente aujourd'hui une forme d'hébergement à moindres coûts avec un encadrement réglementaire moins contraignant. La volonté de développer les hébergements en hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) au lieu du CADA illustre cette précarisation. Le taux d'encadrement des CADA est défini dans leur cahier des charges et est supérieur à ce qu'on trouve au sein des HUDA. Les HUDA sont quant à eux gérés de manière comptable, au gré des vagues d'arrivées successives, avec peu de personnel.

De même, les taux journaliers accordés par l'État aux opérateurs de ces sites ne leur permettent plus de recruter des personnels qualifiés pour conseiller juridiquement les personnes qui y sont hébergées. Ce faisant, la personne hébergée est livrée à elle-même, démunie face à une procédure de plus en plus complexe, forcée de rechercher un accompagnement en dehors de la structure qui l'héberge.

On peut également constater cette tendance en **Italie**. En 2015, l'État a créé des centres d'accueil d'urgence²⁵ pour faire face à une pénurie de places dans le parc d'hébergement. Ces centres d'accueil d'urgence sont devenus la principale forme d'hébergement et représentent aujourd'hui plus de 70 % des structures. L'accompagnement, notamment juridique y est extrêmement faible : ainsi, pour un établissement de 100 personnes, le temps accordé à l'assistance juridique des personnes hébergées ne représente que 4,2 minutes par semaine²⁶. Or, ces procédures sont complexes, demandent une réelle préparation, changent de manière régulière et se font dans une langue que la plupart des demandeurs ne maîtrisent pas.

Par ailleurs, dans de nombreux pays, l'hébergement est majoritairement collectif au détriment d'un hébergement individuel. En 2019, la **Belgique** comptait 20 275 places dans les centres d'accueil collectifs contre 5 975 en logement individuel²⁷, et ce alors même que la Cour des comptes belge (*Rekenhof*) avait conclu en 2017 que les centres collectifs étaient plus chers que l'hébergement individuel²⁸.

Certains n'ont même pas accès à ces hébergements précaires. Pour eux, et leur nombre est de plus en plus important, le sans-abrisme et l'errance sont leur seul horizon.

Un sans-abrisme grandissant

En France, à la fin 2020, seuls 51 % des demandeurs d'asile éligibles aux conditions matérielles d'accueil étaient hébergés au sein du dispositif national d'accueil.

Les autres se retrouvent obligés de se tourner vers le système d'hébergement d'urgence généraliste pourtant déjà en surcharge. Dans ce contexte, on observe une hausse continue du recours aux nuitées d'hôtel dans le cadre de l'hébergement d'urgence²⁹ : en Île-de-France, 34 000 des 80 000 personnes hébergées dans le cadre du dispositif d'hébergement d'urgence sont placées au sein d'hôtels³⁰.

C'est donc un parcours d'errance et de sans-abrisme tout au long d'une procédure complexe qui s'impose à un grand nombre de demandeurs d'asile notamment en **France**, avec le développement de campements informels dans des conditions indignes. L'extrême vulnérabilité à laquelle les demandeurs font face favorise des systèmes d'exploitation (violences sexuelles, marchands de sommeil, esclavage moderne ...). En 2020, le Défenseur des Droits estimait qu'entre 1 200 et 1 500 personnes dormaient dans les bois à Calais, avec un accès très limité à l'eau³¹. Face à cette problématique de sans-abrisme, la seule réponse est trop souvent celle des forces de l'ordre auxquelles on ordonne le démantèlement des campements les uns après les autres. Régulièrement, ils recourent à un usage disproportionné de la force et se livrent à la destruction des abris de fortune³², qui se reconstituent après quelques heures, et ainsi se poursuit un cycle tragique et infernal.

En 2020, on estime à plus de 1 000 le nombre d'expulsions de lieux de vie informels dans la seule région de Calais³³. Des évacuations similaires ont été observées en Île-de-France au cours des dernières années, notamment dans le nord de Paris à la Porte de la Chapelle où en août 2017, 2 500 migrants étaient évacués de campements de fortune³⁴. Ces expulsions semblent avoir comme objectif premier la dispersion voire l'invisibilisation des personnes à la rue en quête de protection plutôt qu'une mise à l'abri pourtant souvent annoncée par les autorités. Au fil des années, ces campements ont été évacués des dizaines de fois mais, faute d'un changement structurel de la politique d'accueil française, se sont reconstitués à de nombreuses reprises.

Cette situation n'est pas liée à une surcharge non anticipée des services chargés de l'accueil mais bien à une décision politique refusant l'accueil des demandeurs de protection.

Le développement de ces politiques nocives (sous-dimensionnement des capacités, choix d'une logique d'urgence, développement de sanctions de plus en plus nombreuses pour retirer le peu qui est accordé), est un échec patent, répété inlassablement en dépit du bon sens. Les arrivées n'ont fait que croître ces vingt dernières années, démontrant clairement que les solutions ne peuvent se trouver dans le provisoire et le sous-dimensionnement, mais dans le respect de la dignité des personnes concernées et pour beaucoup d'entre elles, en situation de vulnérabilité. Successivement, les gouvernements ont maintenu l'illusion de « crises » passagères, n'ayant pas vocation à durer. Or tout laisse à entendre que le contraire semble se dessiner et qu'il faut préparer, penser et anticiper un accueil sur le temps long.

Pourtant, dans la majorité des États, l'augmentation des capacités d'hébergement reste inférieure à l'augmentation du nombre de demandeurs.

La dégradation grandissante des statuts accordés à celles et ceux qui arrivent à obtenir une protection s'inscrit dans une même logique. Avec des effets similaires.

²¹Voir en ce sens NL Times, « Some 13 000 places needed for asylum seekers in NL », 3 décembre 2021 ; accessible à ce lien : <https://nltimes.nl/2021/12/03/13000-places-needed-asylum-seekers-nl>

²²DW, « Moria est transféré sur le continent » (« Η Μόρια μεταφέρεται στην ενδοχώρα »), 8 décembre 2020 ; accessible à ce lien : <https://www.dw.com/el/η-μόρια-μεταφέρεται-στην-ενδοχώρα/a-55861623>

²³OIM, Supporting the Greek Authorities in Managing the National Reception System for Asylum Seekers and Vulnerable Migrants, décembre 2020

²⁴Efsyn, « Improvisations de dernière minute pour les réfugiés d'Eleonas » (« Αυτοσχεδίασμοί της τελευταίας στιγμής για τους πρόσφυγες στον Ελαιώνα »), 16 février 2021 ; accessible à ce lien : https://www.efsyn.gr/ellada/dikaiomata/281698_aytoshediasmoi-tis-teleytaias-stigmis-gia-toys-prosfyges-ston-elaiona

²⁵Centri di accoglienza straordinaria

²⁶Gianfranco Schiavone, président du Consorzio Italiano di Solidarietà – Italian Consortium of Solidarity (ICS), secteur des réfugiés, ONLUS, Trieste, membre de l'association italienne des avocats Études sur la migration, ASGI, traduit par *borderline-europe* e.V., interview avec *borderline-europe*, 10 mai 2021, in Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) – *Borderline-Europe, Conditions d'accueil en Italie*, Berne-Palermo, 10 juin 2021, p. 6

²⁷AIDA, Country report : Belgium, 2020 update, édité par ECRE, 2019, p. 91

²⁸Ibid, p. 93

²⁹Commission des finances, Philippe Dallier, Politique d'hébergement d'urgence, Rapport d'information n° 632 (2020-2021) ; accessible à ce lien : http://www.senat.fr/rap/r20-632/r20-632_mono.html#toc190

³⁰Aurore, « Ça ne coûte pas plus cher de mieux héberger ! » ; accessible à ce lien : <https://www.aurore.asso.fr/pole-urgence-sociale-et-hebergement/ca-ne-coute-pas-plus-cher-de-mieux-heberger->

³¹Défenseur des droits, décision n° 2020-179, 18 septembre 2020 ; accessible à ce lien : <https://bit.ly/3rTymkP>

³²Voir par exemple : CNCDH, Avis sur la situation des personnes exilées à Calais et à Grande-Synthe, 11 février 2021, p. 9 ; accessible à ce lien : https://www.cncdh.fr/sites/default/files/a_-_2021_-_3_-_situation_des_personnes_exilees_a_calais_et_grande_synthe_fevrier_2021.pdf et le document de saisine du Défenseur des Droits de novembre 2020 par un collectif de 31 organisations intervenant auprès des exilés à Paris et en Île-de-France, p. 27

³³CNCDH, Avis sur la situation des personnes exilées à Calais et à Grande-Synthe, 11 février 2021, p. 7 ; accessible à ce lien : https://www.cncdh.fr/sites/default/files/a_-_2021_-_3_-_situation_des_personnes_exilees_a_calais_et_grande_synthe_fevrier_2021.pdf

³⁴Le Monde, « Près de 2 500 migrants évacués de campements porte de la Chapelle à Paris », 18 août 2017 ; accessible à ce lien : https://www.lemonde.fr/societe/article/2017/08/18/evacuation-du-campement-de-migrants-installe-porte-de-la-chapelle-a-paris_5173620_3224.html

2. LA PRÉCARISATION DES STATUTS DE PROTECTION ACCORDÉS

La politique générale de dissuasion se caractérise également par un nivellement par le bas du type de protection accordée aux demandeurs. On observe une tendance nette : les États membres accordent aux bénéficiaires de protection des statuts de plus en plus précaires, avec des garanties de plus en plus limitées dans le temps.

On observe un glissement généralisé de la protection conventionnelle vers la protection subsidiaire, et de la protection subsidiaire vers la protection humanitaire. Ce glissement a de nombreuses incidences sur les droits des personnes protégées ainsi que sur la stabilité de leur protection.



LES DIFFÉRENTS STATUTS ET PROTECTIONS

Réfugié : au sens de la Convention de Genève, toute personne 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 qui se trouve hors de son pays et ne peut se réclamer de sa protection. L'article 24 de la directive « Qualification » (refonte) prévoit que la personne ayant la qualité de réfugié bénéficie d'un titre de séjour d'au moins trois ans renouvelables.

Protection subsidiaire : toute personne dont la situation ne répond pas à la définition du statut de réfugié mais pour laquelle il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courrait dans son pays un risque réel de subir l'une des atteintes graves suivantes : la peine de mort ou une exécution ; la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants et pour des civils, une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence aveugle résultant d'une situation de conflit armé interne ou international. Selon le droit européen, un titre de séjour d'au moins un an, renouvelable pour une période d'au moins deux ans, doit être délivré³⁵.

Protection humanitaire : décision qui ne concerne que les individus ne remplissant pas les conditions d'octroi du droit d'asile ou d'autres types de statuts, en lien avec leur situation personnelle et/ou à celle de leur pays d'origine. Les formes de protection pour motifs humanitaires sont à la discrétion des États membres (critères de protection, durée du droit au séjour, droits associés...). La protection humanitaire n'est pas encadrée par le droit européen, les États sont libres de déterminer la durée du titre de séjour octroyé aux bénéficiaires.

Protection temporaire : normes minimales prévues par une directive européenne de 2001 relative à l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine³⁶. La durée de la protection temporaire est d'une année et peut être prorogée. Elle n'exclut pas la possibilité de faire une demande individuelle pour obtenir un autre statut dans le pays d'accueil.

À l'origine, la création du statut de protection subsidiaire avait été envisagée pour permettre d'accorder une protection supplémentaire à une catégorie de plus en plus grande de personnes fuyant des situations non prévues par la Convention de Genève de 1951. Cette protection avait pour vocation de durer aussi longtemps que la menace existait. Or, de plus en plus, ces protections sont accordées à des profils qui pourraient se voir octroyer une protection sur une base conventionnelle. Plus grave encore, les États semblent mettre fin à ces protections de manière de plus en plus précipitée, sans une vraie évaluation des risques des personnes qui pourraient être amenées à retourner dans leurs pays d'origine. Ce mouvement lent s'est encore intensifié et aggravé par le recours grandissant à une nouvelle catégorie de protection, celle accordée à titre humanitaire, encore plus fragile et limitée dans le temps.

À l'échelle de l'Union européenne, tandis que le statut de réfugié représentait la forme de protection la plus accordée en 2020 (45 %), l'octroi de la protection humanitaire totalisait 29 % des décisions favorables, excédant le taux de la protection subsidiaire (26 %)³⁷.

Cumulativement, il y a donc eu un nombre plus important d'octrois de protection humanitaire et subsidiaire qu'il n'y a eu d'octrois du statut de réfugié (55 % contre 45 %)³⁸.

L'exemple espagnol est caractéristique de cette évolution : plus de 45 000 demandeurs d'asile vénézuéliens se sont vu accorder par **l'Espagne**, la protection humanitaire en première instance en 2020, alors que 5 seulement ont obtenu le statut de réfugié³⁹.

En 2020, **l'Italie** a octroyé un taux à peu près équivalent de statuts de réfugié et de protection subsidiaire (4 968 décisions accordant la protection subsidiaire contre 4 582 de statuts de réfugié)⁴⁰.

En **Allemagne**, 71 % des décisions positives de demandes de protection de ressortissants afghans étaient un octroi de protection à titre humanitaire, chiffre particulièrement inquiétant au regard de la situation politique et sécuritaire actuelle et des risques auxquels font face les Afghans en cas de renvoi⁴¹.

Cette évolution soulève des inquiétudes car la protection humanitaire confère un statut juridique précaire, accompagné de droits amoindris⁴². Les formes de protection pour motifs humanitaires sont à la discrétion des États membres, leur contenu varie d'un pays à l'autre voire au sein des États eux-mêmes dans certains cas. Ce statut peut être retiré à tout moment, y compris en fonction des orientations politiques.

Des milliers de personnes bénéficiant d'une protection de ce type en Italie en ont fait l'amère expérience en 2018 : nommé ministre de l'Intérieur dans un gouvernement de coalition, Matteo Salvini fait adopter le 29 novembre 2018, un décret qui abolit quasiment du jour au lendemain, le statut de protection humanitaire. C'est ainsi que 24 000 personnes se sont trouvées dépourvues de statut juridique et des droits y afférant, ce qui ne leur laissait comme seule issue que le retour à la rue. Dès le lendemain de l'adoption du décret, 24 personnes dont une femme enceinte avec un bébé de 6 mois ont été expulsées de leur structure d'hébergement d'urgence à la demande de la préfecture de Crotone après la perte de leur statut⁴³.

En pratique, ce glissement de la protection conventionnelle vers la protection subsidiaire puis vers la protection humanitaire a plusieurs incidences sur les droits des personnes protégées ainsi que sur la stabilité de leur protection.

³⁷AIDA, ECRE, Asylum adjourned – the situation of applicants for international protection in 2020, p 3 ; accessible à ce lien : [Asylum-in-2020.pdf \(ecre.org\)](https://ec.europa.eu/efad/aida/aida-in-2020.pdf)

³⁸Ibid

³⁹Ibid

⁴⁰Données du ministère de l'Intérieur accessibles à ce lien : [confronto_dati_2019_-2020_.pdf \(interno.gov.it\)](https://www.interno.gov.it/it/risorse/confronto-dati-2019-2020)

⁴¹Commission européenne, « Statistiques sur la migration vers l'Europe » ; accessible à ce lien : https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/statistics-migration-europe_fr#RefugeesinEurope

⁴²Ibid

⁴³Info migrants, Charlotte Boitiaux, « En supprimant les « titres de séjour humanitaires », Salvini contraint des réfugiés à retourner dans l'illégalité » ; accessible à ce lien : <https://www.infomigrants.net/fr/post/13986/en-supprimant-les-titres-de-sejour-humanitaires-salvini-contraint-des-refugies-a-retourner-dans-lillegalite>

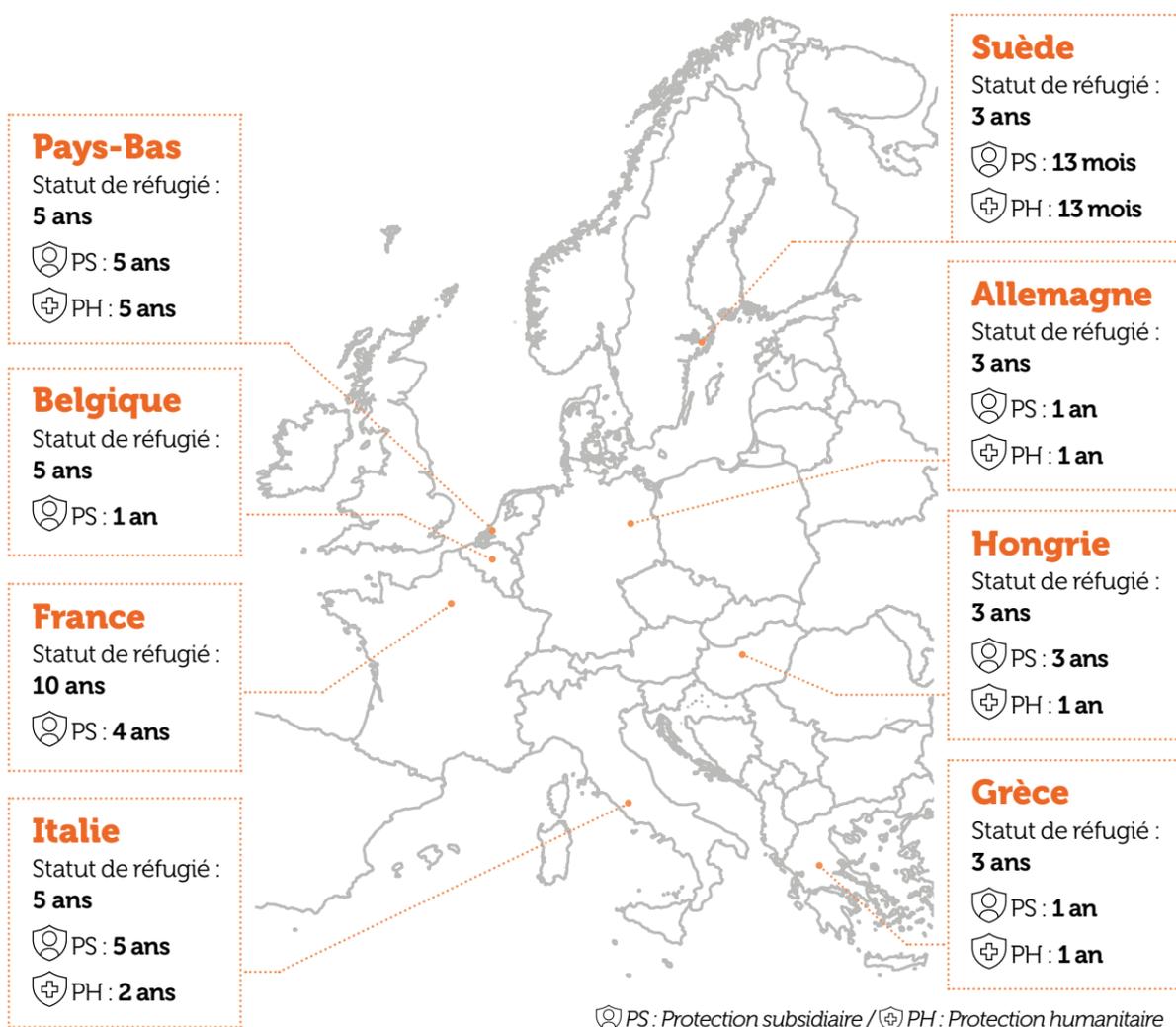
³⁵Article 24§2, directive 2011/95/UE du Parlement européen et du conseil, 13 décembre 2011 ; accessible à ce lien : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0095&from=SK>

³⁶Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001.

Le droit européen prévoit que la personne ayant la qualité de réfugié bénéficie d'un titre de séjour d'au moins trois ans renouvelables, alors que le bénéfice de la protection subsidiaire donne lieu à un titre de séjour d'au moins un an renouvelable⁴⁴.

Par ailleurs, d'autres droits sont également impactés, tels que le droit à la réunification familiale, le droit d'accès à la nationalité, à la protection sociale ou au marché du travail. Ce sont donc tous les aspects de la vie de la personne qui changent profondément en fonction du statut qui lui sera accordé : son sort dépendra des pratiques décidées par le pays, plutôt que par les menaces qu'il fuit, ce qui constitue un dévoiement du droit d'asile, droit pourtant fondamental et absolu.

DURÉE DU DROIT AU SÉJOUR PAR PAYS ET TYPE DE PROTECTION :



Enfin, le degré de protection associé à chaque statut soulève des points d'inquiétude.

Dans le cadre de l'octroi des protections subsidiaires et humanitaires, d'un pays membre à l'autre les risques encourus dans le pays ou la région d'origine sont interprétés différemment. Souvent, les données sont instrumentalisées à des fins politiques, en défaveur des demandeurs de protection. Une même situation peut garantir une protection dans un État membre et, dans un autre, justifier son retour dans son pays d'origine.

La protection subsidiaire, et plus encore la protection humanitaire, sont des statuts pouvant faire l'objet d'un retrait ou d'un refus de renouvellement relativement facilement et rapidement. La protection humanitaire tend à apparaître comme un outil de gestion des crises internationales, les autorités d'un pays accordant avec parcimonie quelques statuts à des personnes choisies que l'on prie de partir dès que l'opinion publique change. Et ce, sans contrainte juridique particulière ni considération pour la vie des personnes visées par ces mesures, qui ont souvent développé des relations et une vie nouvelle dans ce pays qui leur avait accordé une protection.

En **Allemagne**, dans les premiers mois de l'année 2016, en pleine guerre syrienne, l'Office fédéral allemand pour la migration et les réfugiés (BAMF) a octroyé la protection subsidiaire au lieu du statut de réfugié dans bon nombre de cas. Alors qu'en 2015, 95,8 % des Syriens s'étaient vus octroyer un statut de réfugié dans le pays, ce taux a chuté à 35 % en 2017⁴⁵. Parallèlement, le taux de Syriens protégés par la protection subsidiaire est passé de 0,1 % en 2015 à 56 % en 2017.

La **Hongrie** a décrété que Damas était une zone sûre et que les conditions légales pour les alternatives de protection interne étaient remplies, entraînant plusieurs éloignements de ressortissants syriens vers leur pays d'origine⁴⁶. Cette décision est inspirée du **Danemark** qui, en 2021 a révoqué des protections temporaires⁴⁷ accordées à des ressortissants syriens⁴⁸. Le **Danemark** a décrété que Damas et ses provinces avoisinantes étaient à présent des zones sûres en se basant sur un rapport publié en février 2019 par le Conseil des réfugiés et le service d'immigration danois⁴⁹. En réaction à cette décision, huit experts ayant contribué à deux des rapports sur lesquels le rapport danois s'est fondé, ont publié une lettre condamnant la décision du gouvernement et dénonçant la mauvaise interprétation de leurs recherches⁵⁰.

Cette insécurité dans laquelle ces hommes et ces femmes se retrouvent, ne sachant de quoi leur avenir sera fait, constitue une illustration dramatique de cette logique de dissuasion : la protection n'est plus un droit mais seulement un choix, soumis aux aléas et au bon vouloir de celui qui l'accorde.

⁴⁵ Depuis, le taux de reconnaissance du statut de réfugié a augmenté de nouveau, atteignant 49,5 % en 2019 (comparé à 41,6 % en 2018) et le taux de la protection subsidiaire a chuté à 39,7 % en 2018 et 33,1 % en 2019. L'ensemble de ces données ont été extraites de : AIDA, AIDA Country Report : Germany. 2019 update, 2020, pp. 70-71

⁴⁶ Détecteur, « Le Danemark ne fait pas cavalier seul – la Hongrie a également expulsé des Syriens vers Damas », 23 avril 2021 ; accessible à ce lien : [Détecteur : le Danemark ne fait pas cavalier seul – la Hongrie a également expulsé des Syriens vers Damas | Détecteur | DR](#)

⁴⁷ Une forme de protection humanitaire accordée aux personnes exposées à un risque dû à une instabilité sérieuse et à une violence indiscriminée contre des civils dans le pays d'origine

⁴⁸ Voir par exemple Le Monde, Anne-Françoise Hivert, « Des Syriens priés de quitter le Danemark », 5 mai 2021 ; accessible à ce lien : [Des réfugiés syriens priés de quitter le Danemark \(lemonde.fr\)](#) ; The Guardian, Emma Graham-Harrison and Mais Katt, « Revealed: devastation that awaits Syrians facing expulsion from Denmark », 9 mai 2021 ; accessible à ce lien : [Revealed: devastation that awaits Syrians facing expulsion by Denmark | Refugees | The Guardian](#)

⁴⁹ Danish Refugee Council and the Danish Immigration Service, Syria, Security Situation in Damascus Province and Issues Regarding Return to Syria, février 2019 ; accessible à ce lien : [Microsoft Word - Forside Syrien-rapport 2019.docx \(drc.ngo\)](#)

⁵⁰ La lettre est accessible à ce lien : [statement - Infogram](#)

⁴⁴ Article 24 de la directive « Qualification » (refonte)

II. DES POLITIQUES DE SUSPICION

1. CONTRÔLE, SANCTION ET ENFERMEMENT AU CŒUR DE LA POLITIQUE D'ASILE DES PAYS MEMBRES

Les politiques européennes sont de plus en plus tournées vers le contrôle, la surveillance et l'enfermement des demandeurs d'asile. Elles traduisent le développement d'une suspicion généralisée à l'égard des demandeurs d'asile.

Le mythe du « vrai réfugié », essentiellement basé sur une vision ancienne et peu réaliste des situations et des parcours, renforce la méfiance à l'égard de tout individu qui ne correspondrait pas à ces critères essentiellement imaginaires. Tout est alors mis en œuvre pour débusquer l'imposteur plutôt que de rechercher les besoins de protection exprimés. Cela se concrétise dès l'étape de la prise en charge avec le recours croissant aux mesures d'assignation des demandeurs d'asile à une région ou un lieu donné ainsi que par le développement d'hébergements conçus à des fins de contrôle.

Assignation à une région donnée

Si au regard du droit international les demandeurs d'asile doivent pouvoir jouir de la liberté de circulation⁵¹, la directive « Accueil » prévoit que les États membres puissent décider du lieu de résidence du demandeur, notamment « pour des raisons d'intérêt public ou d'ordre public (...) »⁵². La notion d'« ordre public » étant particulièrement large, les États membres mettent de plus en plus en œuvre des mesures visant à restreindre la liberté de circulation des demandeurs d'asile, notamment en les assignant à une région donnée. En cas de non-respect de ces mesures, ils peuvent se voir retirer les conditions matérielles d'accueil⁵³, comme c'est le cas en France⁵⁴.

Un hébergement très contrôlé

En Allemagne, les demandeurs d'asile ont l'obligation de séjourner dans le centre de premier accueil où ils ont introduit leur demande d'asile. Avant 2015, cette obligation était de 3 mois maximum, mais ce délai est passé à 18 mois avec la réforme de 2019. Cette durée maximale est allongée pour les demandeurs d'asile provenant de pays d'origine sûrs qui doivent rester dans ces centres jusqu'à la décision définitive relative à leur demande d'asile, et en cas de rejet, jusqu'à leur éloignement⁵⁵.

En Belgique, en cas d'absence du lieu d'hébergement pendant 3 jours consécutifs sans information préalable, le demandeur d'asile ne peut plus bénéficier des conditions matérielles d'accueil. En Italie, une simple absence de 24 heures peut justifier une exclusion de certains centres. En janvier 2020 dans la région italienne de Frioul Vénétie julienne, la Préfecture de Pordenone a notifié le retrait des conditions matérielles d'accueil à un demandeur d'asile en raison de son absence du centre pendant une nuit. Cette décision a néanmoins été annulée par le tribunal administratif de Frioul-Vénétie julienne en décembre 2020⁵⁶.

Afin de contrôler la présence des demandeurs, les États utilisent différentes méthodes. En Grèce par exemple, les demandeurs d'asile doivent pointer à l'entrée et à la sortie auprès d'agents de sécurité.

L'architecture des centres est d'ailleurs conçue à cette fin de contrôle. En Allemagne, en Grèce et en Hongrie, un bon nombre de centres sont entourés de grillages ou pris dans un processus d'emmurement⁵⁷.



Cette politique traduit le souhait de garder les demandeurs de protection sous le contrôle de l'État afin de pouvoir les renvoyer dans leur pays d'origine en cas de refus de protection. L'idée qui irrigue ce système est de considérer que la plupart des demandeurs ne se verront pas reconnaître un statut et qu'ils devraient être renvoyés.

Le glissement vers un enfermement total

C'est dans cette logique de contrôle que s'inscrit le recours à l'enfermement total. En Grèce par exemple, la privation de liberté est quasi-systématique pour les demandeurs d'asile arrivant par la frontière gréco-turque à Evros. Ces personnes font l'objet d'une procédure d'accueil et d'identification dans un centre de premier accueil (Fylakio) à Orestiada, qui opère comme un centre fermé. Au 31 décembre 2019, la capacité du centre de Fylakio était de 240 places, alors que 391 personnes y étaient maintenues⁵⁸. En Hongrie également, une loi a prévu en 2015 la création de zones de transit situées à la frontière serbo-hongroise. Jusqu'en mai 2020, l'asile devait être sollicité au sein de zones de transit, où les demandeurs d'asile étaient maintenus pendant toute la procédure. La majorité des 433 demandeurs d'asile en 2019 étant placés dans ces zones de transit.

Plus inquiétant encore, en mars 2020, la suspension temporaire de l'accès à la demande d'asile en Grèce, et l'ouverture de la frontière gréco-turque à l'initiative du régime turc, ont entraîné une politique de criminalisation des entrées des demandeurs d'asile en Grèce. Plusieurs personnes ont été condamnées à des peines de prison en raison de leur entrée irrégulière⁵⁹.

L'enfermement total semble dès lors devenir l'aboutissement de ces politiques de contrôle. Ces politiques de suspicion généralisées et de contrôle des demandeurs d'asile se retrouvent également lors du processus de demande d'asile, au travers du recours croissant aux concepts de pays d'origine ou tiers « sûrs ».

⁵¹Article 31 de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés ; voir également l'article 2 du protocole n° 4 à la CEDH (qui ne s'applique qu'aux personnes en situation régulière)

⁵²Article 712 de la directive « Accueil » (refonte)

⁵³Article 713 de la directive « Accueil » (refonte)

⁵⁴Section 10 et 10a de la loi sur les prestations d'accueil

⁵⁵Section 4711 de la loi asile

⁵⁶Tribunal administratif de Frioul-Vénétie julienne, 22 décembre 2020, n° 451/2020

⁵⁷Voir par exemple : InfoMigrants, Charlotte Boitiaux, « Grèce : Nea Kavala, un camp isolé "où un mur de béton coupe le son et bouche la vue" », 4 octobre 2021 ; accessible à ce lien : <https://www.infomigrants.net/fr/post/35463/grece--nea-kavala-un-camp-sole-ou-un-mur-de-beton-coupe-le-son-et-bouche-la-vue>

⁵⁸AIDA, Country report : Greece, 2019, édité par ECRE, p. 44

⁵⁹Selon l'article 31 de la Convention de Genève de 1951, aucune sanction pénale ne peut être appliquée au demandeur d'asile du fait de son entrée et son séjour irréguliers.

2. UNE EXCLUSION GRANDISSANTE DE LA PROCÉDURE : LES CONCEPTS DE PAYS « D'ORIGINE » OU « TIERS » SÛRS

La directive « Procédure » prévoit la possibilité d'appliquer des procédures dérogatoires pour traiter des dossiers spécifiques qui pourraient exiger des délais plus courts que ceux traités au sein de la procédure dite « normale ». Les demandes infondées ou manifestement infondées peuvent être soumises à une procédure accélérée avec des garanties procédurales moins protectrices, en se basant sur une présomption d'issue défavorable. Cependant, le caractère « manifestement infondé » d'une demande est complexe, voire ambigu puisque le concept n'est pas défini par la directive⁶⁰. Dans les faits, l'élément crucial qui détermine le caractère manifestement fondé ou non de la demande est le critère de nationalité, au travers de l'utilisation de la notion de pays « d'origine sûr », inscrite dans les articles 36 et 37 de la directive « Procédure ».



LE CONCEPT DE PAYS « D'ORIGINE SÛR »

Pays d'origine sûr : Un pays d'origine est considéré comme « sûr » lorsque, d'une manière générale et durable, il n'y a aucune persécution au sens de la Convention de Genève ou aucune atteinte grave au sens de la définition de la protection subsidiaire⁶¹.

Ce constat se fonde sur les éléments suivants :

- la situation sur le plan juridique dans le pays d'origine ;
- l'application du droit ;
- la situation politique générale ;
- la mesure dans laquelle il est possible d'y obtenir une protection contre des actes de persécution ou de mauvais traitements.

Quand un demandeur est ressortissant d'un « pays d'origine sûr », la charge de la preuve est alourdie. Les demandeurs doivent présenter des éléments prouvant que leur pays d'origine n'est pas un pays sûr au regard de leur situation personnelle. Au travers de ce concept, on présume que les autorités de l'État d'origine sont en mesure de protéger leurs ressortissants. Les demandeurs doivent donc démontrer que malgré cette présomption, dans leur situation, les autorités ne sont pas un recours possible⁶².

On observe qu'une part importante des entretiens se concentre sur le parcours migratoire de la personne plus que sur l'examen des craintes exprimées. L'accent mis sur le parcours migratoire au détriment de l'évaluation de ces craintes est un vrai dévoiement de l'entretien avec un officier de protection, lequel se transforme en géographe à la recherche d'opportunité pour exclure la demande de la personne qui se trouve devant lui. Cela dénature l'objet de l'entretien, et inscrit la procédure d'asile dans une logique d'exclusion plutôt que de protection, de méfiance plutôt que de confiance.

Cela est d'autant plus difficile que la procédure qui s'applique à ces situations est plus sommaire : délais plus courts pour présenter sa demande, possibilités de faire appel d'une décision de rejet plus restreintes, etc. En **France**, la loi asile et immigration retire le droit au séjour aux ressortissants des pays d'origine « sûrs » après le rejet de leur demande d'asile et avant la décision finale de la Cour nationale du droit d'asile. Ils s'exposent donc au renvoi dans leur pays d'origine malgré les risques encourus et le fait qu'il est possible qu'on leur accorde, après leur renvoi, une protection. Toutefois, chaque année, la **France** accorde des protections à des individus issus de ces pays. Le Sénégal, retiré de la liste en 2021, avait par exemple un taux de reconnaissance de près de 25 % pour les femmes, alors qu'il était considéré comme un pays d'origine sûr.

Cet alourdissement de la charge de la preuve émerge dans un contexte de défiance permanente à l'encontre des récits et des craintes exprimées par les demandeurs d'asile et une suspicion de fausse déclaration.

Or, les listes des pays d'origine sûrs varient d'un État membre à un autre, mais aussi dans le temps au sein d'un même pays. Cela signifie qu'un demandeur de protection internationale peut voir sa demande traitée de manière différente en fonction de l'État membre dans lequel il se trouve, ce qui renforce les inégalités de traitement. En **France**, plusieurs pays dans lesquels les personnes LGBTQ+ étaient à risque de persécution étaient considérés comme « d'origine sûrs ». Le 2 juillet 2021, le Conseil d'État a demandé à l'OFPRA de retirer le Sénégal, le Bénin et le Ghana de cette liste. Selon la décision, le Sénégal et le Ghana ne pouvaient plus être considérés comme « d'origine sûr » en raison des dispositions législatives pénalisant les relations homosexuelles et de la persistance de comportements exposant les personnes LGBTQ+ à des risques.

Par ailleurs, les organes chargés de l'établissement de cette liste diffèrent d'un pays à l'autre et apparaissent parfois très « politisés », remettant en cause le bien-fondé des décisions.

Aux **Pays-Bas** par exemple, la liste est fixée par le secrétaire d'État à la Justice, en **Belgique** cette liste est établie au moins une fois par an par un arrêté royal, à la suite d'un délibéré en Conseil des ministres après avis préalable de l'instance décisionnaire. En **France** la liste est fixée par le Conseil d'administration de l'OFPRA. De plus, dans certains États membres, le processus de décision concernant les listes des pays d'origine sûrs manque de transparence. Tel est le cas en **France** par exemple, où les sources utilisées par le Conseil d'administration de l'OFPRA pour motiver ses décisions ne sont pas officiellement publiées.

Plus inquiétant encore, certains États vont au-delà de la liste de pays d'origine sûrs : l'**Allemagne** prévoit une filière procédurale spécifique dans les centres d'arrivée qui s'applique aux personnes provenant de pays avec un taux de reconnaissance inférieur ou égal à 20 %, ce qui permet d'inclure beaucoup plus de nationalités que celles figurant sur la liste des pays d'origine sûrs. Les demandes d'asile en question sont ainsi placées dans une filière spécifique (« *fast-track procedure* ») au sein de la procédure accélérée.

Enfin, certains demandeurs d'asile sont placés en procédure accélérée sur la présomption du caractère manifestement infondé de leur demande au regard d'autres motifs : la non présentation de la demande d'asile dans les plus brefs délais ou le refus de se soumettre à une prise d'empreintes. Le fait que ces circonstances puissent déterminer, dès la présentation de la demande d'asile, le caractère manifestement infondé de celle-ci, semble opérer comme un outil procédural permettant de traiter au plus vite, avec des garanties procédurales moindres, un nombre plus élevé de demandes de protection. Cela alors même que des ressortissants de pays où les craintes sont établies sont concernés : l'Afghanistan et le Soudan notamment.

⁶⁰ Article 32§2 de la directive « Procédure » (refonte)

⁶¹ Annexe I de la directive « Procédure » (refonte)

⁶² Voir en ce sens les points 40 et 42 du Préambule de la directive « Procédure » (refonte)

Dans la même lignée, de nombreux pays membres ont recours à un autre concept pour tenter d'exclure les demandeurs de la procédure : le concept de « pays tiers sûr ».



LE CONCEPT DE PAYS « TIERS SÛR »

Pays tiers sûr : il permet de transférer un demandeur de protection vers un pays tiers en dehors de l'UE, de charger celui-ci d'examiner la demande et de fournir au demandeur une protection si nécessaire. Afin d'être considéré comme « sûr », le pays concerné doit répondre à un certain nombre de critères énoncés par le droit européen : il ne doit pas y avoir dans le pays de risque de persécution ou d'atteinte grave aux droits, ni de risque de refoulement, et le demandeur doit pouvoir solliciter l'asile et bénéficier d'une protection conformément à la convention de Genève. Enfin, un « lien de connexion » entre le demandeur et le pays tiers concerné doit être établi⁶³.

Le concept de pays tiers sûr n'est pas appliqué par tous les pays et dans la même mesure à travers le territoire de l'Union. La **France** et l'**Italie**, par exemple, n'ont pas incorporé au sein de leur législation la notion de pays tiers sûr. La **Hongrie** applique le concept sur la base d'une liste de 15 pays tiers. Quant à la **Grèce**, elle a désigné la **Turquie** comme pays tiers sûr pour les ressortissants afghans, bangladais, pakistanais, somaliens et syriens.

De plus, les États membres n'apprécient pas de la même manière les critères d'application du concept de pays tiers sûr. Pour la **Hongrie**, le simple transit par un pays suffisait - lorsqu'il était encore possible d'introduire une demande de protection internationale dans le pays - à établir le lien avec un pays tiers sûr et à enclencher la procédure d'irrecevabilité. La procédure d'irrecevabilité, liée au concept de pays tiers sûr, opérait donc comme un outil procédural de rejet, sans examen au fond, du plus grand nombre de demandes d'asile, puisqu'il était appliqué dès lors que le demandeur avait transité par un pays tiers, ce qui correspondait à la quasi-intégralité des personnes présentes dans les zones de transit. En 2020, la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) a jugé que le transit par un pays ne peut être considéré comme un lien suffisant entre le demandeur et le pays tiers sûr⁶⁴.

En **Grèce**, depuis mi-2016, les demandes d'asile syriennes sont systématiquement jugées irrecevables au motif que la **Turquie** est un pays tiers sûr pour ces ressortissants. Comme en **Hongrie**, les décisions prises par l'instance décisionnaire pour les Syriens sont dès lors identiques et stéréotypées : aucun examen individuel de la demande n'est opéré. Par ailleurs il n'est procédé à aucune évaluation des développements récents en **Turquie**, alors même que les demandeurs d'asile de pays non européens n'y bénéficient pas d'une protection internationale en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, et qu'en mars 2021, la **Turquie** a annoncé qu'elle se retirerait de la Convention d'Istanbul. La situation des droits humains est telle qu'en septembre 2021, 2 500 Turcs ont demandé l'asile au sein de l'UE en raison des risques de persécution par les autorités turques⁶⁵.

⁶³ Article 38§2 de la directive « Procédure » (refonte)

⁶⁴ CJUE, L.H. c Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, affaire C-564/18, 19 mars 2020 ; CJUE, affaires jointes C-924/19 PPU et C-925/19 PPU, FMS et autres c. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság et Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (GC), 14 mai 2020, §§ 157-160

⁶⁵ « Euro stat, First-time asylum applicants up by 21 % in September 2021 », 22 décembre 2021 ; accessible à ce lien : <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/products-eurostat-news/-/ddn-20211222-2>

Franchissant un pas supplémentaire dans l'externalisation de la demande d'asile, un arrêté ministériel du 7 juin 2021 désigne la Turquie comme pays tiers sûr pour les demandeurs d'asile originaires d'Afghanistan, du Bangladesh, du Pakistan, de Somalie et de Syrie⁶⁶. Il apparaît clairement qu'il s'agit d'une stratégie de dissuasion, appelant les demandeurs d'asile à ne pas solliciter une protection internationale sur le territoire grec. Cette décision contribue à généraliser un système d'externalisation des demandes d'asile.



© DENIS CHARLET / AFP

⁶⁶ Joint Ministerial Decision (JMD) 42799/2021, Gov. Gazette 2425/B/7-6-2021

III. DES RESISTANCES QUI S'ORGANISENT

Face à ces atteintes au droit d'asile et aux politiques contraires à un accueil digne et respectueux du droit international, des résistances se sont organisées. Les juridictions européennes appliquent le droit européen et ont pu encourager le développement de jurisprudences favorables à une plus grande protection des demandeurs, face aux violations répétées des États membres. Partout où sont identifiés des manquements aux seins des États (accueil, soutien juridique, hébergement...), associations, collectifs et Églises interviennent et érigent des digues face aux violations du droit d'asile. Elles luttent au quotidien pour le respect des droits fondamentaux reconnus des demandeurs d'asile.

1. LES DIGUES DU DROIT FACE AUX PRESSIONS DES POLITIQUES MIGRATOIRES

Au fur et à mesure des années, les juridictions européennes ont dû développer leur contrôle, afin de garantir aux demandeurs leurs droits les plus fondamentaux. Chargées de veiller à la pleine application du droit européen par les États membres, elles demeurent, dans ce contexte, des digues qui tentent de préserver l'effectivité du droit d'asile au sein de l'UE. Toutefois, leurs décisions peinent à imposer une application favorable du droit d'asile.

Le contrôle exercé par la Cour européenne des droits de l'homme

Souvent discutée, l'adhésion de l'Union européenne en tant que partie à la convention de Genève est en l'état impossible. Si la Cour européenne ne dispose pas de référence explicite au droit d'asile, les juges ont toutefois réussi à exercer un contrôle sur la pratique des États membres en la matière.

Ce contrôle s'est tout d'abord développé de manière indirecte, en se basant sur l'article 3 de la Convention, prohibant le recours à la torture et aux mauvais traitements. La Cour a affirmé le principe de non refoulement en imposant aux États membres de s'assurer que personne ne soit renvoyé dans son pays d'origine s'il existe un risque de subir des mauvais traitements⁶⁷.

La Cour a par la suite développé une protection directe des demandeurs d'asile en se penchant sur leurs conditions de vie. Cet examen a d'abord été initié dans des affaires liées à l'application de la directive Dublin : l'État souhaitant organiser un transfert vers un autre pays de l'UE doit s'assurer que la personne faisant l'objet de ce transfert recevra un traitement conforme aux garanties de la Convention. Si cela n'est pas le cas, le pays doit prendre en charge l'étude de la demande de la personne en question, sous peine de commettre une violation. Ainsi dans son arrêt *Tarakhel c. Suisse* (2014), la Cour demande-t-elle aux autorités suisses qu'elles s'assurent, « qu'à leur arrivée en Italie les requérants seront accueillis dans des structures et dans des conditions adaptées à l'âge des enfants, et que l'unité de la cellule familiale sera préservée »⁶⁸. À défaut, elles se rendraient coupables d'une violation des droits de ces personnes.

Enfin, dans certaines affaires récentes, la Cour a contrôlé les conditions de vie au sein du pays où se trouve le demandeur. Dans l'affaire *N.H. c. France* (2020) la Cour considère que les autorités françaises « doivent être tenues pour responsables des conditions dans lesquelles [les requérants] se sont trouvés pendant des mois, vivant dans la rue, sans ressources, sans accès à des sanitaires, ne disposant d'aucun moyen de subvenir à leurs besoins essentiels et dans l'angoisse permanente d'être attaqués et volés »⁶⁹. La Cour estime qu'ils ont été victimes d'un traitement dégradant.

⁶⁷ Arrêt *Soering c. Royaume-Uni* du 7 juillet 1989

⁶⁸ CEDH, *Affaire Tarakhel c. Suisse*, requête n° 29217/12, 4 novembre 2014, §120

⁶⁹ CEDH, *Affaire N.H. et autres c. France*, requête n° 28820/13 et 2 autres, 2 juillet 2020, §184

La Cour européenne des droits de l'Homme a donc développé, au fil des années, un contrôle de plus en plus important du respect du droit d'asile, au travers du concept de non refoulement, du respect de la dignité, et du contrôle des conditions de vie des demandeurs d'asile.

Le contrôle exercé par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)

Bien que l'Union européenne ne soit pas juridiquement partie à la convention de Genève de 1951, il n'a jamais fait de doute pour la Cour de justice que celle-ci s'impose aux États membres dans la mise en œuvre de leurs politiques d'asile. Elle affirme ainsi dans une jurisprudence constante sur l'asile que « la convention de Genève constitue la pierre angulaire du régime juridique international de protection des réfugiés », ce qui l'a conduite à souligner que la directive « Qualification » a été adoptée « pour aider les autorités compétentes des États membres à appliquer cette convention en se fondant sur des notions et des critères communs »⁷⁰.

Souvent saisie par la voie préjudicielle⁷¹, la Cour a été amenée à rappeler un certain nombre de principes, dont le principe de dignité, aujourd'hui essentiel.

Dans un arrêt de 2012, la CJUE a rappelé aux autorités françaises qu'un demandeur d'asile ne peut être « privé, fût-ce pendant une période temporaire après l'introduction d'une demande d'asile [...] de la protection des normes minimales établies par cette directive »⁷² et que ces conditions matérielles d'accueil doivent être octroyées dès l'introduction de la demande d'asile⁷³.

En 2014, la **Belgique** a été rappelée à l'ordre par la cour, qui souligne que les allocations financières « doivent [...] être suffisantes pour que les besoins fondamentaux des demandeurs d'asile, y compris un niveau de vie digne et adéquat pour la santé, leur soient assurés »⁷⁴ et la saturation des dispositifs d'accueil ne peut aucunement justifier « une quelconque dérogation au respect de ces normes »⁷⁵.

Plus récemment, dans l'affaire *Zubair Haqbin c. Belgique* (2019), la CJUE a rappelé que les États membres ont l'obligation d'assurer en permanence et sans interruption un niveau de vie digne aux demandeurs. M. Zubair Haqbin, ressortissant afghan, est arrivé en **Belgique** en tant que mineur non accompagné. Suite à une rixe dans le centre d'hébergement où il était accueilli, une décision d'exclusion de M. Haqbin du bénéfice de l'aide matérielle a été prononcée pour une durée de quinze jours. Pendant ce temps, M. Haqbin s'est retrouvé dans la rue. Selon la Cour, la sanction d'un manquement grave au règlement du centre ou d'un comportement violent peut porter sur les conditions matérielles, mais les conditions dites « de survie » doivent être exclues de cette sanction. Le demandeur ne doit pas être mis « dans une situation de dénuement matériel extrême, qui ne lui permettrait pas de faire face à ses besoins les plus élémentaires, (...) et qui porterait ainsi atteinte à sa santé physique ou mentale ou le mettrait dans un état de dégradation incompatible avec cette dignité ». Cet arrêt interprète, pour la première fois, la sanction au sens de la directive « Accueil » face aux interprétations abusives de certains États membres.

Face aux manquements des États membres, les juridictions européennes se sont donc mobilisées pour assurer le respect du droit européen dans l'accueil des demandeurs d'asile. Cependant, les effets de ces décisions sont relativement limités, un changement réel de politique publique étant nécessaire. Par ailleurs, peu de demandeurs d'asile accèdent à ces juridictions, notamment en raison de la complexité de leur saisine et de la durée des procédures.

Ces réponses juridiques ponctuelles ne peuvent pas être vues comme des réponses suffisantes face à ces manquements systémiques.

En parallèle de ce contrôle juridique, la société civile se mobilise pour pallier les carences injustifiables des politiques des États membres.

⁷⁰ CJUE, affaires jointes C-199/12 à C-201/12, 7 novembre 2013, point 3, accessible à ce lien : <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=144215>

⁷¹ C'est-à-dire à la demande d'une juridiction nationale qui sollicite de la Cour une interprétation du droit communautaire.

⁷² CJUE, 4^e ch., *La Cimade et Gisti c. ministre de l'Intérieur*, affaire n° C-179/11, §56, 27 septembre 2012

⁷³ Voir en ce sens CJUE, 4^e ch., *Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile c/ Sacri*, affaire n° C-79/13, 27 février 2014

⁷⁴ Ibid. §48

⁷⁵ Ibid. §49

2. DES TERRITOIRES DE RÉSISTANCE

Face aux politiques des Etats membres refusant aux demandeurs d'asile un accueil digne et respectueux de leurs droits, de nombreux acteurs ont émergé afin de démontrer que les États doivent et peuvent faire autrement : le non-accueil est un choix, non une fatalité.

Refusant une fatalité que certaines politiques publiques tentent d'imposer, un nombre sans cesse grandissant de femmes et d'hommes, à travers tout le territoire de l'UE, se sont regroupés, souvent en association et mobilisés pour inventer des solutions face à l'urgence et l'inaction des États membres. Les domaines qui étaient auparavant réservés aux institutions, tels que l'hébergement, l'accès aux soins ou encore l'intégration de la personne dans la société, sont aujourd'hui investis par des associations, collectifs et individus. Au cours des années, ils ont fait émerger des solutions alternatives, ancrées dans un accueil digne et personnalisé des demandeurs de protection, et mettent quotidiennement en avant les manquements graves et l'inaction des États membres dans l'accueil.

Face à l'urgence, des acteurs de l'humanitaire international ont du développer des actions au sein même des pays de l'Union européenne, tels que la **France**, la **Grèce** et l'**Italie**. La seule présence de ces associations illustre la gravité de la situation que nombre d'États ont laissé se développer. En juin 2015 par exemple, Médecins du Monde a installé une clinique mobile à Calais sur le modèle des réponses aux catastrophes naturelles⁷⁶. En **Italie**, face aux milliers de demandeurs d'asile à la rue, sans aucun soutien des autorités italiennes, Médecins sans frontières a développé un système d'évaluation des besoins humanitaires des personnes vivant dans des campements informels à travers le pays⁷⁷.

En réponse aux carences des États membres en matière d'accueil des demandeurs d'asile, un certain nombre d'acteurs non étatiques ont également investi le paysage au niveau local et conçu des formes alternatives d'accueil. Des initiatives citoyennes et solidaires se sont multipliées à travers l'Europe.

À Augsbourg, en **Allemagne**, un groupe auto-organisé, en partenariat avec des associations et le gouvernement local, a créé le « Grandhotel Cosmopolis », où demandeurs d'asile et clients de l'hôtel cohabitent et interagissent au sein d'espaces collectifs de rencontres et d'échanges. Le concept est né en 2011, fruit d'une alliance entre un groupe d'artistes qui cherchait un atelier, les autorités qui cherchaient des hébergements pour des demandeurs d'asile et l'Église protestante, propriétaire d'un immeuble où convergeaient plusieurs projets en lien avec des personnes vulnérables et/ou en exclusion sociale. Une collaboration s'est dès lors formée entre ces différents protagonistes en vue d'offrir un hébergement et un lieu convivial de partage pour les demandeurs d'asile en lien avec les artistes et la communauté locale. Cette dernière s'implique dans des espaces d'échanges, tandis que des événements culturels ont lieu régulièrement ; la plupart des demandeurs d'asile travaillent au sein de l'hôtel, ce qui les prépare à une meilleure inclusion dans la société d'accueil.

Les Églises sont progressivement devenues des actrices à part entière dans le domaine de l'aide apportée aux personnes en quête de protection. Traditionnellement, les Églises ont toujours offert un refuge aux personnes vulnérables faisant l'objet d'exclusion sociale.

Dès le début des années 1980, l'Église allemande a placé le droit d'asile comme une priorité. Au début des années 1990, des initiatives comme la « charte de Groningen » (1992) ont organisé les actions sur une base œcuménique et ont débouché en 1994 sur le concept d'asile religieux (*in der*). Aujourd'hui, de nombreuses églises allemandes offrent l'asile religieux à des migrants en ouvrant leurs portes pour empêcher leur renvoi vers les pays par lesquels ils sont entrés dans l'Union européenne. Ces églises les mettent à l'abri jusqu'à ce qu'ils puissent demander l'asile en Allemagne.

Les autorités allemandes font souvent preuve d'hostilité à l'égard de ce mouvement de désobéissance civile : des membres d'Église ont fait l'objet de poursuites pour avoir fait échec à l'éloignement de migrants, et des responsables allemands ont fait publiquement état de leur profond désaccord avec ces actions. En 2015, le ministre de l'Intérieur, Thomas de Maizière, avait comparé cette pratique à la *charia*, avant de revenir sur ses propos.

En **Hongrie**, plusieurs Églises ont également développé des actions à l'égard des demandeurs d'asile et des réfugiés, dont l'Église évangélique luthérienne. En 2015, cette Église a commencé à fournir une aide humanitaire, par le biais de distributions de vêtements, de nourriture, de médicaments et d'informations aux demandeurs d'asile se trouvant, pour la plupart, en situation de transit en **Hongrie**. Comme il n'existait pas, et n'existe toujours pas, de programmes de prise en charge des demandeurs d'asile financés par l'État, les besoins en termes d'assistance humanitaire se sont accentués. L'Église a par la suite développé un programme d'hébergement solidaire, en mettant des appartements à disposition des demandeurs d'asile.

De nombreuses initiatives ont également été développées localement par les municipalités des différentes villes européennes. En **Italie**, le maire de Riace, Domenico Lucano, est devenu un symbole de la résistance de ces autorités locales, notamment face à la particulière hostilité de certains gouvernements. En 2004, après avoir été élu, il fait de Riace une ville refuge pour des centaines de migrants⁷⁸. Alors que ce projet d'intégration des migrants est considéré comme un modèle en Europe, Domenico Lucano a été condamné, en septembre 2021, à 13 ans de prison⁷⁹. Il était notamment accusé d'avoir aidé et encouragé l'immigration clandestine.

Ce mouvement de solidarité ne cesse de croître, des milliers d'individus ouvrant leur porte pour permettre à ceux dont les droits ne sont pas respectés de recevoir l'accueil refusé par des politiques publiques indignes.

Certaines associations sont mobilisées sur l'hébergement depuis des années et ont développé des programmes faisant appel à leurs adhérents et/ou sympathisants. Face aux situations d'urgence dans lesquelles se retrouvent de nombreuses personnes, faute de place dans les dispositifs d'accueil conçus pour les sans-abris, des collectifs plus informels tel que Utopia 56 ont fait leur apparition. Le réseau revendiquait en 2021 plus de 200 hébergeurs solidaires répartis à travers la région Île-de-France, qui mènent à titre gracieux leur action de solidarité⁸⁰.

⁷⁶Le Monde, Michel Agier, « Migrants : La révision de la condamnation du maire de Riace est nécessaire pour lui, et bien au-delà de lui », 20 octobre 2021 ; accessible à ce lien : https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/10/20/migrants-la-revision-de-la-condamnation-du-maire-de-riace-est-necessaire-pour-lui-et-bien-au-dela-de-lui_6099269_3232.html

⁷⁹Libération, Eric Jozsef, « Crise migratoire : en Italie, le maire de Riace condamné à une lourde peine de prison », 30 septembre 2021 ; accessible à ce lien : https://www.liberation.fr/international/europe/crise-migratoire-en-italie-le-maire-de-riace-condamne-a-une-lourde-peine-de-prison-20210930_ZM2C3R46UBCIFEFOKSUY7QFT6I/

⁸⁰L'info durable, « La chose la plus humaine à faire : des hébergeurs "solidaires" au chevet des migrants », 25 mars 2021 ; accessible à ce lien : <https://www.linfo durable.fr/social/des-hebergeurs-solidaires-au-chevet-des-migrants-24746>

⁷⁶L'Express, Claire Hache, « La situation sanitaire des migrants de Calais est pire que dans les pays en guerre », 21 octobre 2015 ; accessible à ce lien : https://www.lexpress.fr/actualite/societe/sante/la-situation-sanitaire-des-migrants-de-calais-est-pire-que-dans-les-pays-en-guerre_1728113.html

⁷⁷MSF, Rapport d'activité 2017 Italie ; accessible à ce lien : <https://www.msf.org/fr/rapport-d%E2%80%99activit%C3%A9s-international-2017/italie>

CONCLUSION

Les politiques menées en matière d'asile par les pays européens s'éloignent inexorablement des principes fondateurs de la politique commune de protection de celles et ceux qui fuient la guerre et les persécutions.

La suspicion à l'égard des motifs d'entrée sur le territoire européen et la volonté de décourager ces entrées apparaissent aujourd'hui comme les deux mesures que les pays adoptent l'un après l'autre. Les demandeurs d'asile font face, de manière grandissante, à un accueil indigne et inacceptable tant au niveau du droit européen que des principes des droits de l'Homme : systématisation du recours à l'hébergement d'urgence, glissement vers le sans-abrisme, allocations particulièrement faibles ou encore manque de personnel qualifié accompagnant les demandeurs. Ces difficultés cumulées rendent le parcours de la demande d'asile, déjà jonché d'embûches, illusoire : seul un petit nombre d'entre eux arriveront à la fin de ce parcours d'obstacles administratifs et juridiques. Parcours d'autant plus compliqué que beaucoup parviennent sur le sol européen après avoir subi des traumatismes importants, dans leur pays d'origine mais également le long d'un parcours de plus en plus dangereux. Un nombre grandissant de demandeurs d'asile sont exclus de la procédure normale d'asile, condamnés à se contenter d'une procédure plus rapide et moins protectrice en raison de leur provenance d'un « pays d'origine sûr ». Voire condamnés à se déplacer à nouveau pour qu'un autre État examine leur demande, au nom d'une prétendue alternative que leur accorderait un « pays tiers sûr ».

Pour ceux qui arrivent à obtenir une protection malgré tout, ils se voient de plus en plus accorder des statuts précaires, à la validité limitée dans le temps et aux droits reconnus amoindris. C'est le glissement de la protection conventionnelle vers la protection subsidiaire, et plus encore de la protection subsidiaire vers la protection humanitaire.

Face à ces atteintes, les juridictions européennes essaient d'endiguer les violations répétées de ce droit fondamental. La société civile et les Églises militent et agissent, quant à elles, au quotidien pour les droits des demandeurs de protection. Elles jouent un rôle fondamental de prise en charge et sont obligées de combler les manquements systémiques des états membres, tant sur le plan de l'accueil, l'hébergement citoyen, que de l'accompagnement juridique. Mais cela ne peut suffire.

Cependant, la guerre qui fait rage en Ukraine depuis le 24 février et l'accueil de millions de réfugiés au sein de l'UE confirme que d'autres réponses sont possibles pour faire face aux crises qui se développent aux frontières de l'UE et au-delà. Le déclenchement de la procédure de protection temporaire en seulement trois jours est une première réponse.

En plus d'offrir un statut et une protection immédiate aux millions de personnes qui ont fui l'Ukraine, elle permet également de préserver le système de l'asile et de garantir la pleine réalisation des droits de celles et ceux qui fuient les persécutions et les guerres. **Les moyens déployés pour garantir un accueil digne aux populations ukrainiennes démontrent qu'une mobilisation à l'échelle européenne est possible.**

Le même accueil généreux et la même attention portée aux besoins de protection doivent être accordés à toutes celles et ceux qui arrivent sur le territoire européen pour obtenir la reconnaissance de leur statut de réfugié.

Le respect du droit et des engagements pris par les États doivent suffire à ce que les moyens nécessaires soient mobilisés pour répondre à ces situations. L'émotion et les volontés politiques ne peuvent être les seuls garants d'un système commun d'asile.

RECOMMANDATIONS

L'ACAT-France appelle à la mise en place d'une politique d'accueil digne des personnes en quête de protection sur le territoire de l'Union européenne

Plus précisément, l'ACAT-France recommande de :

- ☑ **Garantir une prise en charge globale effective** tant sur le plan de l'aide matérielle que sur le plan de l'aide sociale, juridique pour tous et toutes
- ☑ **Augmenter le nombre de places pérennes du parc d'hébergement** pour sortir d'une logique d'hébergement d'urgence
- ☑ **Mettre en place un barème fixant un montant d'allocation financière** pouvant garantir un niveau de vie digne
- ☑ **Mettre fin à la multiplication des mesures de contrôle et de surveillance** exercées sur les demandeurs d'asile

L'ACAT-France demande l'instauration d'un système de traitement des demandes d'asile juste et uniforme

Plus particulièrement, l'ACAT-France recommande de :

- ☑ **Garantir que la qualité de réfugié soit la forme de protection de référence** lorsque les conditions sont réunies
- ☑ **Lutter contre le recours croissant aux différentes formes de protection humanitaire**
- ☑ **Abolir les concepts de pays tiers sûrs et de pays d'origine sûrs**
- ☑ **Rééquilibrer la charge de la preuve dans le cadre de la demande d'asile** afin d'éviter qu'elle n'incombe de façon disproportionnée au demandeur

L'ACAT-France demande la reconnaissance du rôle et de l'importance de la société civile dans les politiques d'accueil et l'accompagnement des demandeurs de protection

Plus particulièrement l'ACAT-France recommande de :

- ☑ **Inclure la société civile dans les discussions relatives aux politiques d'accueil** ainsi que les bénéficiaires, premiers concernés par ces mesures
- ☑ **Favoriser les actions de la société civile** plutôt que de les combattre

LEXIQUE

Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (ou Convention de Genève) : cette convention, ratifiée par 145 États parties, définit le terme « réfugié », énonce les droits des personnes contraintes de fuir leur pays d'origine ainsi que les obligations des États envers ces derniers.

Demandeur de protection : tout ressortissant de pays tiers ou tout apatride ayant présenté une demande de protection internationale sur laquelle il n'a pas encore été statué définitivement.

Débouté d'asile : celui qui a obtenu une réponse négative définitive à sa demande d'asile.

Pays d'origine sûr : « un pays est considéré comme un pays d'origine sûr lorsque, sur la base de la situation légale, de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et des circonstances politiques générales, il peut être démontré que, d'une manière générale et uniformément, il n'y est jamais recouru à la persécution, ni à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants et qu'il n'y a pas de menace en raison d'une violence aveugle dans des situations de conflit armé international ou interne » (Annexe I de la directive « Procédure » [refonte]).

Pays tiers sûr : ce concept permet aux États de transférer un demandeur de protection vers un pays tiers en dehors de l'Union européenne, de charger celui-ci d'examiner la demande et de fournir au demandeur une protection si nécessaire. Afin d'être considéré comme « sûr », celui-ci doit répondre à un certain nombre de critères énoncés par le droit européen : il ne doit pas y avoir dans le pays de risque de persécution ou d'atteinte grave aux droits, ni de risque de refoulement, et le demandeur doit pouvoir solliciter l'asile et bénéficier d'une protection conformément à la Convention de Genève. Enfin, un lien de connexion entre le demandeur et le pays tiers concerné doit être établi⁸¹.

Protection subsidiaire : s'applique à toute personne dont la situation ne répond pas à la définition du statut de réfugié mais pour laquelle il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courrait dans son pays un risque réel de subir l'une des atteintes graves suivantes : la peine de mort ou une exécution; la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants et pour des civils, une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence aveugle résultant d'une situation de conflit armé interne ou international.

Protection humanitaire : décision qui ne concerne que les individus ne remplissant pas les conditions d'octroi du droit d'asile ou d'autres types de statuts, en lien avec leur situation personnelle et/ou à celle de leur pays d'origine. Les formes de protection pour motifs humanitaires sont à la discrétion des États membres (critères de protection, durée du droit au séjour, droits associés...).

Protection temporaire : normes minimales prévues par une directive européenne de 2001 relative à l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine⁸². La durée de la protection temporaire est d'une année et peut être prorogée. Elle a été activée pour la première fois en mars 2022 dans le cadre du conflit ukraino-russe.

Non-refoulement : principe de droit international selon lequel un étranger ne peut être renvoyé ou expulsé dans un pays où sa vie, sa liberté et son intégrité physique sont gravement menacées.

Réfugié : au sens de la Convention de Genève, toute personne 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 qui se trouve hors de son pays et ne peut se réclamer de sa protection.

Vulnérabilité : L'article 21 de la directive « Accueil » (2013) impose aux États membres de tenir compte de la situation particulière des personnes vulnérables et de leurs besoins particuliers en matière d'accueil. Sont notamment considérés comme vulnérables les mineurs, les personnes âgées, les femmes enceintes, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes qui ont subi des tortures.

GLOSSAIRE

CADA : centres pour demandeurs d'asile (France)

CNDA : la Cour nationale du droit d'asile est une juridiction administrative française statuant sur les recours formés contre les décisions de l'OFPRA.

CMA : les conditions matérielles d'accueil ont pour objet de garantir un niveau de vie digne aux demandeurs de protection, recouvrant « le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'une allocation financière ou de bons, ou en combinant ces trois formules, ainsi qu'une allocation journalière » (article 2 de la directive « Accueil »).

CJUE : Cour de justice de l'Union européenne

CEDH : Cour européenne des droits de l'homme

HUDA : hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (France)

OFPRA : l'Office français de protection des réfugiés et apatrides est un établissement public administratif statuant en toute indépendance sur les demandes d'asile et d'apatridie qui lui sont soumises.

ONG : organisation non gouvernementale

RAEC : Le régime d'asile européen commun est un ensemble de textes législatifs fixant des normes et procédures communes aux États membres de l'Union européenne en matière de protection internationale, pour mettre en place un statut uniforme et un degré égal de protection sur l'ensemble du territoire de l'Union.

UE : Union européenne



© FIORA GARENZI / HANS LUCAS / AFP

© ACAT-France • Juin 2022

Imprimé par RPS REPRO (RCS Pontoise B419 745 484) sur papier issu de forêts durablement gérées.

Conception graphique : Agence Kharacter

Crédits photos : © AFP, © Adobe Stock, © Alain Jocard / AFP (couverture)

⁸¹Article 38§2a de la directive « Procédure » (refonte)

⁸²Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001.

PORTÉ DISPARU : LE DROIT D'ASILE EN EUROPE

 @ACAT_France

 ACAT France

 acat_france

 ACAT

www.acatfrance.fr

ACAT
france

ACTION DES CHRÉTIENS POUR L'ABOLITION DE LA TORTURE