



AVANT ET APRES LAEKEN

Asile à l'européenne

Si l'insertion dans le monde de l'emploi d'un retraité français semble être un des acquis majeurs du Sommet de Laeken, on y dresse également un bilan rapide et embarrassé des acquis en matière d'asile.

(gk) - Parmi les nombreuses priorités que s'était fixées la Présidence belge de l'Union européenne, dont le Sommet de Laeken représentait la manifestation finale, le droit d'asile figurait entre les premiers points énoncés en matière de politique interne, en compagnie de l'introduction de l'euro, de l'établissement d'un modèle social européen et de la fiscalité.

Un bilan s'imposait, suite au Conseil européen de Tampere d'octobre 1999. L'Union y avait approuvé un programme d'action "devant conduire à la création d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice". Un pro-

gramme que différentes associations luxembourgeoises de défense du droit d'asile (Amnesty, Clae, Croix-Rouge, Caritas et Sesopi) avaient encore qualifié comme à la hauteur de leurs attentes, à l'occasion d'une prise de position en vue du récent Sommet de Laeken. Néanmoins: "Les associations n'ont pas seulement à déplorer la lenteur dans l'avancement des travaux du Conseil, encore doivent-elles constater que les initiatives prises pour lutter contre le terrorisme, si nécessaires soient-elles, risquent de mettre en péril le respect des obligations internationales en matière du droit d'asile."

Droit d'asile qui se trouve en pleine crise, selon une prise de position du Bureau européen d'Amnesty International, en septembre dernier: "Ceux qui parviennent à renverser les pronostics et à atteindre les pays riches reçoivent un accueil de plus en plus hostile. Le langage utilisé par certains politiciens et médias réduit ces personnes à 'un afflux d'immigrants illégaux' qui paraissent menacer la stabilité sociale et même la sécurité nationale. Le désir déclaré de protéger 'les vrais réfugiés' sert de justification à l'érection de barrières assez hautes pour empêcher quiconque d'entrer."

Sur l'Europe "sûre"

Comme exemple, Amnesty propose notamment le cas de Kumar (1). Il a été persécuté par les deux parties à la guerre d'indépendance au Sri-Lanka. Pendant trois mois, il a été retenu prisonnier par une organisation tamoule "et forcé à faire pour eux des travaux ingrats". Il parvient à s'évader, l'armée sri-lankaise l'a emprisonné, torturé et maltraité, après l'avoir accusé d'être membre de l'organisation tamoule rebelle. "Il a subi divers sévices, été fouetté avec un câble électrique et suspendu par les pieds avec des chaînes à une barre accrochée au plafond. C'est ainsi suspendu qu'il a été battu sur la plante des pieds et le bas du dos avec un tuyau de

plastique rempli de ciment." Un pot-de-vin l'aide à être relâché. L'armée et la police l'emmènent pour le battre à deux reprises par après. Cette fois il a eu le bras marqué au fer rouge. Il profite de sa libération pour fuir vers l'Allemagne.

"La demande d'asile de Kumar a été rejetée en Allemagne au terme d'une courte audience, le tribunal ayant considéré que ses allégations de torture ne pouvaient être retenues à l'appui de sa demande, du fait que ces 'abus d'organes exécutifs isolés' ne pouvaient être imputés à l'Etat sri-lankais." Sans parler des mauvais traitements infligés par l'organisation tamoule. Celle-ci ne constituant pas un Etat, la définition applicable pour persécution politique n'était donc pas applicable. "On lui dit de repartir au Sri-Lanka."

Kumar part pour le Royaume-Uni et y demande l'asile. On apporte de nouvelles preuves, notamment médicales. Le Royaume-Uni décide de renvoyer Kumar en Allemagne: c'est le premier pays de l'UE où il a demandé l'asile, qui doit traiter le dossier en vertu de la Convention de Dublin ... Tous les Etats membres de l'UE se considèrent comme "sûrs" les uns les autres. Kumar ne doit pas se considérer en sûreté en Europe pour autant.

D'où l'exigence des représentants de défense des réfugiés, d'une harmonisation des procédures en vue de traitements plus équitables pour les personnes demanderes d'asile.

Laeken constate

Il y a deux ans, à Tampere, l'Europe n'avait pas peur de viser haut dans son programme d'action, grâce auquel elle voulait atteindre la création d'un "espace ouvert et contrôlable fondé sur les principes européens d'ouverture, de liberté et d'hospitalité, de solidarité, de non-discrimination, de respect des droits de l'homme et de la dignité humaine et des valeurs d'une société multiculturelle".

Mais ce n'est pas vraiment le 50e anniversaire de la Con-

vention de Genève qui fut à l'honneur à Laeken. Un bilan rapide avoue néanmoins que: "Malgré certaines réalisations, telles que le Fonds européen pour les réfugiés, le Règlement Eurodac et la directive sur la protection temporaire, les progrès se sont avérés moins rapides et moins substantiels que prévus. Dès lors, une nouvelle approche doit être développée."

Le Conseil européen s'engage donc à adopter une politique commune en matière d'asile et d'immigration "qui respecte l'équilibre nécessaire entre la protection des réfugiés, conformément aux principes de la convention de Genève de 1951, l'aspiration légitime à une vie meilleure et la capacité d'accueil de l'Union et de ses Etats membres".

Les étapes proposées pour une politique d'asile commune: intégrer la politique des flux migratoires dans la politique de l'UE; le Conseil européen demande le développement d'un plan d'action basé sur un rapport de la Commission sur l'immigration illégale et la traite des êtres humains; développer un système européen d'échange d'informations sur l'asile, la migration et les pays d'origine; la mise en oeuvre définitive d'Eurodac (en préparation depuis plusieurs années, Eurodac doit permettre l'identification des demandeurs et demandeuses d'asile pour empêcher les demandes multiples - 'Hello Kumar. '); élaborer un "règlement visant à appliquer de manière plus efficace la Convention de Dublin"; établir des normes communes de procédure d'asile, d'accueil et de réunification familiale, "y compris des procédures accélérées là où cela se justifie"; et établir des "programmes spécifiques en matière de lutte contre la discrimination et le racisme".

La déclaration des associations luxembourgeoises de défense du droit d'asile, antérieure au Sommet de Laeken, ne doit donc guère être revue: "Force est de constater qu'à mi-parcours de la période de transition fixée par le Traité d'Amsterdam [l'année 2004] pour l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, incluant un système d'asile et d'immigration européen, beaucoup reste à accomplir."

C'est pour le 30 avril 2002 que le Conseil européen veut des propositions modifiées en matière de procédures d'asile, de regroupement familial et du règlement 'Dublin II', de la part de la Commission. En contrepartie, le Conseil devra accélérer ses travaux d'élaboration de normes d'accueil et de définition du terme 'réfugié' et d'autres formes de protection.

Contre le terrorisme

"Une meilleure gestion du contrôle aux frontières extérieures de l'Union contribuera à lutter contre le terrorisme, les filières d'immigration illégale et la traite des êtres humains", est une autre conclusion de Laeken. On veut ainsi créer "un mécanisme ou des services communs de contrôle des frontières extérieures".

Seik (1) arrive en Espagne par bateau. Il fuit des persécutions sénégalaises. La police espagnole l'empêche de contacter des organisations des droits humains, ce qui va empêcher la déposition d'une demande d'asile. Recruté de force par la guérilla sénégalaise - qui avait tué son oncle -, il avait été capturé par des militaires sénégalais. Il parvient à s'enfuir jusqu'à Dakar, où il s'embarque clandestinement sur l'"Atlas Rex", navire qui arrive au port de Vigo le 13 novembre 1995.

La police espagnole l'empêche tout simplement de venir à terre. "La police a refusé que des représentants d'Amnesty International, d'autres organisations des droits humains et de syndicats montent à bord du bateau pour lui parler." Ces représentants organisent une ordonnance du tribunal autorisant Seik à les voir. "La police espagnole a fait traîner les choses en insistant pour qu'on s'adresse d'abord à la compagnie de navigation concernée, et entretemps le navire avait poursuivi sa route jusqu'au port espagnol de Marin." Là-bas, la police interdit à nouveau l'accès au navire. Les organisations des droits humains déposent finalement une demande d'asile au nom de Seik. La police accepte alors de le confier à la Croix Rouge.

Quatre jours après l'arrivée en Espagne de Seik, la demande d'asile - introduite sans que quelqu'un-e puisse lui parler - est rejetée, car elle ne mentionne pas les motivations du demandeur. "Bien



Elle est bonne ...

La protection des réfugié-e-s à un niveau européen est encore une histoire courte. Mais les avancements en matière de politique d'asile commune, applicables à l'ensemble des pays membres de l'UE, traînent depuis longtemps. Constats d'asile en crise des organisations internationales d'aide aux réfugié-e-s. Constats de "progrès moins rapides et moins substantiels que prévus" du Sommet de Laeken.

que la décision de rejet reconnaisse que la police avait entravé l'accès à l'assistance juridique et aux interprètes."

Le 22 novembre, Seik est conduit à Madrid pour expulsion vers Dakar. Son avocat dépose un appel en justice.

Le 24 novembre, la justice espagnole décide que Seik peut rester en Espagne pendant qu'elle examine sa demande. Après plusieurs mois, sa demande est déclarée admissible. Depuis, l'examen du bien-fondé de sa demande est

en cours. "Quelques mois plus tard, las d'attendre une décision sur sa demande d'asile, Seik s'est résolu à réclamer une autorisation de résidence temporaire."

Et Amnesty conclut que, non seulement, certains pays

de l'Union ne respectent pas les normes internationales en vigueur, mais aussi: "L'UE est maintenant engagée dans la rédaction de règles d'immigration communes qui ne tiennent pas compte des obligations internationales des pays de l'UE à l'égard des réfugiés. Sanctions contre les transporteurs, régimes de visas, dispositifs d'accueil dans la région conçus pour contrôler l'immigration illégale, risquent d'avoir des conséquences épouvantables pour les réfugiés qui fuient la torture, la persécution et des événements mettant leur vie en danger."

(1) Nom modifié par Amnesty

Illustrations dans "Luxembourg - Emergence d'un Etat et d'une Nation", Gilbert Trausch, 1989, Fonds Mercator Anvers.



DE SCHENGEN A TAMPERE

Aperçus d'asile

Les progrès faits par l'Europe en matière d'harmonisation de la politique d'asile sont vite résumés.

(gk) - La création en 1985 de l'espace de Schengen, à l'intérieur duquel les frontières matérielles seraient abolies, sauf exceptions, nécessitait des règles communes de traitement des demandes d'asile. Une inquiétude européenne de la convention appliquant l'accord de Schengen en 1990: que ce principe de libre circulation des personnes ne permette pas l'immigration clandestine.

Le traité d'Amsterdam (1997) prévoit certaines procédures destinées à l'élaboration d'une politique européenne commune en matière d'asile. On y décide un processus graduel de cinq ans, à partir de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam (1er mai 1999). Au bout de cette période le Conseil décidera, selon le principe de l'unanimité, si la politique d'asile deviendra ou non une matière devant se décider à la majorité qualifiée.

En octobre 1999, à Tampere, le premier Conseil européen consacré aux questions de justice et d'affaires intérieures exprime comme nécessaire la création „d'un espace de liberté, de sécurité et de justice". Pour l'élaboration d'une politique européenne d'asile, quatre objectifs sont énoncés: le partena-

riat avec les pays d'origine, un régime d'asile commun, un traitement équitable pour les ressortissant-e-s de pays tiers et la gestion des flux migratoires. Concernant le système commun de droit d'asile, il s'agit d'arriver à une "application intégrale et globale de la Convention de Genève" et au "respect absolu du droit de demander asile".

Le but recherché est une procédure d'asile applicable dans toute l'Union.

Etat responsable?

Les textes adoptés formellement depuis se comptent sur une main. Septembre 2000: création du "Fonds européen pour les réfugiés". Pendant cinq ans il devra contribuer à financer des mesures d'aides aux réfugié-e-s. Décembre 2000: le règlement "Eurodac" concernant l'identification des personnes qui demandent l'asile. L'Europe combat ainsi les demandes multiples et permet la détermination de l'Etat responsable. Juillet 2001: la directive concernant les normes minimales pour „l'octroi d'une protection en cas d'afflux massif de personnes déplacées". L'Europe va donc s'organiser face à la possibilité „d'opération exceptionnelle d'accueil". En 1999, con-

frontée aux réfugié-e-s du Kosovo, l'Union européenne n'avait encore décidé que d'un soutien financier qui n'imposait en rien le régime d'accueil laissé aux soins de chaque Etat. Selon la directive, pour constater ce fameux „afflux massif de personnes déplacées" une décision du Conseil à majorité qualifiée suffit. La protection temporaire s'applique alors pour une année, prolongeable sans grandes formalités pour une autre année et, peut-être, une troisième sur nouvelle décision du Conseil.

Cette protection temporaire consiste en des facilités en matières de visas et de séjour et en la garantie de droits sociaux, dont: l'exercice d'une profession (salarisée ou non), accès à un hébergement approprié, accès à l'aide sociale en cas de ressources insuffisantes, droit aux soins médicaux, accès des mineurs au système éducatif. On prévoit comme prioritaire le regroupement familial. Au terme des trois années de protection possible, la directive ne prévoit qu'un retour "dans le respect de la dignité humaine". Ce retour peut être forcé.

Ce qui résume les progrès européens en matière d'harmonisation du droit à l'asile, bientôt trois ans après la signature du Traité d'Amsterdam.

Extrait de la Déclaration de Laeken

"L'image d'une Europe démocratique et engagée dans le monde correspond parfaitement aux vœux du citoyen. Celui-ci a fait savoir à maintes reprises qu'il souhaitait que l'Union joue un plus grand rôle dans les domaines de la justice et de la sécurité, de la lutte contre la criminalité transfrontalière, de la maîtrise des flux migratoires, de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés en provenance de zones de conflit périphériques. Il demande aussi des résultats dans le domaine de l'emploi et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ainsi que dans le domaine de la cohésion économique et sociale. Il exige une approche commune à l'égard de la pollution, des changements climatiques, de la sûreté des aliments. Bref, à l'égard de tous les problèmes transfrontalières dont il sent d'instinct qu'on ne peut y faire face que par la coopération. Tout comme il veut aussi plus d'Europe dans les affaires extérieures, la sécurité et la défense; autrement dit, il demande une action renforcée et mieux coordonnée pour lutter contre les foyers d'incendie qui couvent au sein même et autour de l'Europe et dans le reste du monde."

