

DROIT D'ASILE

Harmonisation en attente

Marianne Louis

Le régime d'asile européen commun (RAEC) se met en place progressivement, mais peine toujours à se finaliser face aux réticences des pays de l'Union.

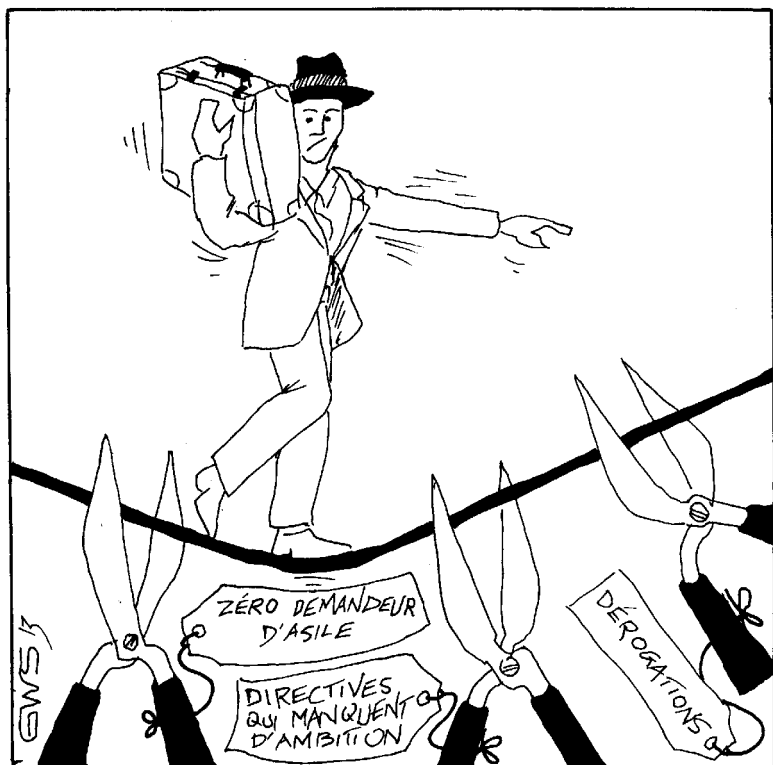
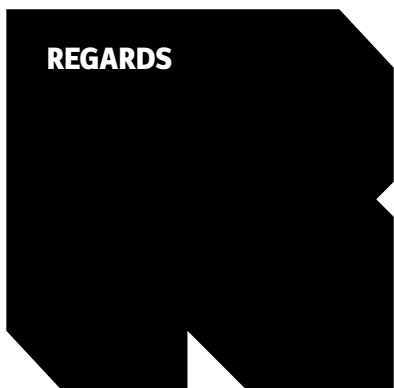
La Chambre des députés s'apprête à transposer en droit national trois directives européennes dans ce domaine, comme tous les Etats membres devront l'avoir fait d'ici fin 2013. La mise en place d'un espace juridique commun en matière d'asile et d'immigration semble donc se poursuivre, mais des différences subsistent et freinent le développement d'une politique plus solidaire au sein de l'Union.

Cette harmonisation des législations nationales est en effet indispensable pour que les personnes bénéficiant de la protection internationale voient leurs droits se développer et se stabiliser. Ce qui a déjà été fait dans ce sens a porté ses fruits et la situation s'est considérablement améliorée en une vingtaine d'années : quand les Etats européens ont dû faire face aux nombreux demandeurs d'asile issus de la crise en ex-Yougoslavie au début des années 1990, ils n'y étaient absolument pas préparés. Les textes juridiques étaient inexistant, il n'y avait pas de structures d'accueil, pas d'administration ou de fonctionnaires chargés de ces personnes. La convention de Genève et les quelques lois générales nationales sur l'immigration ne suffisaient pas pour gérer cette situation. Pour se sortir de ce mauvais

pas, les gouvernements avaient expliqué qu'avec fermeté, on parviendrait à zéro demandeur d'asile. Les mots se sont faits plus durs. Aucun gouvernement n'était prêt à leur accorder de droits supplémentaires, de peur d'attirer des demandes susceptibles d'être gérées par le voisin. Les programmes nationaux quant au statut des réfugiés étaient donc loin d'être ambitieux. Pourtant, il fallait trouver une solution : les conflits n'ont pas pris fin avec le XXe siècle, pas plus que les mouvements de personnes tentant d'échapper à leur sort, pour vivre, tout simplement.

Afin d'abolir ces rivalités entre pays au sein de l'Union et d'assurer un minimum de droits aux réfugiés, l'idée d'établir un cadre juridique commun s'est alors imposée. Dès la fin des années 1990 et surtout au début des années 2000, une législation européenne plus cohérente a vu le jour et les trois directives européennes de 2011, actuellement en cours de transposition, s'inscrivent dans cette logique.

La première, dite « directive qualification » vise à harmoniser au sein de l'UE les conditions d'accès au statut de bénéficiaire de la protection internationale. Ce statut comprend les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire, seconde forme de protection au titre de l'asile accordée à des personnes qui ne remplissent pas les conditions pour obtenir le statut de réfugié mais que l'on ne peut renvoyer en raison des risques



La situation des réfugiés en Europe est encore floue.



PHOTO : FLICKR BENOIT_D

de persécution qu'elles encourent dans leur pays d'origine. La directive précise les raisons pour lesquelles un Etat a le droit de refuser une demande, restreignant ainsi les marges d'interprétation. En effet, les autorités doivent maintenant s'assurer auprès de sources internationales pertinentes que le demandeur à qui l'on refuse ce statut bénéficiera d'une protection « effective » et « durable » de retour dans son pays. Par ailleurs, la directive favorise une meilleure prise en considération de l'intérêt des mineurs et renforce le droit à la vie de famille. Elle vise aussi à améliorer l'intégration des bénéficiaires en tenant compte de leurs besoins spécifiques (aide à l'emploi, au logement par exemple).

La seconde directive à transposer doit permettre aux bénéficiaires de la protection internationale de prétendre au statut de résident de longue durée (après cinq ans de résidence dans le pays), ce qui était impossible auparavant en raison de leur situation supposée temporaire. Toutefois, la très grande majorité des réfugiés s'installe durablement dans le pays d'accueil et, en tant que résident de longue durée, ils pourront alors, lorsque tous les Etats européens auront transposé cette directive, s'installer et travailler dans les Etats membres sans nouvelles formalités de permis de séjour ou d'autorisation de travail. La troisième directive, dite directive « permis unique » vise à rapprocher les différents statuts des travailleurs

légaux de pays tiers en leur accordant un socle commun de droits, quels que soient leur niveau de qualification et la manière dont ils sont arrivés dans le pays membre. Ils peuvent alors, en une seule démarche et sur un seul document, recevoir le permis de séjour et l'autorisation de travail. Un seul ministère est en charge du dossier, ce qui facilite grandement les démarches administratives. Si la transposition de cette directive n'entraînera que peu de modifications dans ce domaine au Luxembourg - puisque la majeure partie de la transposition avait déjà été effectuée en 2008 -, elle constitue une avancée importante dans d'autres Etats européens où le permis unique n'est pas encore en vigueur.

Des directives qui manquent d'ambition

Transposition presque telle quelle de ces directives, le projet de loi qui sera présenté à la Chambre favorise donc une plus grande sécurité juridique des demandeurs au Luxembourg et l'on ne peut que s'en féliciter. Toutefois, la Commission consultative des droits de l'Homme (CCDH) regrette que ce projet de loi n'aille pas plus loin, au-delà de ces directives qui auraient pu être plus ambitieuses.

La CCDH suggère par exemple que des droits supplémentaires soient accordés aux mineurs non accompagnés et que la vérification de l'âge se base

sur d'autres éléments que les tests osseux, dont la fiabilité semble laisser à désirer. La commission déplore encore des disparités injustifiées entre réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire, notamment en matière de législation sociale (conditions d'accès au revenu minimum garanti par exemple), bien que, sur ce point, le Luxembourg aille même au-delà de la réglementation européenne.

Ces éléments sont des exemples de précisions qui n'apparaissent pas au niveau européen, des insuffisances qui subsistent pour ménager certains pays réticents au processus d'harmonisation. Un certain nombre d'Etats membres comme le Royaume-Uni restent en effet frileux en raison des coûts et charges administratives supplémentaires qu'induirait la mise en place de règles plus respectueuses des droits et de leur peur de créer un effet d'aubaine pour les demandeurs. De nombreuses précautions rédactionnelles rendent alors les normes peu claires et insuffisamment précises, laissant toujours aux Etats une marge d'interprétation pouvant être à l'origine de discriminations.

De même, de nombreuses possibilités de dérogation ont été introduites, pour tenter de faire avancer le projet malgré des Etats qui résistent. Et à cela s'ajoutent des éléments passés à la trappe au moment de la transposition des directives en droit national. Si le Luxembourg est en général bon élève et reste fidèle au texte européen, certains extraits des directives

n'ont tout de même pas été transposés dans le projet de loi, par exemple : « Lorsque les acteurs des persécutions (...) sont l'Etat ou ses agents, il devrait exister une présomption selon laquelle une protection effective n'est pas offerte au demandeur. » La CCDH et l'Asti (Association de soutien aux travailleurs immigrés) déplorent cette absence, car les demandeurs qui font l'objet de persécutions étatiques sont alors obligés de réclamer une protection à ce même Etat - se mettant encore plus en danger dans certaines situations - avant d'obtenir un statut de protection internationale. Ce genre de « petit oubli », au Luxembourg ou ailleurs, est rarement sanctionné et pourtant les répercussions peuvent être très importantes.

Imprécisions, dérogations, omissions... une somme d'éléments qui au bout du compte laisse entrevoir un régime d'asile européen pas si commun que ça. La Commission entendait mettre en place le RAEC pour fin 2012. Mais le projet est encore loin d'être finalisé et les élections européennes de 2014 approchent. Or ces dernières pourraient avoir une incidence non négligeable si l'harmonisation n'a pas encore été effectuée. Face à un enlèvement possible, on peut alors craindre que les droits fondamentaux des demandeurs d'asile ne soient bradés pour aboutir à un régime d'asile européen commun qui n'en aurait que le nom, masquant une réalité législative beaucoup plus disparate.