

## Europe / Réfugiés et migrants

# L'harmonisation européenne du droit d'asile

Dans son plan d'action en matière d'asile publié le 17 juin 2008, la Commission européenne analyse des années de rapprochement des politiques et des pratiques entre les Etats membres et formule de sévères critiques : vice rédhibitoire de l'actuel régime d'asile commun, résultats incohérents, régimes procéduraux disparates, lacunes et grand pouvoir d'appréciation des Etats membres.

Bien que de grands progrès aient été accomplis ces dernières années, grâce à la mise en œuvre de normes minimales communes, sur la voie de la mise en place du régime d'asile européen commun (RAEC), de fortes disparités subsistent d'un Etat membre à l'autre concernant l'octroi de la protection et les formes que celle-ci revêt. À titre d'exemple, selon l' « European Council for Refugees and Exiles » (ECRE) à Londres, en 2007, le taux de reconnaissance en première instance pour les demandeurs d'asile irakien variait de 85 % en Allemagne ou 82 % en Suède à 13 % au Royaume-Uni, 0 % en Grèce et en Slovaquie. D'importantes différences dans le traitement des demandes d'asile à la fois en termes de qualité d'évaluation et de diversité du traitement sont constatées au sein de l'Union.

### **Chaque mois, ce sont 20 000 demandeurs d'asile enregistrés dans l'Union européenne des 27**

Selon Eurostat, l'Office statistique des Communautés européennes, l'Union européenne a enregistré en 2008 près de 240 000 demandes d'asile, 193 690 ont fait l'objet d'une décision.

41 730 demandeurs (soit 73 % des décisions) se sont vus opposer un rejet (demandes jugées irrecevables ou infondées), 24 425 demandeurs (13 %) ont obtenu le statut de réfugié, 18 560 (10 %) la protection subsidiaire et 8 970 demandeurs (5 %) une autorisation de séjour pour des raisons humanitaires (problèmes de santé ou mineurs non accompagnés).

Parmi les Etats membres pour lesquels des données sont disponibles, le plus grand nombre de demandes d'asile a été enregistré en France (41 800). Le Royaume-Uni a recensé 30 500 demandes, mais ce chiffre ne prend en compte que les nouveaux demandeurs. Viennent ensuite l'Allemagne (26 900), la Suède (24 900), la Grèce (19 900), la Belgique (15 900) et les Pays-Bas (15 300).

La proportion de décisions positives varie considérablement d'un Etat membre à l'autre, mais il convient de rappeler que le pays d'origine des demandeurs diffère aussi grandement d'un Etat membre à l'autre. Les demandeurs étaient principalement de nationalité irakienne (12 % de l'ensemble des demandeurs), russe (9 %), somalienne (6 %), serbe (6 %) et afghane (5 %).

Source Eurostat - <http://ec.europa.eu/eurostat> - Statistiques disponibles sur le site de la FNARS - Accès adhérents - rubrique : Les publics > Réfugiés et migrants > Europe.

Le régime d'asile européen commun pour être véritablement cohérent, global et intégré doit parvenir à :

- Assurer à ceux qui en ont besoin l'accès à la protection.
- Prévoir une procédure commune et unique par souci d'efficacité, de rapidité, de qualité et d'équité des décisions (délai au plus tard en 2012).
- Etablir des statuts uniformes pour l'asile et la protection subsidiaire.
- Tenir compte du sexe de la personne et des besoins spécifiques des groupes vulnérables.
- Intensifier la coopération pratique.
- Déterminer les responsabilités et encourager la solidarité.
- Assurer la cohérence avec les autres politiques qui ont une incidence sur la protection internationale (notamment celles relatives au contrôle des frontières, à la lutte contre l'immigration illégale et au retour).

Afin de parvenir à une harmonisation par le haut des politiques d'asile au sein de l'Union (Chapitre I), l'achèvement du régime d'asile européen commun est une priorité (Chapitre II).

# I - Vers une harmonisation par le haut des politiques d'asile au sein de l'Union

---

Atteindre un niveau de protection élevé en matière d'asile implique une révision en profondeur de l'acquis en matière d'asile et la nécessité d'en améliorer le contenu.

Renouer avec l'impératif de la protection devrait permettre de relever les standards et d'offrir un traitement digne à tous les demandeurs d'asile (B) en attachant une attention particulière à l'application du règlement Dublin II pour une application plus juste.

## Renouer avec l'impératif de la protection

L'Union doit faire de la protection des réfugiés une composante à part entière de sa politique étrangère. Elle doit promouvoir l'application de la Convention de Genève là où, trop souvent, les droits des réfugiés sont réduits, limités voir bafoués.

Il y a dans le monde 8,5 millions de réfugiés qui sont en situation d'exil depuis plus de 10 ans dans des pays qui ne leur reconnaissent pas le droit au séjour, au travail ou à la liberté de mouvement.

Et le modèle équilibré de demain reposera à la fois sur l'examen des demandes d'asile spontanées et sur la création de nouveaux modes de protection pour ceux qui ne pourront venir la réclamer.

La directive sur les conditions requises a certes permis un alignement minimal des critères d'octroi d'une protection internationale des statuts de protection dans toute l'Union. Mais la protection subsidiaire qui ne relève pas de la Convention de Genève mais du droit européen (Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004) fait l'objet d'importantes divergences d'interprétation et d'application selon les Etats membres. On peut donc se demander si une clarification des conditions d'obtention de la protection subsidiaire serait nécessaire.

C'est de la volonté politique des Etats membres de renouer avec un impératif de protection que dépendra la possibilité de relever les standards. Une telle politique suppose nécessairement l'harmonisation des régimes d'asile. Mais cet exercice est rendu d'autant plus difficile qu'en la matière, les décisions sont prises au sein du Conseil et qu'il s'agit donc d'une négociation entre chef d'Etat et/ou de gouvernement.

Assurer l'accès à la protection dans des conditions équivalentes dans l'Union ne sera réalisable qu'aux conditions suivantes :

- ◆ Instaurer une procédure d'asile commune et unique pour mettre fin à la prolifération des régimes procéduraux disparates dans les états membres.

- ◆ Etablir des garanties procédurales obligatoires ainsi que des notions et mécanismes communs pour tendre vers des conditions plus homogènes.

- ◆ Renforcer l'égalité entre les hommes et les femmes dans le processus d'asile et prévoir une garantie supplémentaire pour les demandeurs vulnérables tels que les enfants et les femmes, les victimes d'actes de torture ou les personnes ayant besoin de soins médicaux.

La jurisprudence est également un élément d'harmonisation non négligeable de la législation européenne en matière d'asile. Aussi a-t-on vu, le 17 février dernier, la Cour de justice des communautés européennes (CJCE), saisie d'une question préjudicielle, interpréter l'article 15 c) de la directive qualification 2004/83/CE. La Cour propose une interprétation harmonisée pour tous les pays européens des normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié (Cour de justice des Communautés européennes, 17 février 2009, Question préjudicielle du Raad van State).

Toutefois le premier impératif demeure d'offrir un traitement digne à tous les demandeurs d'asile.

## Offrir un traitement digne à tous les demandeurs d'asile

C'est l'objet du projet d'amendement de la directive accueil qui, avec le projet d'amendement du règlement de Dublin II, marque le début de la nouvelle phase d'harmonisation des législations des Etats membres en matière d'asile.

Tous les demandeurs d'asile doivent avoir accès à des conditions d'accueil dignes. On peut à ce titre citer l'accès aux soins mais également l'accès à un hébergement digne. La Grèce a été condamnée le 11 juin 2009 pour violation de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales au regard des conditions de détention d'un demandeur d'asile turc qui s'apparentaient à des traitements inhumains et dégradants.

En France, c'est notamment le manque de place en CADA qui conduit de nombreux demandeurs d'asile à être hébergés dans des centres d'hébergement d'urgence généralistes. Ce qui pose notamment deux problèmes, d'une part, il s'agit souvent de dispositifs où l'hébergement est limité dans le temps (1,3 ou 7 nuits), ce qui nécessite de renouveler régulièrement la demande et précarise les personnes. D'autre part, celles-ci ne sont pas accompagnées tout au long de la procédure de demande d'asile voyant ainsi réduites leurs chances d'obtenir le statut de réfugié.

Les Etats membres doivent fournir des efforts importants pour la prise en charge des personnes vulnérables.

Tous les demandeurs d'asile doivent avoir accès à un recours suspensif et effectif contre le rejet de leur demande de protection. Ce qui n'est pas le cas en France pour les personnes provenant de pays dits d'origine sûre.

Les dernières résolutions du Parlement européen du 5 février 2009 insistent sur la nécessité de bénéficier d'un conseil juridique approprié, d'avoir accès en cas de besoin à un interprète et de recevoir les décisions les concernant dans une langue dont on peut raisonnablement présumer qu'ils la comprennent.

Quant aux procédures d'asile, elles doivent respecter la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que les principes contenus dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, (les principes de la Charte s'appliquent bien que celle-ci ne soit pas entrée en vigueur car annexée au traité de Lisbonne qui n'a pas été ratifié par tous les Etats membres. La CJCE l'a déjà à plusieurs reprises invoqués dans de nombreux arrêts).

De même convient-il d'assurer des normes garantissant un niveau de vie digne et permettant une plus grande harmonisation des dispositions nationales relatives aux conditions minimales d'accueil.

Cela implique pour chacun des Etats membres :

- ◆ D'aligner le régime d'accueil des personnes demandant la protection subsidiaire à celui des personnes demandant le statut de réfugié.
- ◆ D'assurer l'égalité et un meilleur traitement en ce qui concerne les conditions matérielles d'accueil.
- ◆ De donner un accès simplifié et harmonisé au marché du travail.
- ◆ D'insérer des garanties procédurales en matière de rétention.
- ◆ De garantir que les besoins spécifiques des personnes vulnérables soient immédiatement identifiés et que des soins adéquats leurs soient prodigués.

La capacité des centres d'hébergement ouverts mis en place par certains Etats membres est trop faible et ne correspond pas aux besoins des migrants. La directive « accueil » doit être appliquée à tous les demandeurs d'asile à compter du moment où ceux-ci expriment le souhait de bénéficier d'une protection dans un Etat membre, même si la demande d'asile n'a pas encore été officiellement enregistrée. C'est notamment le cas en zone aéroportuaire.

Concernant les mineurs non accompagnés, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être au centre de toutes décisions ou mesures prises, conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant.

## Une problématique à part : le règlement Dublin II

Le règlement Dublin engendre de profondes inégalités entre les demandeurs d'asile et ne parvient pas à l'heure actuelle à garantir que tous les demandeurs d'asile aient accès à une procédure équitable. En effet, comme on l'a vu, les chances de se voir octroyer le statut de réfugiés sont variables d'un pays à l'autre.

Dans ces conditions, interdire aux demandeurs d'asile le choix de leurs pays d'accueil constitue une injustice manifeste.

Aussi, comme le préconise Forum réfugiés :

- Tous les demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin doivent pouvoir bénéficier d'un recours suspensif contre cette décision afin que soit évalué, par une autorité judiciaire, l'impact de la décision de renvoi sur leur protection.
- La légalité des transferts doit être évaluée au regard du niveau de protection qui varie fortement entre Etats membres et des capacités d'accueil dans le pays de renvoi qui sont parfois saturées, inadaptées ou inexistantes. Les Etats membres doivent être encouragés à utiliser la clause de souveraineté.
- (...)
- Les demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin doivent bénéficier des mêmes conditions d'accueil que les autres dans tous les Etats membres.

Dans ses dernières résolutions, le Parlement européen se déclare préoccupé quant à l'augmentation du nombre des personnes retenues dans le cadre du système de Dublin et au recours quasi systématique des mesures privatives de liberté par certains Etats membres.

Sous de nombreux aspects, l'application du règlement Dublin II a révélé certains effets pervers notamment du fait qu'il a précédé l'harmonisation du régime commun de l'asile et non l'inverse.

## II - La priorité de l'achèvement du Régime d'asile européen commun (RAEC)<sup>1</sup>

Ce régime doit permettre l'harmonisation qui est recherchée au niveau européen en matière d'asile. Il s'agit des aspects pratiques de mises en œuvre de cette harmonisation.

La Commission européenne a insisté sur la nécessité d'améliorer la coopération pratique liée au RAEC.

Des objectifs généraux spécifiques et opérationnels ont été fixés (A) qui devraient être atteints grâce à la création d'un Bureau d'appui européen d'asile (BAE) (B) qui pose in fine la question du financement d'une politique de l'Union (C).

### La fixation d'objectifs généraux, spécifiques et opérationnels

Trois objectifs généraux ont été définis :

- ◆ Traitement juste et plus harmonisé des demandes de protection internationale au sein de l'Union, en vue de son amélioration.
- ◆ Amélioration de la solidarité et du partage des charges entre Etats membres dans le domaine de l'asile.
- ◆ Meilleure gestion des flux de réfugiés vers l'UE par le développement de la dimension externe du RAEC.

Ces objectifs généraux se déclinent en objectifs plus spécifiques qui sont au nombre de cinq :

- ◆ Réduire les différences dans l'application de la législation, des politiques et des pratiques opérationnelles entre les Etats membres.
- ◆ Bénéficier d'une base d'information commune sur les pays d'origine, dont la collecte, la production et l'évaluation seront harmonisées.
- ◆ Réduire la surcharge pesant sur certains Etats membres.

En comparaison avec la population de chaque État membre, les plus grands taux de demandeurs d'asile ont été enregistrés à Malte (6 350 demandeurs par million d'habitants), à Chypre (4 370), en Suède (2 710), en Grèce (1 775), en Autriche (1 530) et en Belgique (1 495). A titre de comparaison, en France (650) et au Portugal (15).

◆ Améliorer la capacité des états membres à gérer les demandes d'asile, y compris les situations d'afflux massif de demandeurs d'asile.

◆ Améliorer la mise en œuvre des aspects liés à la dimension externe de l'asile, tels que les programmes régionaux de protection et la réinstallation<sup>2</sup>.

Pour ce faire, la Commission a rendu public, le 18 février de 2009, une proposition de règlement instaurant un Bureau d'appui européen d'asile (BAE).

### La création d'un bureau d'appui européen d'asile

Il s'agit d'une agence visant à atteindre une plus grande cohérence en pratique. C'est une entité juridique autonome créée par le législateur européen pour participer à la régulation d'un secteur à l'échelle européenne et à la mise en œuvre d'une politique communautaire.

Le BAE aura pour mission de faciliter les échanges d'informations, d'analyse et d'expériences entre Etats membres et de développer des coopérations concrètes entre les administrations chargées de l'examen des demandes d'asile.

Il aura trois objectifs principaux afin d'accroître la convergence des processus décisionnels des Etats membres en matière d'asile :

- Renforcer la coopération pratique entre les Etats membres.
- Aider les pays qui font face à des pressions particulières.
- Contribuer à la mise en place du régime européen commun d'asile.

Ce bureau doit avoir un rôle d'appui technique dans la mise en œuvre de la dimension extérieure de la politique européenne d'asile.

Ce bureau d'appui européen doit être ambitieux et ne pas se limiter au développement de la coopération pratique entre Etats membres.

Il devrait permettre de coordonner les politiques européennes pour élever les standards et de créer une véritable instance de contrôle et d'évaluation afin de parvenir à un système d'asile européen harmonisé sur des standards élevés.

<sup>1</sup> Base juridique : art 63 § 1 et 2 du traité CE. Le Conseil arrête « des mesures relatives à l'asile, conformes à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés ainsi qu'aux autres traités pertinents » ainsi que des « mesures relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées » dans les domaines tels que la responsabilité des Etats membres, les conditions d'accueil, les normes minimales relatives aux conditions à remplir pour pouvoir prétendre au statut de réfugié, l'octroi d'une protection y compris temporaire et la recherche d'un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir les demandeurs d'asile.

<sup>2</sup> La réinstallation consiste au transfert de réfugiés d'un pays dans lequel ils ont trouvé asile vers un autre Etat qui accepte de les accueillir et de leur accorder un titre de séjour permanent. Le statut de réfugié est accordé par le HCR.

Ce bureau qui a vocation à mettre en place un régime "unique" de l'asile au niveau européen doit pouvoir sortir de la logique interétatique afin d'insuffler et de prendre une dimension commune. A travers ce défi, il s'agit de :

◆ **Etat des lieux de l'asile dans les Etats membres**

- Etablir un diagnostic fiable des causes de divergences entre les systèmes d'asile européens.
- Etablir avec précision la situation de l'asile en Europe en évaluant les pratiques des Etats membres et en assurant une collecte fiable de statistiques.

◆ **Coopération et échange de pratiques**

- Contribuer à la définition et à la mise en œuvre d'une stratégie de coopération cohérente à long terme : coordonner les initiatives de coopération et l'échange des meilleures pratiques.
- Diffuser les meilleures pratiques en s'appuyant sur l'expérience du réseau ECRE (conseil européen pour les réfugiés et des exilés).

◆ **Assurer un rôle de formation**

- Coordonner l'élaboration d'un programme de formation commun et d'échanges de meilleures pratiques en assurant la formation des agents étatiques et la coordination avec l'agence Frontex (formation des gardes frontières).

◆ **Mettre à disposition une information partagée sur les pays d'origine**

- Collecter, améliorer l'accès et diffuser les informations sur les pays d'origine.
- Etablir une méthodologie scientifique en matière de choix des pays d'origine sûrs. (A cet égard, la question de l'existence même d'une telle liste mérite d'être posée tant la situation politique de certains pays peut parfois être déstabilisé contre toute attente [cf. en 2008 la situation du Kenya et de la Géorgie]).
- Coordonner les initiatives des états membres en matière de recherche et de missions d'enquête.

◆ **Aider les pays qui font face à des pressions particulières**

- Apporter son soutien aux Etats membres confrontés à des pressions particulières grâce à la création d'équipes d'experts et favoriser les transferts intra-communautaires.

Les multiples tâches du BAE ainsi définies, reste à en assurer leur financement.

## C - La question du financement

Le programme-cadre de solidarité et de gestion des flux migratoires pour la période 2007-2013 met en place des mécanismes de solidarité financière couvrant quatre domaines :

- l'asile,
- l'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour régulier,
- le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier,
- le contrôle et la surveillance des frontières extérieures.

Seul sera étudié ici le Fonds européen pour les réfugiés, les trois autres fonds concernant de manière plus large la politique d'immigration.

L'Union crée le Fonds européen pour les réfugiés (FER) afin de regrouper dans un seul instrument des actions en matière d'intégration et celles relatives à l'accueil et au rapatriement volontaire des demandeurs d'asile, des réfugiés et des personnes déplacées, y compris en cas d'afflux massif. Etabli pour cinq ans de 2000 à 2004 il a été renouvelé pour la période 2005 à 2010.

Ce fonds instaure un système de redistribution financière afin d'équilibrer les charges assumées par les Etats membres.

Le Fonds européen permet de soutenir dans les Etats membres les actions suivantes :

- ◆ L'amélioration des conditions d'accueil et des procédures d'asile en termes d'infrastructures et de services (hébergement, aide matérielle, soins médicaux, assistance sociale, assistance dans les démarches administratives et juridiques).
- ◆ L'intégration des personnes bénéficiant d'une forme de protection internationale stable.
- ◆ Le rapatriement volontaire et la réintégration dans le pays d'origine.

En France, 2 035 personnes déboutées sont repar-  
ties dans leur pays d'origine, en 2007, dans le ca-  
dre du dispositif de retour volontaire du FER.

Le montant de référence pour le financement du fonds a été établi à 216 millions d'euros pour les cinq années de fonctionnement.

<b>Crédits du Fonds européen pour les réfugiés, consommés en France, en 2007</b>	
<b>Actions</b>	<b>Montant en €</b>
Plates-formes d'accueil des demandeurs d'asile	9 697 225
Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)	183 315 293
Hébergement d'urgence	57 160 338
Allocation temporaire d'attente (ATA)	47 151 006
Accompagnement social des demandeurs d'asile (hors plates-formes)	6 455 630
Centres provisoires d'hébergement (CPH)	11 607 349
<b>Total</b>	<b>315 386 841</b>

Chaque Etat membre formule une demande annuelle de cofinancement. La Commission examine ces demandes et adopte les décisions de cofinancement. Les Etats membres en assurent la gestion, effectuent la sélection des projets individuels selon des critères préétablis (besoin, rapport coût/efficacité, profil de l'organisation demandeuse, complémentarité avec les autres actions).

Dans le cadre du FER, des mesures d'urgence sont prises en cas d'arrivée massive de réfugiés ou de personnes déplacées. La Commission répartit alors les ressources disponibles en fonction du nombre de personnes entrées dans chaque Etat membre concerné sur la base de propositions de ces Etats membres. Au niveau des financements du projet, l'apport communautaire ne dépasse pas 50 % du coût total de chaque mesure.

## Plan financier global prévisionnel du FER pour la France

Programme pluriannuel 2008-2013 : projet de plan financier							
Plan financier global - Etat membre : France - Fonds européen pour les réfugiés							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Union européenne	7 142 310	9 463 000	9 463 000	11 077 000	11 077 000	13 817 000	62 039 310
Financement Public France	11 935 269	9 226 425	9 226 425	10 800 075	10 800 075	13 471 575	65 459 844
Cofinancement privé	752 366	236 575	236 575	276 925	276 925	345 425	2 124 791
<b>Total FER</b>	<b>19 829 945</b>	<b>18 926 000</b>	<b>18 926 000</b>	<b>22 154 000</b>	<b>22 154 000</b>	<b>27 634 000</b>	<b>129 623 945</b>
% de concours communautaire	36 %	50 %	50 %	50 %	50 %	50 %	48 %

Une des principales difficultés concerne le délai de versement des fonds aux Etats membres pour le financement effectif des projets, comparable à celles rencontrées par les associations étatiques avec les pouvoirs publics qui les subventionnent.

C'est ainsi qu'au cours de l'année 2009, la Commission lancera une étude pour passer en revue les moyens d'améliorer les effets de la solidarité financière de l'Union, notamment du Fonds européen pour les réfugiés, et pour déterminer si des instruments financiers existants aident efficacement les Etats membres à faire face aux difficultés causées par les pressions migratoires fortes et irrégulières.

## Conclusion

L'ambition d'une harmonisation à l'échelle européenne du droit d'asile dépendra des mécanismes de solidarité au sein et en dehors de l'Union. La solidarité extérieure prendra une dimension de plus en plus importante dans les prochaines années car l'Union devra nécessairement partager la responsabilité de la gestion des réfugiés avec les pays tiers qui reçoivent un pourcentage bien plus considérable que l'Europe de réfugiés du monde entier.

Dans cette perspective des moyens financiers supplémentaires doivent être mis à disposition pour augmenter la capacité de protection des pays tiers. C'est ainsi que la Commission prévoit pour la période 2007-2013, un montant total de 384 millions d'euros disponibles au titre du « programme thématique de coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile ». Parmi ses principales priorités figurent l'asile et la protection internationale.

Pour assurer la protection effective des réfugiés, l'engagement de solidarité à l'égard des pays tiers suppose la mise en œuvre de mesures interdépendantes tels les programmes de protections régionaux (Tanzanie, Ukraine ; Bélarus et Moldavie poursuivie en 2009) qui devrait être étendue dans d'autres régions telles que l'Afrique du Nord, l'Afghanistan ou le Moyen-Orient.

La réinstallation jouera également un rôle non négligeable dans les politiques extérieures de l'Union et il serait même judicieux d'intensifier la coopération sur la réinstallation entre les Etats membres, le HCR et les Organisations non gouvernementales (ONG).

C'est au prix de tous ces efforts que les principes adoptés en matière d'asile permettront de garantir le respect des droits fondamentaux sur le territoire de l'Union européenne.

Lise Fender - lise.fender@fnars.org  
Samuel Le Floch - samuel.lefloch@fnars.org

Avec la collaboration de Valérie Lepage-Roussel,  
référente du pôle juridique de la FNARS.

**Cette action est soutenue par :**



**Direction générale de l'action sociale**

## Lexique

---

### **Charte européenne des droits fondamentaux**

La Charte des droits fondamentaux est une déclaration des droits adoptée le 7 décembre 2000 par l'Union européenne. Elle a été signée et proclamée par les présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission lors du Conseil européen de Nice le 7 décembre 2000.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne reprend en un texte unique, pour la première fois dans l'histoire de l'Union européenne, l'ensemble des droits civiques, politiques, économiques et sociaux des citoyens européens ainsi que de toutes personnes vivant sur le territoire de l'Union. Le texte comprend 54 articles précédés d'un bref préambule. Les droits sont regroupés en six grands chapitres : dignité, liberté, égalité, solidarité, citoyenneté, justice.

Le traité modificatif de 2007 fait mention de la Charte dans l'article sur les droits fondamentaux et vise à lui conférer une valeur juridiquement contraignante (sous de fortes restrictions pour deux pays : la Pologne et le Royaume-Uni). La charte constituait le titre II du Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Ce traité n'ayant pas été ratifié par tous les États membres, le statut juridique de la Charte en est resté inchangé.

La Charte des droits fondamentaux n'a pas officiellement de valeur contraignante. Toutefois, le tribunal de première instance et la Cour de justice des communautés européennes s'y réfèrent de plus en plus souvent. Les avocats généraux la mentionnent également fréquemment dans leurs conclusions générales.

<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/CharteFR.pdf>

### **Clause de souveraineté**

La clause de souveraineté concerne les États appliquant le règlement Dublin II. Ces États ont la possibilité de refuser le renvoi d'un demandeur d'asile vers le premier pays d'enregistrement de la demande en application de cette clause de souveraineté.

### **Cour nationale du droit d'asile (CNDA)**

La CNDA remplace la Commission des recours des réfugiés (CRR). Il s'agit de la juridiction administrative chargée de statuer en appel sur les décisions rendues par l'OFPRA

### **Cour de justice des Communautés européennes (CJCE)**

Il s'agit de l'une des cinq institutions de l'Union européenne, avec la Commission européenne, le Conseil de l'Union européenne, le Parlement européen et la Cour des comptes européenne. Sous le nom de Cour

de justice des Communautés européennes, cette institution regroupe trois juridictions (Cour de justice, Tribunal de première instance et Tribunal de la fonction publique). Son siège est à Luxembourg. Son rôle est de trancher tous les contentieux juridiques entre les institutions, les États membres et les citoyens, en vertu des règles contenues dans les traités de l'Union européenne. Ce rôle la distingue de toutes les juridictions internationales car sa juridiction est obligatoire et ses décisions s'imposent à tous dans l'Union européenne. Les attributions de la Cour de justice suivent en général les évolutions des traités et l'augmentation des compétences de l'Union européenne.

### **Conseil de l'Union européenne**

Créé par les traités fondateurs dans les années 1950, à l'instar du Parlement européen, le Conseil, principal organe de décision de l'Union européenne (UE), représente les États membres de celle-ci. Un ministre de chaque État membre participe à ses réunions. La participation de tel ou tel ministre aux réunions dépend de la nature des sujets inscrits à l'ordre du jour.

Le Conseil a six grandes attributions:

- il adopte la législation européenne. Dans de nombreux domaines, il légifère conjointement avec le Parlement européen;
- il coordonne les grandes orientations des politiques économiques et sociales des États membres;
- il conclut des accords internationaux entre l'UE et un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales;
- il approuve le budget de l'UE, de concert avec le Parlement européen;

En matière d'asile, l'article 66 du traité CE, prévoit que le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 67, arrête des mesures pour assurer une coopération entre les services compétents des administrations des États membres dans les domaines visés par le titre IV : (visas, asile, migrations et autres politiques liées à la libre circulation des personnes), ainsi qu'entre ses services et la Commission.

<http://www.consilium.europa.eu>

### **Convention européenne des droits de l'homme**

La Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, usuellement appelée Convention européenne des droits de l'homme, a été adoptée par le Conseil de l'Europe en 1950 et est entrée en vigueur en 1953. Ce texte juridique international a pour but de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales en permettant un contrôle

judiciaire du respect de ces droits individuels. Il se réfère à la Déclaration universelle des droits de l'homme, proclamée par l'Assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 1948.

Pour permettre ce contrôle du respect effectif des droits de l'homme, la Convention a institué la Cour européenne des droits de l'homme (mise en place en 1959) et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

### **Cour européenne des droits de l'homme**

La Cour européenne des droits de l'homme (aussi appelée CEDH ou Cour de Strasbourg, par opposition à la Cour de justice des communautés européennes) est un organe juridictionnel supra-national créé par la Convention européenne des droits de l'homme, dans le cadre du Conseil de l'Europe. Sa mission est de veiller au respect de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (nom officiel, souvent appelée Convention européenne des droits de l'homme). La Cour européenne des droits de l'homme est compétente lorsqu'un État membre du Conseil de l'Europe, qui a ratifié la Convention et ses Protocoles additionnels (État partie), ne respecte pas les droits et les libertés qui y sont reconnus.

<http://www.echr.coe.int>

### **Convention de Genève**

Cette convention internationale relative au statut des réfugiés a été adoptée par l'ONU le 28 juillet 1951. Elle est notamment signée et ratifiée par la France. Elle constitue le document-clé dans la définition du réfugié, ses droits et les obligations légales des états.

Article 1er (2) définit comme réfugié une personne :  
« *Qui, par suite d'événements survenus avant le 1er janvier 1951 et 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, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.* »

### **Demandeur d'asile**

Un demandeur d'asile est une personne qui estime pouvoir demander à être reconnu réfugiés en application de la Convention de Genève relative au statut de réfugiés. Il est donc candidat au statut de réfugiés et a introduit une demande de reconnaissance de ce statut.

### **Directive européenne**

La directive est un acte juridique communautaire pris par le Conseil de l'Union européenne seul ou avec le Parlement européen. Elle lie les États destinataires de la directive quant à l'objectif à atteindre, mais leur

laisse le choix des moyens et de la forme pour atteindre cet objectif dans les délais fixés par elle.

Les États membres doivent donc transposer la directive dans leur droit national. Il s'agit de rédiger ou de modifier des textes du droit national afin de permettre la réalisation de l'objectif fixé par la directive et d'abroger les textes qui pourraient être en contradiction avec cet objectif. La non-transposition d'une directive peut faire l'objet d'une procédure de manquement devant la Cour de justice des Communautés européennes. Les États membres ont le devoir d'informer la Commission sur les mesures prises pour l'application de la directive.

### **Dublin II**

Il s'agit de la procédure fixée par le règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.

Concrètement un demandeur d'asile qui aurait enregistré sa demande dans un pays de l'Union européenne ne pourra faire une demande dans un autre pays de l'Union et pourra être renvoyé dans le pays d'enregistrement de cette première demande.

### **Fonds Européen pour l'Intégration (FEI)**

Le Conseil de l'Union européenne a mis en place, dans le cadre du programme-cadre « Solidarité et gestion des flux migratoires » 2007-2013, le Fonds d'intégration des ressortissants de pays tiers (FEI). L'objectif du FEI est de soutenir les efforts des États membres pour permettre aux ressortissants de pays tiers issus de contextes économiques, sociaux, culturels, religieux, linguistiques et ethniques différents de remplir les conditions de séjour et pour faciliter leur intégration dans les sociétés européennes. Sa mise en place répond au constat selon lequel l'intégration des ressortissants de pays tiers est un élément clé dans la promotion de la cohésion sociale et économique des États membres de l'Union européenne.

### **Fonds Européen pour les Réfugiés (FER)**

L'Union crée le Fonds européen pour les réfugiés afin de regrouper dans un seul instrument les actions en matière d'intégration et celles relatives à l'accueil et au rapatriement volontaire des demandeurs d'asile, des réfugiés et des personnes déplacées, y compris en cas d'afflux massif. Établi pour cinq ans (2000-2004), il a été renouvelé pour la période 2005-2010.

Les actions financées par le Fonds sont destinées aux bénéficiaires du statut de réfugié ou d'une autre forme de protection internationale et aux personnes déplacées bénéficiant d'un régime de protection temporaire ainsi que, en fonction de la nature des ac-

tions, aux personnes qui ont sollicité ce statut ou cette protection.

Le Fonds européen permettra de soutenir dans les États membres pour l'amélioration des conditions d'accueil et des procédures d'asile en termes d'infrastructures et de services (hébergement, aide matérielle, soins médicaux, assistance sociale, assistance dans les démarches administratives et juridiques) ; L'intégration des personnes bénéficiant d'une forme de protection internationale stable (aide à la prise en charge des besoins immédiats, adaptation socioculturelle ; Le rapatriement volontaire et la réintégration dans le pays d'origine.

### **Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)**

L'OFPRA est l'office national chargé d'examiner les demandes d'asile et d'accorder ou non le statut de réfugiés aux personnes ayant introduit une demande.

### **Pays d'origine sûre**

La Conseil d'administration de l'OFPRA fixe la liste des pays considérés au niveau national comme pays d'origine sûre. (L722-1 du CASEDA).

Il s'agit de pays pour lesquels l'OFPRA considère que les risques de persécutions sont moindre compte-tenu notamment de la stabilité du régime.

### **Procédure prioritaire**

Sont concernées par la procédure prioritaire les personnes dont la nationalité est celle d'un pays reconnu d'origine sûre.

Dans le cadre de la demande d'asile ces personnes sont soumises à des contraintes particulières, notamment en ce qui concerne les délais de dépôt de la demande d'asile après enregistrement en Préfecture (7 jours au lieu de 21 jours) et le délai de recours contre une décision de l'OFPRA (15 jours au lieu de 30).

### **Protection subsidiaire**

L712-1 et s du CESEDA

En application des textes européens repris par le Code de l'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), « *le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé à toute personne qui ne remplit pas les conditions pour se voir reconnaître la qualité de réfugié ...* » et qui aurait des craintes d'être exposée à une menace grave en cas de retour dans son pays.

### **Réfugié**

Une personne réfugiée est une personnes qui s'est vue reconnaître le statut de réfugiés par le pays d'accueil en vertu de l'application de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (cf définition Convention de Genève).