

**La politique de la Commission européenne en matière d'asile:
Ambitions et perspectives: les directives en gestation,
les initiatives à venir.**

Conférence de Madame Cecilia Malmström,
Commissaire européen aux Affaires intérieures

27 octobre 2011

Ligue des Droits de l'Homme
Action Luxembourg Ouvert et Solidaire


COMMISSION EUROPÉENNE
Représentation au Luxembourg


AMNESTY
INTERNATIONAL


cafis


asti

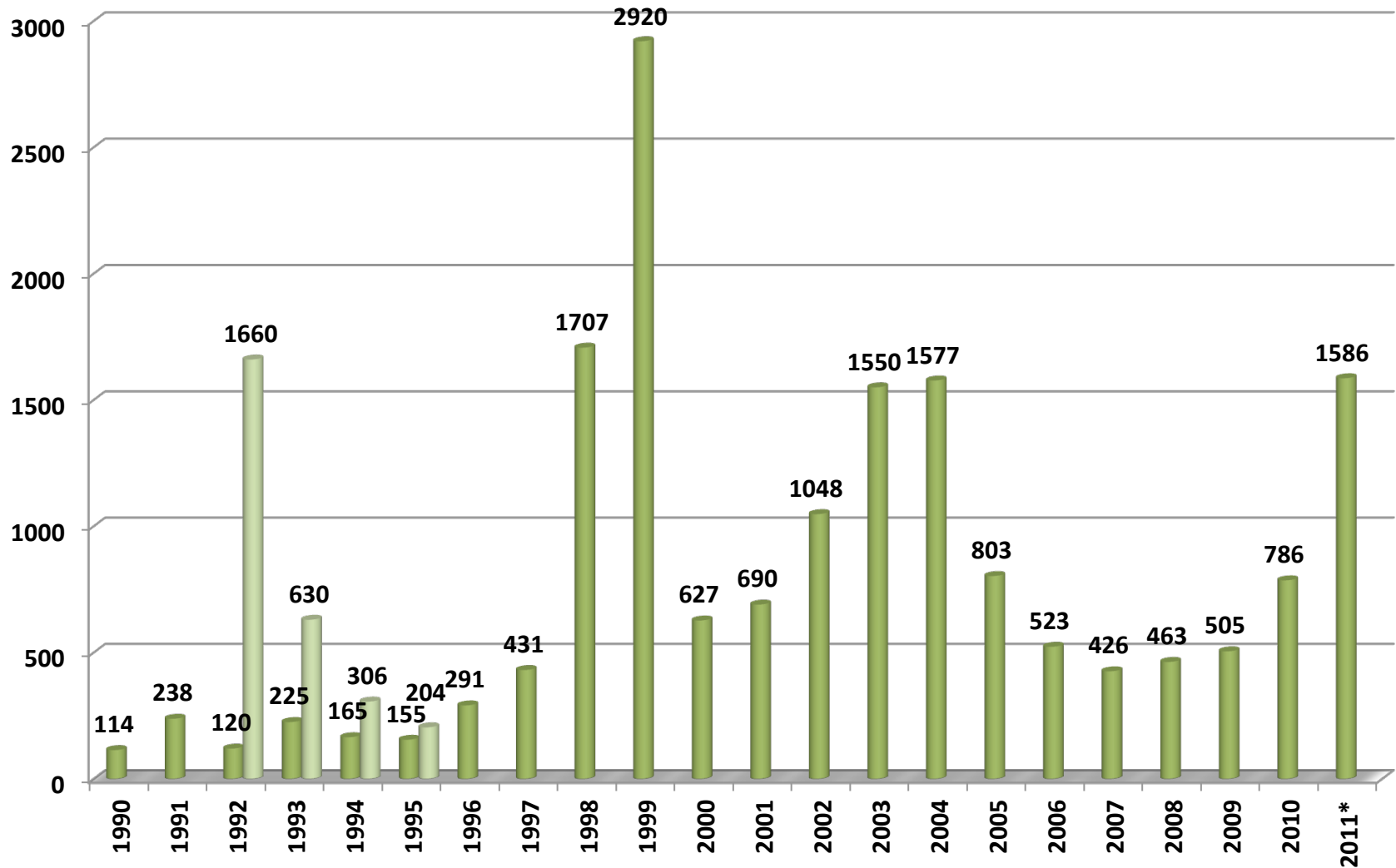

ABBAYE DE
NEUMÜNSTER
LUXEMBOURG
CENTRE CULTUREL DE RECHERCHE



Quelques repères sur la situation au Luxembourg et la politique d'asile européenne

Sylvain Besch (CEFIS)

Personnes ayant cherché protection au Luxembourg de 1990 à 2011



* Janvier – Septembre 2011

■ Demandes d'asile ■ Statut ad hoc

Personnes ayant cherché protection au Luxembourg

Accueil et aide sociale

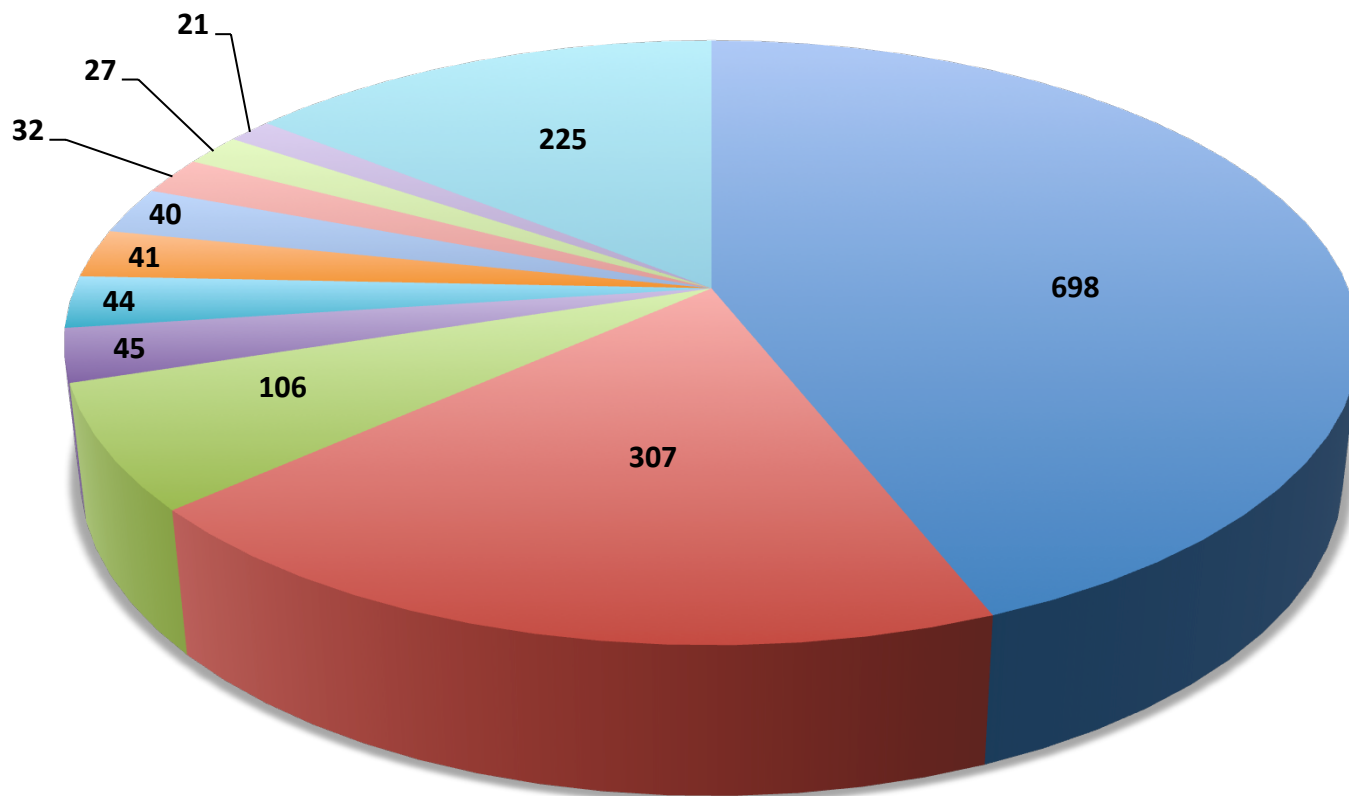
La pièce attestant le **dépôt d'une demande** (respectivement la convocation établie par le service de police judiciaire) : pièce donnant droit à **l'aide sociale**: hébergement, allocation mensuelle (en espèces et/ou bons d'achats),

Dispositions spéciales pour **mineurs non-accompagnés**

Possibilité d'accès au marché de l'emploi si pas de décision ministérielle 9 mois après le dépôt de la demande (autorisation de 6 mois renouvelable pour un employeur et une profession, **priorité d'embauchage communautaire**)

Possibilité de placer le DPI en rétention pour une durée de 3 mois dans certains cas de figure et dans un cas de figure pour 12 mois

Origine des personnes ayant demandé une protection internationale depuis janvier 2011 à fin septembre 2011



Serbie	Macédoine	Kosovo	Monténégro
Bosnie-et-Herzégovine	Tunisie	Russie	Iraq
Algérie	Afghanistan	Autres	

Procédure- Décisions-recours

Assistance judiciaire gratuite dès la phase administrative

Article **mineurs non-accompagnés**: désignation d'un administrateur adhoc

1) Décision « **d'incompétence** »: Règlement Dublin

2) Décision ministérielle d'**irrecevabilité** de la demande, dans les 2 mois.
notamment si le DPI provient d'un **pays tiers sûr**.

Recours en annulation dans 1 mois. Jugement dans 1 mois. Pas d'appel

3) Décision ministérielle **bien-fondé-procédure accélérée** dans les 2 mois.
dans 13 cas de figure, notamment si le DPI provient d'un pays d'origine sûr

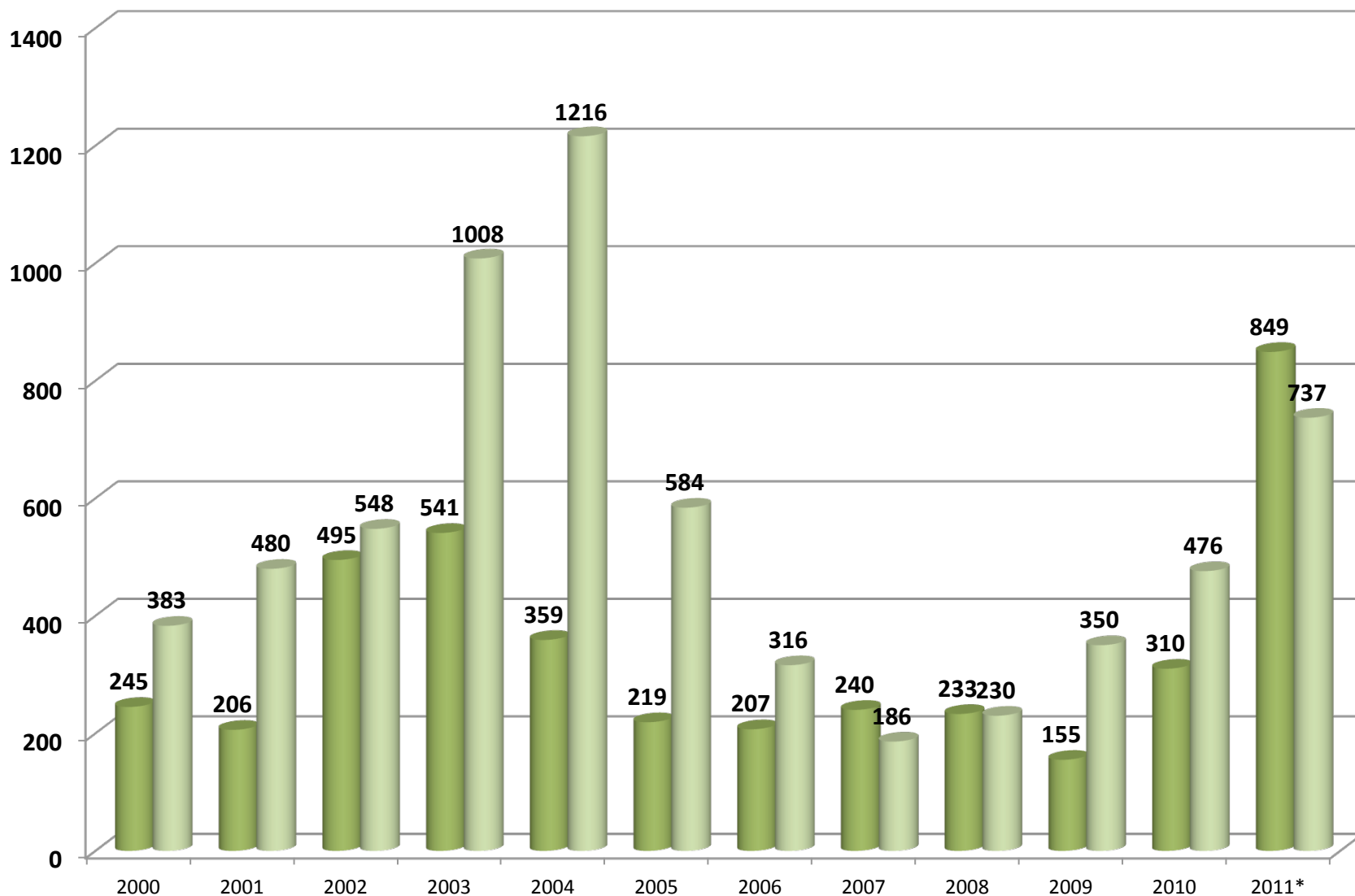
Liste nationale de pays d'origine sûr: Albanie, Bénin, Bosnie-Herzégovine, Cap-Vert, Croatie, Ghana, Macédoine, Mali, Monténégro, Sénégal, Serbie, Ukraine

Recours en réformation (suspensif) dans 15 jours. Jugement dans 2 mois. Pas d'appel

4) Décision **bien-fondé procédure normale**.

Recours en réformation (suspensif) dans 1 mois. Appel en réformation (suspensif) dans 1 mois.
Aucune obligation de statuer dans un certain délai

Provenance des demandeurs de protection internationale de 2000 à 2011



* Janvier – Septembre 2011

** Macédoine et Bosnie exclues

■ Ressortissants de l'ex-Yougoslavie** ■ Autres

Source: Ministère des Affaires Etrangères et de l'Immigration © Cefis asbl

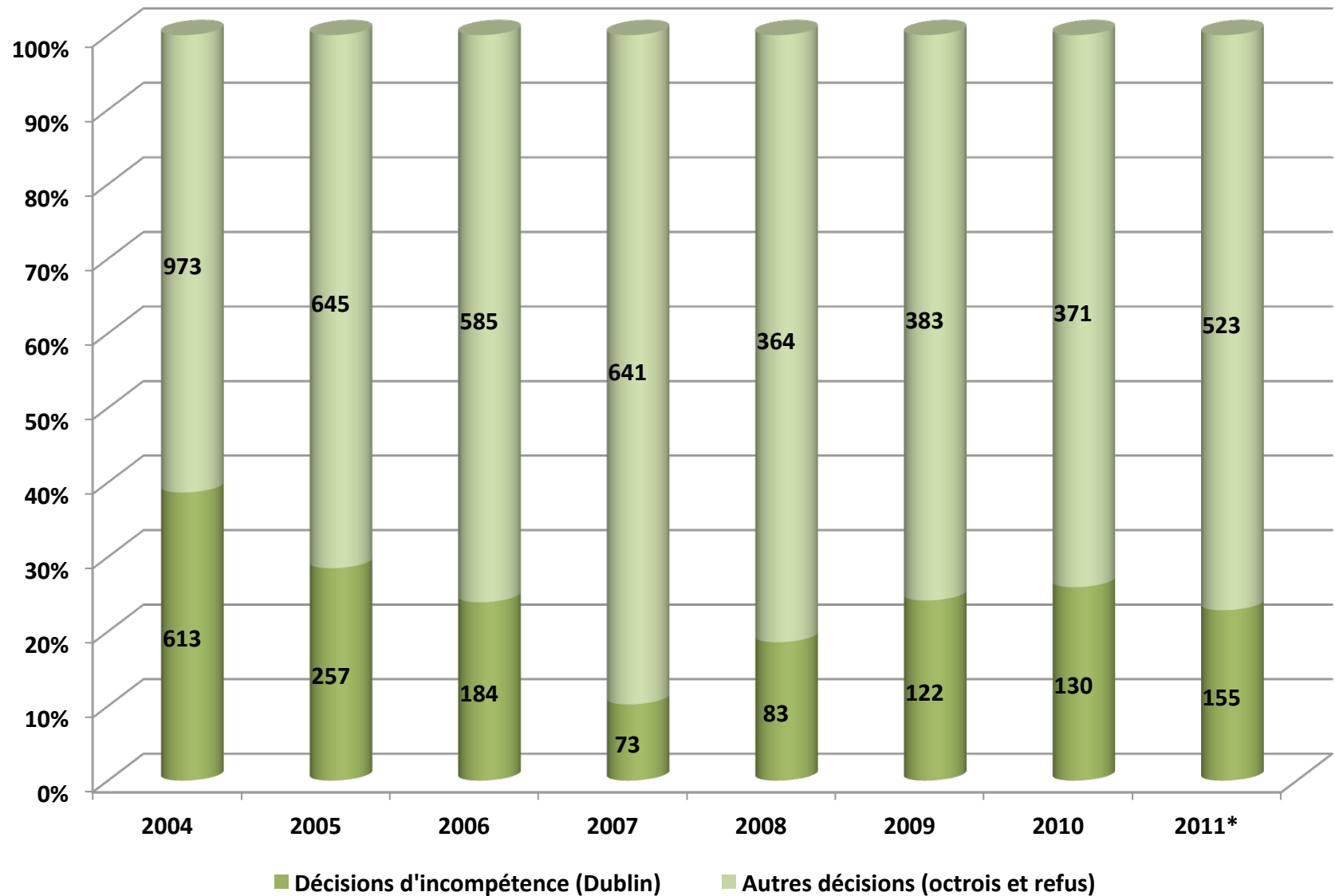
Application Règlement de Dublin

En principe, le premier Etat d'entrée est responsable de l'examen de la demande de protection internationale.

Situation particulière du Luxembourg:

La situation géographique et peu de liaisons aériennes extérieures avec des pays tiers : le Luxembourg est rarement premier pays d'arrivée. Beaucoup de DPI transitent par d'autres Etats membres

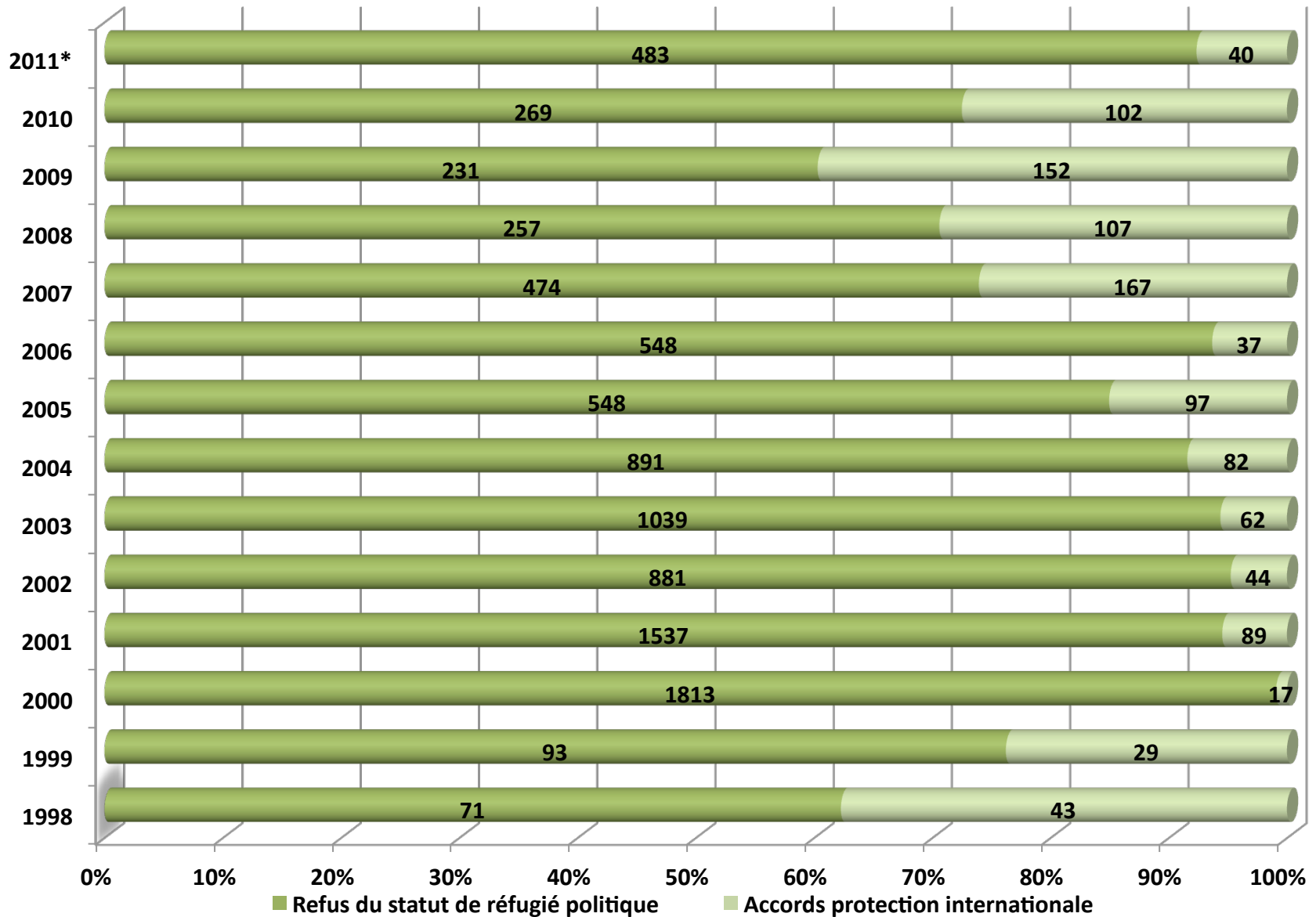
Décisions d'incompétence prises de 2004 à 2011 au Grand-Duché



* Janvier – Septembre 2011

Source: Ministère des Affaires Etrangères et de l'Immigration © Cefis asbl

Nombre de décisions d'octroi et de refus de la protection internationale au Grand-Duché de 1998 à 2011



* Janvier – Septembre 2011

Source: Ministère des Affaires Etrangères et de l'Immigration © Cefis asbl

Après la décision définitive

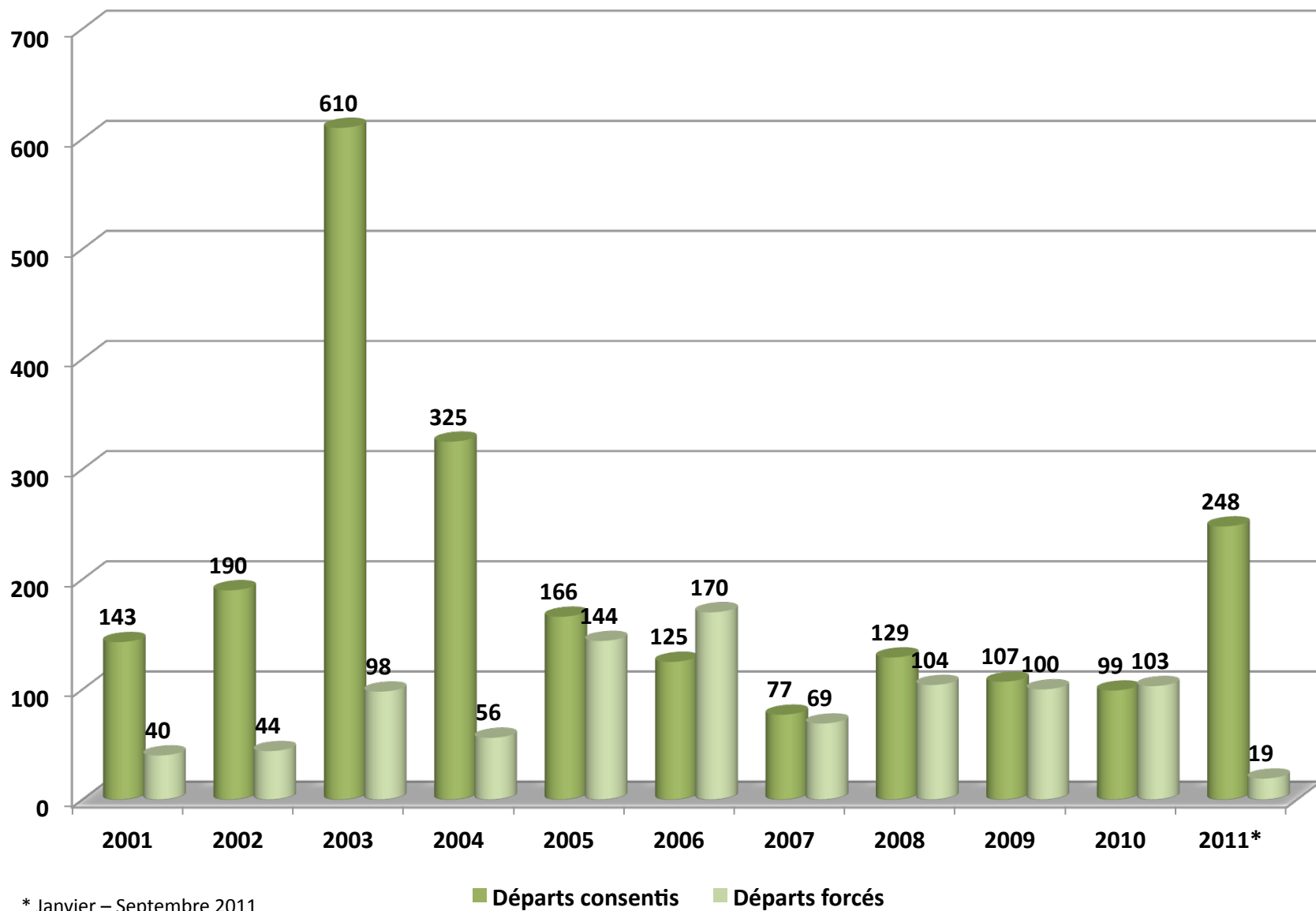
Octroi de statut :

De manière générale, **large égalité de traitement** entre bénéficiaires du **statut de réfugié** selon la Convention de Genève et bénéficiaires de la **protection subsidiaire**

DPI débouté après épuisement des voies de recours :

- Départ consenti **avec ou sans l'assistance OIM**. Délai de 30 jours.
Prolongation du délai à titre exceptionnel.
- Retour forcé du territoire
- Dans l'attente de l'éloignement: Placement en rétention ou assignation à résidence
- Sursis à l'éloignement pour raisons médicales
- Report à l'éloignement
- Autorisation de séjour pour raisons privées, pour motifs exceptionnels,

Retours des demandeurs de protection internationale déboutés de 2000 à 2011



Dimension européenne

Contours de la politique d'asile

- **Conseil européen de Tampere (octobre 1999):**

1 des objectifs de l'Union : la mise en place d'un régime d'asile européen

Un véritable programme législatif a vu le jour de 1999 à 2004:

directives première génération basée sur des normes minimales + règlements

- **Conseil européen de la Haye (2004) et plan d'action (2005-2010):**

Renforcer l'espace de liberté, de sécurité et de justice entre autres par le développement du régime d'asile européen commun. Evaluation des instruments de la première génération

- **Pacte européen sur l'immigration et l'asile (15-16/10/2008):**

Rappelle l'engagement de bâtir une Europe de l'asile

- **Conseil européen de Stockholm (10-11/12/2009) et plan d'action (2010-2014):**

Mise en place d'un espace commun de protection et de solidarité fondé sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme pour les personnes bénéficiant d'une protection internationale sur base de normes de protection élevées.

Régime d'asile européen commun en 2012 basée sur le paquet législatif (révision des directives et des règlements en matière d'asile)

Dimension européenne

Contours de la politique d'asile

1^{er} paquet législatif

Directives et règlements **première génération** basée sur des **normes minimales**

Directives **transposées par la loi modifiée du 5 mai 2006** relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection et ses **règlements grand-ducaux** (aide sociale et formation)

- **Directive protection temporaire: 2001**
- **Directive Accueil: 2003**
- **Directive qualification: 2004**
- **Directive procédure: 2005**
- **Règlement Dublin (2003)**
- **Règlement Eurodac (2000)**

2ème paquet législatif prévue en 2012

Autres problématiques abordées

Resettlement

Frontex

Dimension européenne

Contours de la politique d'asile

- **Directive protection temporaire: 2001**

Concerne la mise en place d'un système de protection en cas d'afflux massif de réfugiés qui fuient une situation de violence

- **Directive Accueil: 2003**

Concerne les droits des demandeurs d'asile

- **Directive qualification: 2004**

Concerne les conditions que doivent remplir les demandeurs d'une protection internationale pour bénéficier du statut de réfugié ou de protection subsidiaire ainsi que les statuts des bénéficiaires de la protection internationale

- **Directive procédure: 2005**

Concerne la procédure d'examen des demandes (garanties, droits, obligations des demandeurs depuis le dépôt de la demande jusqu'à la décision finale après épuisement des voies de recours)

Règlement Dublin (2003)

concerne la détermination de l'Etat responsable pour l'examen des demandes d'asile

- **Règlement Eurodac (2000)**

Concerne la création un système de comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile et de plusieurs catégories d'immigrants clandestins. Il facilitera l'application du règlement Dublin II, qui permet de déterminer le pays de l'Union européenne (UE) responsable de l'examen d'une demande d'asile.

- **Projet de programme européen de réinstallation de réfugiés Communication de la Commission européenne (2009)**

Cette communication propose un programme européen commun de réinstallation de réfugiés en provenance de pays tiers pour améliorer l'action de l'Union européenne en matière de protection internationale des réfugiés et pour témoigner sa solidarité avec les pays tiers.

Dimension européenne

Contours de la politique d'asile – Projets de réforme

Réforme de la Directive Accueil

- Évaluation en 2007
- Première proposition en 2008
- Nouvelle proposition en 2012
- 2012: nouvelle directive accueil

Un des objectifs:

bénéficier d'un traitement de niveau équivalent quant aux conditions d'accueil

Quelques éléments du projet de la réforme:

- Rétention des demandeurs d'asile: réglementation extensive et stricte: motifs de rétention, quid de la rétention des mineurs non-accompagnés, familles, femmes, personnes vulnérables?
- Mise en place d'un mécanisme permettant de déterminer les besoins particuliers en matière d'accueil des personnes vulnérables
- Accès au marché de l'emploi: 6 mois après le dépôt de la demande : quelles modalités d'application nationales (priorité d'embauche communautaire??)
- Conditions d'accueil matérielles: montant de l'aide financière fixé dans les Etats membres en fonction de points de référence « nationaux » pour garantir un niveau de vie adéquat

Dimension européenne

Contours de la politique d'asile – Projets de réforme

Réforme de la Directive procédure

- Évaluation en 2007
- Première proposition en 2009
- Nouvelle proposition en 2011
- 2012: nouvelle directive procédure.

Un des objectifs:

Traitement de niveau égal quant aux modalités procédurales et à la détermination du statut

Quelques éléments du projet de réforme:

- Garanties procédures particulières pour mineurs, mineurs non-accompagnés, personnes qui ont subi des tortures, des viols ou autres formes graves de violence, (mécanisme prévue dans le projet de directive accueil)
- Plus de ressources adéquates au début de la procédure (mise à disposition d'informations juridiques et procédurales) pour améliorer la qualité des décisions au début de la procédure, moins de protection en cas d'appel?
- Garanties procédurales: assistance judiciaire gratuite en cas d'appel
- Pays d'origine sûrs : listes nationales et/ou européenne
- Délai entre souhait d'introduire une demande et l'enregistrement effectif de la demande: au plus tard dans les 72 heures
- Enregistrement des demandes en cas d'arrivée massive de DPI: possibilité d'un délai de 7 jours ouvrables
- Délai de traitement des demandes: 6 mois; possibilité de prolongation sous certaines conditions

Dimension européenne

Contours de la politique d'asile – Projets de réforme

Réforme de la Directive qualification

- Évaluation en 2007
- Première proposition en 2009
- 2012: nouvelle directive qualification

Un des objectifs:

garantir une harmonisation plus poussée des normes de protection afin de réduire les mouvements secondaires entre Etats membres

Quelques éléments du projet de réforme:

- Clarification de la protection subsidiaire: le demandeur doit-il prouver qu'il est visé spécifiquement lorsqu'il est soumis à l'existence de *menaces graves et individuelles* ?
- Clarification des notions d'acteurs de protection, protection à l'intérieur du pays(interprétation divergente entre Etats membres): des clans/tribus ou des ONG peuvent-ils être considérés comme acteurs de protection? Peuvent-ils assurer une protection efficace et durable? Peut-on rejeter une demande d'asile au motif que le concerné aurait pu obtenir une protection à l'intérieur de son pays d'origine?
- Précision de la notion d'appartenance à un groupe social: les femmes peuvent-elles être considérées dans certaines conditions comme groupe social particulier?
- Rapprochement des droits entre bénéficiaires du statut de réfugiés et bénéficiaires du statut de protection subsidiaire

Dimension européenne

Contours de la politique d'asile – Projets de réforme

Réforme du Règlement Dublin

-> Évaluation en 2007

- Proposition en 2008
- 2012: nouveau règlement Dublin

Un des objectifs:

mieux empêcher les mouvements secondaires (éviter demandes multiples,...)

Quelques éléments du projet de réforme:

- Création d'une procédure plus rapide de détermination de la responsabilité pour traiter la demande
- Meilleures garanties juridiques pour les personnes relevant de la procédure de Dublin
- Renforcement du droit à l'unité familiale comme critère obligatoire de responsabilité
- Meilleures garanties pour mineurs non accompagnés et groupes vulnérables
- Suspension des transferts vers des Etats membres subissant des pressions migratoires importantes ou en cas de crainte que dans l'Etat membre responsable, les demandeurs ne bénéficient pas de normes de protection suffisantes

Resettlement- Réinstallation de réfugiés

De quoi s'agit-il?

Accueillir - et accorder la protection internationale à - des réfugiés installés dans des pays tiers extérieures à l'Union européenne

Communication de la Commission européenne (2009)

Objectifs:

Améliorer l'action de l'Union européenne en matière de protection internationale des réfugiés et pour témoigner sa solidarité avec les pays tiers. Impliquer plus d'Etats membres dans la réinstallation de réfugiés

Constats et interrogations :

- Peu de réfugiés ont été réinstallés au sein de l'Union européenne
- La réinstallation bénéficie d'un soutien financier au titre du Fonds européen pour les réfugiés pour certaines catégories de personnes
- Plusieurs États membres qui pratiquent la réinstallation fixent largement leurs priorités au niveau national, sans grande coordination au niveau de l'Union européenne
- Le Luxembourg a une **tradition dans la réinstallation de réfugiés**, par exemple: Vietnamiens, Kosovars, Iraquiens de Turquie,

En 2009: 25 Iraquiens de Syrie et 3 de Jordanie

- Quid d'un Programme européen de réinstallation de réfugiés ?
- Peut-on définir des priorités annuelles communes?

- Projet de réforme 2010
- Position du Parlement européen (septembre 2011)
- Attente de l'approbation par le Conseil

Un des enjeux:

mieux respecter les droits fondamentaux dans les opérations Frontex et garantir l'accès à la protection internationale

Quelques éléments du projet de réforme (propositions du Parlement européen):

- Désignation d'un officier des droits fondamentaux et d'un forum consultatif sur les droits fondamentaux
- Formation des gardes –frontières en matière notamment des droits fondamentaux et de l'accès à la protection internationale
- Elaboration d'un code de conduite afin de garantir le respect des droits de l'homme dans toutes les opérations, notamment les opérations de retour.
- Non-refoulement et remise de personnes aux autorités d'un pays dans lequel leur vie ou leurs libertés sont menacées
- Aider les États membres confrontés à des situations qui peuvent impliquer des urgences humanitaires ou un sauvetage en mer fait également partie des tâches de l'Agence.