



Bureau d'appui européen pour l'asile

En février 2009, la Commission européenne proposera la création d'un **Bureau européen d'appui pour l'asile** (BAE). Résolument tourné vers la coopération pratique, ce Bureau aura pour objectif de contribuer à réduire les écarts qui persistent entre les pratiques des différents Etats membres en matière d'asile. Alors que la Commission travaille sur la proposition qu'elle fera aux institutions européennes, Forum réfugiés souhaite rappeler sa position sur cette future agence européenne.

Priorité à l'achèvement du Régime d'asile européen commun

Alors que la politique européenne d'asile telle que définie dans le programme de La Haye a une dimension intérieure et extérieure, le BAE devra dans un premier temps œuvrer uniquement pour l'achèvement du Régime d'asile européen commun (RAEC). Les importants écarts entre les pratiques des Etats restent le principal sujet d'inquiétude en Europe. Différence entre les taux d'accords, utilisation hétérogène des dispositions relatives à la protection subsidiaire, capacités d'accueil insuffisantes, cette situation appelle une réponse vigoureuse.

Si, à plus long terme, le BAE a vocation à devenir une instance de détermination communautaire, il pourra alors également avoir un rôle d'appui technique dans la mise en œuvre de la dimension extérieure de la politique européenne d'asile. En matière de réinstallation par exemple, le BAE pourra identifier les sujets sur lesquels les Etats membres volontaires auront intérêt à mettre leurs efforts en commun et suggérer des coopérations et des opérations conjointes. De même, il pourra s'investir dans le renforcement des capacités locales des Etats-tiers par la formation des acteurs de l'asile ou l'appui à la création de systèmes d'asile.

Enfin, les initiatives de coopération pratique en matière de gestion des migrations ont des implications parfois importantes en matière d'asile. Le BAE pourra aider à mesurer l'impact de la politique européenne de contrôle de la frontière extérieure et de la coopération avec les pays tiers sur la politique européenne d'asile.

Tâches du BAE

Selon la Commission européenne¹, le BAE aura pour objectif de :

- Fournir aux administrations nationales une assistance opérationnelle afin d'améliorer la qualité et la cohérence de leurs décisions.
- Coordonner les initiatives de coopération pratique et l'échange des meilleures pratiques.
- Rassembler les informations sur les pays d'origine.
- Coordonner l'élaboration d'un programme de formation commun.
- Apporter son soutien aux États membres confrontés à des pressions particulières, par exemple en mettant à leur disposition des équipes d'experts en matière d'asile (service d'interprétation, expertise sur le pays d'origine, traitement des dossiers) ou en coordonnant et évaluant les possibilités de transfert.

¹ - La Commission a eu l'occasion de faire part de sa vision du futur BAE dans le Livre Vert sur le futur système d'asile européen et dans son plan de travail en matière d'asile. Le Conseil européen a également développé ses vues dans le Pacte européen sur l'asile et l'immigration adopté le 17 octobre 2008.

Etablir un diagnostic fiable des causes de divergence entre les systèmes d'asile européens

Les écarts persistants entre les pratiques des Etats membres ont une grande variété de causes. A l'heure actuelle, personne ne dispose d'informations d'ensemble claires et exhaustives sur l'application de la Convention de Genève dans les 27 Etats-membres. L'ensemble des acteurs de l'asile ne peuvent que constater les divergences entre les niveaux de protection et les conditions d'accueil. Le BAE doit identifier les causes de ces divergences pour que la deuxième phase d'harmonisation permette de les réduire.

Au delà de la large liberté laissée au Etats membres, le manque de volonté politique de ces derniers de transposer ces textes et de les appliquer correctement explique en partie l'ampleur des écarts entre les systèmes d'asile européens. Dès lors, favoriser une coopération et un dialogue entre les administrations nationales compétentes en matière d'asile et le BAE sur des aspects techniques peut contribuer à sortir de ce blocage.

Tous les Etats membres ont en effet une marge de progression dans la qualité de leur procédure. Dès lors, le BAE doit identifier les bonnes et les mauvaises pratiques, proposer des alternatives et son assistance technique.

Etablir avec précision la situation de l'asile en Europe

Evaluer les pratiques des Etats membres

Le BAE doit conduire une évaluation des pratiques et procédures ainsi que des conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans les différents Etats membres en collaboration avec les ONGs et le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR).

De même, le BAE doit évaluer les procédures mises en œuvre lors des opérations conjointes coordonnées par l'Agence Frontex sur le territoire des Etats membres et proposer les réformes nécessaires. Ces opérations manquent de transparence quant à la protection des personnes interceptées et le BAE devra évaluer comment les besoins de protection sont pris en compte, notamment en haute mer ou sur le territoire d'Etats tiers.

La création d'équipes d'enquête mixtes, conduisant sur place des audits des pratiques et procédures au sein des administrations et autres acteurs est à privilégier. L'initiative Qualité mise en œuvre depuis 2004 entre le HCR et le Royaume Uni visant à améliorer la qualité du traitement des demandes d'asile est un exemple que pourra suivre le BAE.

Assurer une collecte fiable de statistiques

Le BAE devra collaborer avec Eurostat et les autorités nationales pour assurer la collecte de statistiques fiables sur les niveaux de la demande d'asile et de la protection dans les différents Etats membres, statistiques qui font aujourd'hui défaut et empêchent une évaluation et une comparaison fiables de ces indicateurs. Dans son rapport de juillet 2007, la Cour des comptes européenne a mis en évidence le manque de fiabilité des données nationales enregistrées par Eurostat. La Cour souligne que les Etats de l'UE ne vérifient pas les données publiées par Eurostat et ne comptabilisent pas leurs données de la même façon ce qui rend impossible toute comparaison et influe sur la répartition du Fond européen pour les réfugiés (FER)².

2- Par exemple, Eurostat indique qu'en 2007, la France a répondu positivement à 3350 demandes alors que l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), dans son rappel annuel indique 8781 décisions positives. De tels écarts se retrouvent sur tous les types de données (demandes d'asile, décisions...) et pour tous les pays européens.

Le BAE devra vérifier que les statistiques publiées par Eurostat sont fiables et comparables. Le cas échéant, il pourra faire le lien entre les autorités nationales et Eurostat pour parer aux dysfonctionnements constatés ces dernières années.

Devenir une réelle force de proposition **sur les aspects techniques**

Le BAE doit initier un dialogue direct, régulier et constructif avec tous les acteurs nationaux concernés par la mise en œuvre du droit d'asile européen, et en premier lieu, les administrations nationales. Au cours de ce dialogue, le BAE doit proposer des pistes d'amélioration de pratiques constatées.

La plus value de la société civile :

De nombreuses associations sont impliquées dans la mise en œuvre des politiques nationales d'asile à travers l'accueil, l'accompagnement juridique et psychosocial des demandeurs d'asile ou le suivi sanitaire. Elles tirent de l'accomplissement de ces missions une vision claire des difficultés rencontrées par les demandeurs d'asile et les carences des systèmes d'asile nationaux. Elles ont de ce fait des recommandations précieuses à faire au BAE sur l'amélioration de la qualité de ces systèmes.

Le HCR et de nombreuses associations européennes ont déjà conduit des travaux de recherches sur des sujets importants sur lesquels les institutions tant nationales qu'européennes étaient restées trop discrètes. Sur des thématiques délicates telles que la détention des demandeurs d'asile ou les conséquences humaines de l'application du règlement Dublin par exemple, la majorité des travaux de recherches ont été conduits par des associations européennes. Sur ce type de sujets sensibles, le BAE ne pourra se passer de la liberté de ton des associations.

Coordonner les initiatives de coopération pratique et l'échange des meilleures pratiques

La coopération pratique entre Etats membres est une voie qui a été identifiée pour réduire les écarts entre les pratiques des pays européens en matière d'asile. Forum réfugiés partage cette analyse mais estime que la politique de la Commission européenne dans le domaine doit être renforcée.

A l'heure actuelle, les priorités en la matière sont de renforcer le suivi des projets financés et d'assurer une plus grande cohérence et davantage de transparence dans le choix de ces projets.

Contribuer à la définition d'une stratégie cohérente et à long terme en matière de coopération pratique

Il appartient au BAE, sur la base de son analyse des causes de divergence entre les pratiques des différents Etats-membres, d'aider la Commission à énoncer une stratégie à long terme, cohérente et réaliste qui guidera la politique de la Commission européenne dans la matière. Il faudra en effet créer des liens entre administrations des Etats membres, identifier les meilleures pratiques, les faire connaître et aider à leur application dans d'autres Etats membres.

Contribuer à la mise en œuvre de cette stratégie

Le BAE pourra ensuite suggérer à la Commission comment, à travers le choix des projets à financer, elle doit mettre en œuvre de cette stratégie. Le BAE doit disposer d'un avis consultatif dans ce domaine.

D'autres tâches doivent être également confiées au BAE dans ce domaine :

Encourager la coopération pratique

Le BAE devra assurer l'information de tous les acteurs concernés sur les opportunités de s'impliquer dans la coopération pratique. Le site internet du BAE doit être utilisé à cette fin en mettant à disposition toutes les informations nécessaires ainsi que des informations sur l'assistance technique disponible de la part du BAE. Il devrait notamment encourager les pays non impliqués dans de tels réseaux à s'investir dans ces initiatives. Le BAE devra enfin fournir un soutien technique aux Etats membres qui ne disposent pas des ressources suffisantes pour s'investir pleinement et bénéficier de la coopération pratique.

Diffuser les meilleures pratiques

Le BAE devrait également assurer une meilleure diffusion des résultats de ces expériences de coopération pratiques. La création d'un site internet sur le BAE doit prévoir une section qui centralisera les résultats des projets conduits entre les Etats membres et toutes les informations sur les projets en cours.

La plus value de la société civile :

Les ONG européennes ont également développé de nombreux projets de coopération pratique. Dans le domaine de la collaboration transnationale, elles ont souvent davantage d'expérience que leurs autorités, et notamment dans le cadre du réseau ECRE (Conseil européen pour les réfugiés et les exilés). Le BAE pourra s'assurer que les projets transnationaux mis en œuvre par la société civile européenne et les autorités nationales sont complémentaires et leurs résultats connus et partagés.

Améliorer l'accès aux informations sur les pays d'origine

Le BAE doit disposer, dès sa création, d'un service doté de ressources humaines et matérielles suffisantes dédié à l'information sur les pays d'origine. Il s'agit en effet d'un sujet stratégique pour asseoir la légitimité du BAE : des résultats significatifs peuvent être obtenus assez facilement dans l'harmonisation de ce secteur et produire un impact significatif dans le rapprochement des décisions.

Le BAE devra organiser la collecte et la diffusion d'une information fiable et d'un diagnostic partagé des risques de persécutions dans les pays d'origines des demandeurs d'asile. Ce portail doit devenir à terme un réel centre de ressource pour les administrations nationales, les Etats membres et les institutions européennes.

Collecter et diffuser les informations sur les pays d'origine (COI)

Le BAE devra rassembler et comparer les informations utilisées dans les différents Etats-membres. Le BAE doit créer un comité scientifique indépendant pour assurer l'objectivité et la crédibilité des informations. Il devra également assurer le travail de traduction nécessaire à une large diffusion des documents de références qui ont été établis par certains Etats membres (rapports de missions, travaux de recherches, jurisprudence...). A terme, le BAE devra mettre en ligne un portail d'information sur les pays d'origine accessible par tous les acteurs de l'asile en Europe.

Assurer un rôle de formation dans le domaine

Les administrations des Etats membres doivent pouvoir bénéficier de formations dans le domaine. Le rôle de formation du BAE doit dès lors s'étendre à la recherche géopolitique et juridique (voir partie IV).

Coordonner les initiatives des Etats membres **en matière de recherche et de missions d'enquête**

Les Etats membres ont par le passé conduit seuls ou à plusieurs des missions d'enquête de terrain dans les pays d'origine des demandeurs d'asile. Le BAE a un rôle à jouer dans le domaine. Le BAE doit entamer des travaux, avec les administrations nationales concernées, sur une méthodologie commune à appliquer lors de ces missions afin d'obtenir des résultats pertinents et comparables. Le BAE devra coordonner les initiatives des Etats membres et assurer la publicité des résultats de ces dernières. Enfin, nombre d'Etats auront besoin d'une assistance technique pour développer une action dans ce domaine.

Etablir une méthodologie scientifique en matière de choix des pays d'origine sûrs

Forum réfugiés reste convaincu de l'inutilité et de la dangerosité de cette notion. Cependant, si les Etats membres devaient continuer dans cette voie, des listes nationales différentes ne pourront subsister.

Sur l'établissement d'une **liste commune**, le BAE devra proposer une méthodologie de recherche sur la base de laquelle sera examinée la « sureté » des pays d'origine. Si le BAE est amené à fournir des informations aux institutions européennes qui se prononceront sur les pays qui figureront sur la future liste commune de pays sûrs, la publicité de ces informations devra être assurée.

La plus value du HCR et de la société civile :

Le HCR produit des documents de référence sur la situation dans les pays d'origine.

Le HCR met à jour une base de données en ligne, Refworld, qui permet un accès à une grande variété d'informations et de documents relatifs à la situation dans les pays d'origine. Le projet ECOI.net, conduits par des associations européennes, est également un portail dédié à ces informations. Le BAE devra proposer un portail complémentaire à ces projets et qui s'appuient sur l'expérience de ces acteurs.

Nombre d'ONG ont développé une bonne connaissance des pays d'origine du fait de travaux de recherche ou de programme sur le terrain.

Coordonner l'élaboration d'un programme de formation commun et d'échange des meilleures pratiques.

Assurer la formation des agents étatiques

La compétence des agents étatiques en charge de l'instruction des demandes d'asile reste encore problématique dans certains Etats membres. Leur assurer une formation de qualité est dès lors nécessaire.

Mais au de là des agents en charge de l'instruction, de nombreux fonctionnaires interviennent dans la procédure de reconnaissance du statut de réfugié. Gardes frontières, interprètes, tous nécessitent de solides connaissances tant sur le droit que sur les demandeurs d'asile et doivent être ciblés par le BAE.

Coordination avec l'agence Frontex

L'agence européenne Frontex assure également la formation des gardes frontières européens. Ces derniers ont un rôle important dans l'identification des besoins de protection internationale. Dès lors, le BAE devra développer une coopération avec Frontex dans la formation de ces derniers en proposant un module sur la protection

des réfugiés et le non refoulement et en intervenant lors des formations organisées par Frontex.

Tirer parti de l'expertise du HCR et du GDISC dans le domaine

Le HCR a dans ce domaine une expérience non négligeable. Le HCR assure la formation de ses agents dans le monde entier a développer une collaboration avec de nombreux Etats sur la formation des agents étatiques. Le BAE devra rechercher comment le HCR doit être associé au développement de modules de formation et à la conduite de session de formation.

Le projet européen du GDISC (General director's immigration services conference) dans le domaine de la formation des acteurs européens en matière d'asile, l'European Asylum Curriculum (EAC), a déjà permis de créer de nombreux modules de formation qui doivent être exploités par le BAE.

Guides d'interprétation et d'application des textes européens

Le HCR propose un guide d'interprétation et d'application de la convention de Genève³ qui contribue à une interprétation uniforme au niveau mondial tant par ses agents que par les agents étatiques compétents de la convention. Le BAE devra s'inspirer de ces initiatives et proposer aux administrations des Etats membres un guide d'interprétation et d'application du droit européen.

La plus value de la société civile :

De nombreuses ONG (ECRE, Croix rouge autrichienne...) et le HCR ont participé au projet du GDISC. Le BAE devra partir des résultats de ce projet et continuer de l'ouvrir à la société civile et au HCR.

De nombreuses ONG en Europe proposent des modules de formation et conduisent des programmes de formation ou de renforcement des capacités des autorités étatiques. Le BAE pourra s'appuyer sur leur expérience dans le domaine.

Le réseau ELENA propose pour les avocats européens impliqués dans la défense des demandeurs d'asile, une formation continue de qualité.

Apporter son soutien aux États membres confrontés à des pressions particulières

Allongement des délais de traitement des demandes, engorgement des tribunaux, tentations de politiser le traitement des demandes, autant d'écueils qui se dressent lorsque un pays doit faire face à un afflux soudain de demandes d'asile. Face à ces risques, la Solidarité européenne doit se développer. La situation de Chypres, Malte et de certains autres Etats membres appelle en effet à un renforcement des initiatives dans le domaine.

Equipes d'experts

La création d'équipes d'experts en matière d'asile qui interviendraient dans les Etats membres confrontés à des pressions particulières est un projet qui pourrait contribuer à réduire les pressions à laquelle font face certains Etats membres. Le BAE constituera ces équipes en recrutant et en formant un pool d'experts nationaux déployables dans des situations particulières. Il devra également coordonner les opérations ou les missions conjointes dans certains Etats membres, à l'image de ce que Frontex fait en matière d'immigration irrégulière.

3- Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés

Favoriser les transferts intracommunautaires

Le transfert de réfugiés entre Etats membres pourrait contribuer à réduire significativement la pression sur certains systèmes nationaux d'asile. Cependant une mise en œuvre cohérente de ce mécanisme qui ne se fera que sur une base volontaire, devra être précédée de différents travaux que la BAE pourrait conduire. Il est en effet aujourd'hui difficile d'avoir une vision claire des capacités d'accueil au niveau européen et de leur taux de remplissage. Au-delà, il est impossible de savoir dans les différents Etats membres, si les personnes vulnérables bénéficient d'une prise en charge correcte et suffisante.

Le BAE aura donc au préalable à accomplir un réel audit des capacités d'accueil en Europe et notamment de la prise en charge des personnes vulnérables. Au terme de cette évaluation, il devra suggérer le déblocage de fonds et proposer des possibilités de transferts qui s'appuient sur des données objectives.

Participation du HCR et de la société civile

Le Pacte européen pour l'immigration et l'asile et le plan de travail de la Commission ne garantissent pas que le HCR et la société civile participeront aux travaux du BAE. Forum réfugiés estime pourtant que le BAE ne pourra en effet se passer de leurs expertises et de leurs regards indépendants s'il entend s'attaquer efficacement aux mauvaises pratiques des Etats membres.

Il est donc important qu'un lien fort soit créé tant avec le HCR qu'avec les ONGs dès la création du BAE. Le HCR a établi des relations étroites avec l'agence Frontex en signant des accords de coopération et en dépêchant auprès de l'agence un officier de liaison. Une coopération sur le même schéma doit être instaurée avec le BAE.

Une coopération étroite, régulière et constructive doit être initiée dès la création du BAE. Du fait du grand nombre d'ONGs qu'il représente, de sa longue expertise dans le domaine et du dialogue constructif qu'il entretient avec les autorités européennes, le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE) nous paraît être un interlocuteur à privilégier. ECRE doit bénéficier d'un statut consultatif auprès du BAE. Ce rôle pourrait être consacré par un siège d'observateur au sein du Comité exécutif du BAE.

Evaluer les résultats du Bureau d'appui européen sur l'asile

Sur tous ces points, Forum réfugiés sera attentif au bilan du BAE et propose quelques indicateurs qui permettront, un an après sa création, d'évaluer s'il a réellement fait progresser l'Union européenne dans le domaine de l'asile :

- Des statistiques fiables concernant le taux de reconnaissance et les conditions d'accueil sont disponibles.
- Des priorités ont été définies en matière de coopération pratique. Le BAE est consulté sur les réponses aux appels d'offre de la Commission européenne en matière de coopération pratique.
- Le site internet du BAE est en ligne et permet d'accéder aux informations pertinentes sur les initiatives en matière de coopération pratique.
- La structure et le contenu d'un portail européen en matière d'information sur les pays d'origine ont été discutés et font l'objet d'un consensus. Un comité scientifique ouvert au HCR et à la société civile a été nommé afin de garantir la qualité des informations qui seront diffusées via le portail européen.

- Le BAE et l'agence Frontex ont conclu un accord de collaboration, notamment en matière de formation des gardes frontières.
- Le BAE et le HCR ont signé un accord qui permet une collaboration étroite et constructive. De même, ECRE est associé aux travaux du BAE.
- Le BAE dispose d'un inventaire des moyens matériels et humains susceptibles d'être mis à la disposition de l'agence par les Etats-membres.