



Révision du régime d'asile européen commun

Procédure, qualification, accueil, réinstallation

Propositions pour un système d'asile européen protecteur, solidaire et responsable

5 orientations
21 propositions

août 2017

Contacts :

Jean-François Ploquin, directeur général
direction@forumrefugies.org | 06 16 17 77 21

Laurent Delbos, responsable du plaidoyer
ldelbos@forumrefugies.org | 06 22 20 46 96

Site Internet : www.forumrefugies.org

Éléments de contexte

Les « migrants », dont l'arrivée en Europe s'est fortement accrue ces dernières années, sont en réalité dans leur immense majorité des réfugiés qui ont fui la guerre et la persécution.¹ Dès lors qu'ils obtiennent le statut de réfugié, ils s'inscrivent avec énergie et reconnaissance dans un nouveau départ de leur existence, en apprenant le français, en travaillant, en contribuant à la richesse nationale. Le respect du droit d'asile en Europe – fondé notamment sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (UE) et sur la Convention de Genève de 1951 - doit constituer une priorité des dirigeants français et européens pour, à la fois prendre pleinement part à l'accueil des réfugiés et favoriser leur intégration dans la société.

Dans ce contexte, la révision du régime d'asile européen commun (RAEC), dont les instruments législatifs phares sont les directives Accueil, Qualification, Procédures et Retour ainsi que le règlement Dublin, constitue un développement majeur des politiques européennes en matière d'asile. Son impact sur les politiques et législations nationales relatives à l'asile, y compris en France, est considérable puisque les règlements sont directement applicables par les États membres et les directives doivent être transposées dans le droit national.

Cette révision a été annoncée, dans une communication de la Commission européenne d'avril 2016², dans laquelle elle indiquait vouloir mettre fin à un système imposant « *une responsabilité disproportionnée sur certains États membres* » et encourageant « *des flux migratoires irréguliers et incontrôlés* » afin de s'acheminer vers un système plus équitable, offrant des voies de migration légales vers l'UE aux ressortissants de pays tiers en besoin de protection internationale. Suite à cette communication, plusieurs propositions de réformes législatives ont été successivement publiées par la Commission européenne en mai³ et en juillet⁴ 2016.

Introduction

Forum réfugiés-Cosi considère qu'initier une révision du RAEC en 2016 n'était pas opportun et que les conditions ne sont toujours pas réunies pour garantir l'efficacité de cette révision tout en préservant le respect du droit d'asile en Europe.

En effet, les directives Accueil et Procédures n'ont pas encore fait l'objet d'une évaluation externe. Ainsi toutes les données qualitatives pertinentes et nécessaires ne sont pas disponibles. De plus, la Commission européenne n'assume pas pleinement son rôle de gardienne des traités et du droit européen. L'attitude trop prudente de la Commission européenne à l'égard des États membres qui violent ostensiblement le droit communautaire et le droit international, affaiblit la crédibilité de l'UE et la portée de l'acquis communautaire en matière d'asile. Par ailleurs, beaucoup d'États membres ne jouent pas le jeu de l'harmonisation et démontrent un cruel manque de volonté politique à appliquer le RAEC et à s'inscrire dans un cadre de l'asile commun et protecteur. Enfin, l'instabilité du contexte actuel, notamment du fait de la tenue d'élections importantes dans plusieurs États membres de l'UE et les évolutions géopolitiques majeures et rapides observées ces derniers mois, y compris au regard de la situation en matière de migration et d'asile, ainsi que « l'urgence » dans laquelle ont été formulées les propositions de la Commission européenne, font craindre que la réforme ne manque d'une vision de long terme.

¹ En 2016, les trois principaux pays d'origine des demandeurs d'asile en Europe étaient la Syrie, l'Afghanistan et l'Irak.

² Commission européenne, *Vers une réforme du régime d'asile européen commun et l'amélioration des voies légales vers l'Europe*, COM(2016) 197 final, 6 avril 2016.

³ Commission européenne, *Vers un régime d'asile européen commun durable et équitable*, Communiqué de presse, 4 mai 2016.

⁴ Commission européenne, *Achèvement de la réforme du régime d'asile européen commun: sur la voie d'une politique d'asile efficace, équitable et humaine*, Communiqué de presse, 13 juillet 2016.

Forum réfugiés-Cosi rappelle que toute réflexion sur un aménagement des normes existantes doit veiller à s'inscrire dans le cadre des engagements internationaux de l'UE et de ses États membres en matière d'asile.

L'Union européenne fait face à une situation exceptionnelle au regard du nombre de personnes en besoin de protection internationale sur son territoire. Cette situation impose une plus grande responsabilité à l'UE et à ses États membres : protéger davantage de personnes tout en maintenant des standards de protection élevés. Par ailleurs, conscient des arguments avancés pour justifier la fermeture des frontières et la mise en place de mesures visant à décourager les personnes de venir chercher une protection en Europe, Forum réfugiés-Cosi rappelle que toutes les études sérieuses s'accordent à démontrer l'apport positif des migrations pour les économies nationales, *a fortiori* dans un contexte de baisse démographique, et souligne qu'une politique d'asile organisée, solidaire et responsable est la mieux à même de répondre à la préoccupation sécuritaire des États membres. En tout état de cause, le droit d'asile doit être respecté et l'accès à la protection internationale garanti pour les personnes craignant d'être persécutées en cas de retour dans leur pays d'origine.

Forum réfugiés-Cosi appelle les institutions de l'UE et les États membres, en particulier la France et ses représentants au sein du Conseil de l'UE et du Parlement européen, à adopter des dispositions légales qui s'inscrivent dans la continuité des révisions du RAEC engagées à partir de 2012 et qui permettent de défendre et de promouvoir un système d'asile protecteur.

L'approche générale adoptée par les institutions européennes et les États membres, s'articulant autour de deux piliers centraux, pose ainsi de réels enjeux.

Elle est en effet :

- Restrictive en matière d'accès au droit d'asile dans l'UE en ce qu'un grand nombre de mesures empêcheront l'accès à la procédure d'asile dans l'UE, ou créeront une succession de filtres tellement importante que le nombre de personnes entrant effectivement dans une procédure d'asile « normale » dans un État membre de l'UE sera très faible.
- Coercitive à l'égard des mouvements secondaires ce qui risque non seulement d'entraîner des violations des droits fondamentaux des demandeurs d'asile et des réfugiés mais également de renforcer la méfiance des demandeurs, des États et des sociétés d'accueil à l'égard du système et d'alimenter des mouvements irréguliers de personnes ainsi que des activités criminelles et illicites (trafic de migrants, traite des êtres humains etc.).

Forum réfugiés-Cosi, s'inquiète ainsi que cette révision ne conduise à une harmonisation par le bas des systèmes européens d'asile et se positionne en faveur d'un RAEC protecteur. Forum réfugiés-Cosi partage les objectifs défendus par la Commission européenne lors de l'annonce de cette révision - et rappelés précédemment - mais regrette qu'ils ne soient pas déclinés dans les mesures proposées. Le présent document présente les positions et recommandations de Forum réfugiés-Cosi sur la révision du RAEC. Ainsi, par la lecture croisée des propositions pour un règlement Procédures, pour un règlement Qualification, pour la révision de la directive Accueil et pour un règlement pour un cadre commun en matière de réinstallation, **Forum réfugiés-Cosi défend 5 orientations clés :**

- ① Un régime d'asile européen commun protecteur et respectueux des droits fondamentaux
- ② Un accès à la demande d'asile et à une protection pleinement garantis dans l'UE
- ③ Des procédures d'asile accessibles, justes et équitables
- ④ Des conditions d'accueil dignes
- ⑤ Une approche inclusive de la protection internationale

☞ Forum réfugiés-Cosi a par ailleurs publié en janvier 2017 un [document de positionnement](#) sur la proposition de révision du règlement Dublin.

Orientation

1

Un régime d'asile européen commun protecteur et respectueux des droits fondamentaux

L'harmonisation ne doit pas impliquer un nivellement par le bas des standards de protection, *a fortiori* par l'adoption de règlements qui ne permettent pas l'adoption de normes plus favorables. L'UE et ses États membres se doivent de respecter pleinement la Convention de Genève de 1951, la Convention européenne des droits de l'Homme de 1950 et la Charte des droits fondamentaux de l'UE de 2000 - juridiquement contraignante depuis 2007 -, ainsi que le traité de Lisbonne. Cette révision doit être l'opportunité pour bâtir un régime d'asile européen commun qui ne se fonde pas sur le plus faible dénominateur commun, mais reflète les normes et garanties les plus élevées possibles.

1

Renoncer à une approche uniquement coercitive des mouvements secondaires

Une telle approche en matière de procédures, de conditions d'octroi d'une protection et d'accueil, serait contreproductive et risque de conduire à des violations des droits fondamentaux et à une précarisation des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale

2

Renforcer les propositions relatives à l'identification et à la prise en compte des besoins spécifiques de certains demandeurs d'asile « vulnérables »

Le renforcement de ces propositions, tant au regard des procédures d'asile que des conditions d'accueil, passe notamment par l'anticipation des besoins financiers et humains - en particulier en matière de formation -, et par des mesures de contrôle, d'appui et de conseils aux États membres - en particulier s'agissant de l'application des garanties procédurales et de l'offre d'hébergement et d'accompagnement pour les personnes ayant des besoins spécifiques. Par ailleurs, afin d'identifier et de prendre en compte les besoins spécifiques des demandeurs d'asile vulnérables, le placement en rétention et l'application des procédures aux frontières et accélérées doivent être évités.

3

Définir un mécanisme de contrôle et de suivi de l'application du RAEC reposant sur des modalités de saisines et des procédures adaptées aux politiques publiques de l'asile

Les politiques publiques de l'asile sont mises en œuvre par des acteurs de nature diverses. Ce mécanisme devrait être distincts de procédures d'infraction et permettre une réaction rapide des parties prenantes. Il pourrait être pensé en lien avec le développement des missions de l'Agence européenne de l'asile et comme un outil qui viserait à renforcer le rôle de la Commission européenne en matière de contrôle du respect et de l'application du droit européen.

4

Utiliser pleinement les dispositions légales prévues par les traités permettant de sanctionner les États membres qui violeraient les valeurs de l'UE

En cas de violation des valeurs de l'UE – définies dans l'article 2 du Traité sur l'Union européenne (TUE)⁵ -, le recours à la procédure définie par l'article 7 du TUE doit être envisagé, lorsque les circonstances le requièrent, comme un levier coercitif pertinent. A ce titre, Forum réfugiés-Cosi salue la résolution adoptée par le Parlement européen le 17 mai 2017 en vue du lancement de cette procédure à l'égard de la Hongrie et ce notamment du fait des changements législatifs adoptés ces deux dernières années par cet Etat membre portant atteinte aux droits fondamentaux des demandeurs d'asile, des migrants et des réfugiés.

Orientation

2

Un accès à la demande d'asile et à une protection pleinement garantis dans l'Union européenne

5

Promouvoir la mise en œuvre effective de voies légales et sûres d'accès au territoire de l'Union et de ses États membres pour y demander l'asile

En ce sens, la proposition de règlement de la Commission européenne pour un cadre commun en matière de réinstallation va dans le bon sens. Néanmoins, il est nécessaire de reconnaître l'importance des besoins en matière de réinstallation et de définir des objectifs annuels tant ambitieux que réalistes, sur la base des informations fournies par le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés.

⁵ L'article 2 du TUE stipule que « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. »

6 Garantir la possibilité pour les États membres qui le souhaitent de maintenir des programmes nationaux de réinstallation

Les engagements nationaux doivent demeurer additionnels à ceux prévus par ce règlement et, tout en valorisant la mise en place de dispositifs d'accès légal au territoire de l'Union et de ses États membres, garantir leur bonne articulation et leur cohérence.

7 Supprimer une disposition d'exclusion du programme commun de réinstallation

La disposition selon laquelle, sont exclues du programme commun de réinstallation, les personnes ayant séjourné irrégulièrement ou tenté d'entrer de manière irrégulière sur le territoire d'un Etat membre au cours des cinq dernières années avant la demande de réinstallation, doit être supprimée.

8 Encadrer strictement le concept de « pays tiers sûrs »

L'application du concept de « pays tiers sûr » pose de nombreux problèmes tant sur les aspects juridiques qu'en matière de solidarité et de partage des responsabilités. En particulier, l'accès à la procédure d'asile en Europe est actuellement compromis pour nombre de personnes en besoin de protection ayant transité par la Serbie ou la Turquie du fait de l'application désormais systématique des concepts de « pays tiers sûrs » par la Hongrie et la Grèce respectivement, dans le cadre d'un examen de recevabilité. Contrairement à ce que prévoient les définitions des concepts de « pays tiers sûrs », de « pays de premier asile » et de « pays d'origine sûrs », ces derniers sont en pratique surtout utilisés comme instruments de régulation des flux migratoires. Ainsi, leur usage ne doit pas être dévoyé et doit être respectueux du droit de l'Union et de la Convention de Genève.

A cet égard, la définition du concept de pays tiers sûr en particulier doit être précisée et servir un intérêt de protection des individus, pas de contrôle des frontières. L'existence d'une « *protection suffisante* » dans le pays tiers sûr ou le pays de premier asile doit également inclure l'existence de conditions d'accueil suffisantes, l'accès effectif aux procédures de protection internationale et un statut permettant une intégration effective pour les personnes protégées. La notion de « *protection conforme au droit européen* » devrait être introduite en remplacement de la notion de « *protection suffisante* » figurant dans les propositions de la Commission.

De plus, la nature du « *lien avec le pays tiers sûr* » doit relever de critères pertinents, propres à favoriser l'intégration des personnes en besoin de protection tels que la présence d'un membre de la famille, la langue parlée, la résidence dans ce pays par le passé etc. Le seul transit par ce pays ne peut suffire à établir « un lien » pertinent. Des mécanismes de contrôle de l'application de ces concepts doivent par ailleurs être introduits dans la proposition de règlement Procédures.

Des procédures d'asile accessibles, justes et efficaces

9

Clarifier et simplifier les procédures d'asile

Si la simplification est bien l'un des objectifs affichés par la Commission européenne, les propositions actuelles renforcent les procédures dérogatoires ne comportant que des garanties limitées pour les demandeurs d'asile, en particulier au regard des délais de procédures et des modalités de recours. Elles doivent être strictement encadrées et permettre à toute personne souhaitant demander l'asile d'être entendue au regard de ses craintes et motifs de persécutions et de pouvoir les faire valoir.

10

Garantir l'effectivité de l'accès à la procédure d'asile et de l'exercice du droit d'asile

Le droit de se maintenir sur le territoire en toute légalité, le droit à un accompagnement et à une représentation juridique gratuits, le droit à l'interprétariat, y compris pour introduire sa demande, et le droit à des garanties particulières au regard de la tenue et de la conduite de l'entretien sont essentiels. A ce titre, les propositions de la Commission européenne vont dans le bon sens. Cependant, les moyens humains et financiers nécessaires doivent être prévus et effectivement assurés et certaines garanties procédurales doivent encore être renforcées. En particulier, l'accès à une assistance juridique gratuite dès le début de la procédure doit être garanti pour tous les demandeurs d'asile. Ainsi, la possibilité d'exclure les demandeurs de l'accès d'une telle assistance dans les cas où « *leur demande est considérée comme ayant peu de chances d'aboutir favorablement* » doit être supprimée.

11

Garantir le droit à un recours effectif en assurant la suspensivité de tous les recours et des délais suffisants d'introduction du recours

En particulier, les propositions de la Commission prévoient que dans les cas où la demande est jugée irrecevable, la suspensivité du recours doit être demandée par le requérant augmentant les risques de refoulement et ajoutant une étape à la procédure, soit des coûts et des lourdeurs administratives supplémentaires. Le recours ne serait toujours pas suspensif dans les cas où la demande serait manifestement infondée. Par ailleurs, les délais d'une ou deux semaines pour introduire un recours – délais envisagés notamment en cas de rejet des demandes de réexamen ou examinées en procédure accélérée, à la frontière ou en rétention et jugées irrecevables ou manifestement infondées -, sont trop courts pour pouvoir garantir l'exercice du droit à un recours effectif.

12

Garantir l'accès à la demande d'asile à la frontière et en rétention

La proposition de règlement Procédures est très succincte sur ces procédures alors même que la directive Accueil révisée introduit un motif supplémentaire de placement en rétention.

Un accueil digne des demandeurs d'asile à travers l'Union européenne

13

Garantir un accueil digne pour tous les demandeurs d'asile

Il est en particulier indispensable de prévoir un nombre suffisant de places d'hébergement et un niveau d'allocation approprié au regard du niveau de vie dans le pays d'accueil, en application de l'arrêt de la CJUE du 27 février 2014⁶.

14

Généraliser l'accès au marché du travail de l'Etat membre conduisant l'examen de la demande d'asile au bout de six mois

Ces dispositions doivent s'appliquer pour tous les demandeurs d'asile sans distinction de procédure. La notion de « *probabilité d'octroi d'une protection* » n'est pas juridiquement définie ni fondée sur des critères objectifs et doit par conséquent être supprimée. L'accès au marché du travail doit être assorti d'opportunités d'apprentissage de la langue de l'Etat membre et ce, le plus tôt possible pour tous les demandeurs d'asile.

15

Affirmer l'élargissement de la définition de membres de famille aux relations nouées après le départ du pays d'origine et avant l'entrée sur le territoire d'un Etat membre

Il convient de maintenir et de renforcer la proposition de la Commission européenne en ce sens, en inscrivant cette définition de manière systématique dans le corps des articles de toutes les propositions législatives, et non pas seulement dans les considérants.

16

Limitier strictement le placement en rétention des demandeurs d'asile

Cette limitation doit *a fortiori* s'appliquer aux mineurs, y compris dans le cadre de l'application de la procédure Dublin. Nul ne doit être placé en rétention au seul motif qu'il demande l'asile. En tout état de cause, les motifs de placement en rétention doivent être strictement encadrés et l'usage de la rétention ne doit intervenir qu'en dernier ressort et sur la base d'une analyse au cas par cas de la situation des demandeurs. Les solutions alternatives à la rétention doivent être favorisées.

⁶ Cour de justice de l'Union européenne (quatrième chambre), arrêt C-79/13 du 27 février 2014, Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile c/ Saciri e.a

17

Soutenir les actions prévues pour améliorer l'efficacité des systèmes d'accueil

En ce sens, il s'agit de défendre les propositions de la Commission européenne s'agissant a) de la prise en compte de standards communs et d'indicateurs définis par la future Agence européenne de l'asile, b) de la définition et de la mise en œuvre de plans d'ajustement des systèmes d'accueil et c) de la formation des personnels concernés par la mise en œuvre des dispositions de la directive Accueil révisée.



Une approche inclusive de la protection internationale

18

S'inscrire dans une démarche favorable à l'intégration de tous les bénéficiaires de la protection internationale

En particulier, l'introduction de critères restrictifs sur l'établissement du lieu de résidence des bénéficiaires d'une protection internationale n'est acceptable que si ces mesures visent à promouvoir l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale, conformément à la décision de la CJUE du 1^{er} mars 2016⁷. Par ailleurs, conditionner l'octroi de certaines aides sociales à la participation des bénéficiaires d'une protection internationale aux dispositifs d'intégration doit être associé à une obligation positive des États membres de mettre en œuvre de manière effective de tels dispositifs d'intégration et d'en faciliter l'accès. L'intégration est un processus complexe dont les bénéficiaires de la protection internationale autant que les autorités et les sociétés d'accueil doivent être pleinement acteurs.

19

Garantir des droits équivalents pour les bénéficiaires du statut de réfugié et de la protection subsidiaire

Ainsi, les bénéficiaires de la protection subsidiaire doivent avoir accès aux mêmes droits sociaux que les réfugiés et non pas seulement aux « bénéfices de base » (revenu minimal de subsistance et aide médicale en cas de maladie et de grossesse). De plus, la durée des titres de séjours assortis à l'octroi d'un statut de protection internationale doit être d'au moins cinq ans pour tous les bénéficiaires du statut de réfugié et de la protection subsidiaire afin de leur permettre de s'inscrire effectivement dans une démarche d'intégration pertinente pour eux et pour les sociétés d'accueil. Par ailleurs, l'introduction de la révision systématique de la protection accordée - une fois au bout de trois ans pour les réfugiés et deux fois, une première fois au bout d'un an et une deuxième fois deux ans après, pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire - doit être totalement supprimée.

⁷ Cour de justice de l'Union européenne (grande chambre), arrêt C-443/14 et C-444-14 du 1^{er} mars 2016, Kreis Warendorf contre Ibrahim Alo et Amira Osso contre Region Hannover.

20

Conserver l'alignement des motifs d'exclusion sur la Convention de Genève de 1951

La Convention de 1951 exclut de la protection internationale les personnes dont on considère qu'elles ne la méritent pas au motif qu'elles ont commis certains crimes graves ou actes abominables, y compris des crimes de droit commun. Les motifs d'exclusion sont énumérés de manière exhaustive dans la Convention de 1951, tout en restant sujets à interprétation. Ainsi, la proposition de la Commission de citer explicitement les actes terroristes comme des crimes graves de droit commun pouvant conduire à l'exclusion de la protection internationale n'est pas nécessaire, alors même que l'interprétation des critères de la Convention permet déjà l'exclusion d'un demandeur pour ce type de motifs. En effet, l'impact symbolique d'une telle proposition est important et contribue à alimenter une perception négative des réfugiés associée au terrorisme ainsi que l'idée d'une défaillance du cadre juridique actuel.

21

Favoriser la reconnaissance mutuelle des statuts de réfugiés et permettre la libre circulation et la libre installation des bénéficiaires d'une protection internationale

En particulier la disposition suivante doit être supprimée : la période de cinq ans après laquelle les bénéficiaires d'une protection internationale sont éligibles au statut de résident de longue durée est redémarrée à chaque fois que la personne est identifiée dans un autre Etat membre que celui qui lui a octroyé une protection et où elle n'est pas autorisée à se trouver. Une telle disposition s'inscrit dans une approche par la sanction des mouvements secondaires et ne permet pas de répondre aux causes profondes de tels mouvements.