



## Elections européennes

# Pour une politique européenne d'asile et d'immigration protectrice, solidaire et responsable

*Avril 2019*

Forum réfugiés-Cosi est une organisation française fondée en 1982. Elle accompagne chaque jour des milliers de demandeurs d'asile et de réfugiés au sein de dispositifs d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement dédiés, ainsi qu'au sein d'un centre de santé mentale dédié aux victimes de torture et de violences. L'association est par ailleurs présente depuis 2010 en centres de rétention administrative, où elle informe et aide les personnes retenues dans l'exercice effectif de leurs droits. Son action internationale inclut des projets en République démocratique du Congo, au Niger et au Liban. Elle a également pour mission, à travers des actions de plaidoyer à l'échelle nationale et européenne, de veiller au respect des droits fondamentaux des demandeurs d'asile, des bénéficiaires d'une protection internationale et des personnes retenues.

C'est au regard de cette expérience que Forum réfugiés-Cosi publie ses propositions sur la politique européenne d'asile et d'immigration en vue des élections européennes de mai 2019. Le présent document s'inscrit dans la continuité d'autres publications récentes :

[« Europe : Politique extérieure et asile », février 2018](#)

[« 16 recommandations pour développer des voies légales et sûres, avril 2018](#)

[« Propositions pour un système d'asile européen protecteur, solidaire et responsable », mise à jour juin 2018](#)

[« Accueil et répartition des migrants et réfugiés arrivant par voie maritime », septembre 2018](#)

Contacts :

**Jean-François Ploquin**, directeur général  
[direction@forumrefugies.org](mailto:direction@forumrefugies.org) | 06 16 17 77 21

**Laurent Delbos**, responsable du plaidoyer  
[ldelbos@forumrefugies.org](mailto:ldelbos@forumrefugies.org) | 06 22 20 46 96

Site Internet : [www.forumrefugies.org](http://www.forumrefugies.org)

Le présent document ne représente pas le point de vue de l'Union européenne. Les interprétations et les opinions qu'il contient n'engagent que les auteurs.

# Éléments de contexte : le rôle du Parlement européen

Du 23 au 26 mai 2019 se dérouleront les prochaines élections européennes dans les 27 Etats membres de l'Union européenne (UE). Près de 350 millions d'électeurs sont appelés à élire les 705 représentants au Parlement européen. Ces élections représentent un événement important tant au niveau européen que national. En effet, **le Parlement européen a un rôle majeur dans la définition et le suivi des politiques européennes ayant un effet direct sur les politiques publiques nationales, y compris sur les questions d'asile et de migration.**

Depuis la ratification du Traité de Lisbonne en 2010, le Parlement européen est co-législateur à part entière aux côtés du Conseil de l'UE, rassemblant les différents ministères des Etats membres. Le Parlement dispose d'un rôle législatif majeur et participe activement à l'adoption des nouvelles dispositions législatives, y compris concernant les politiques migratoires et d'asile. Les deux co-législateurs adoptent conjointement la législation sur la base de propositions de la Commission européenne. Le Parlement est composé de vingt commissions et de deux sous-commissions, chacune dédiée à une thématique. Elles examinent et amendent les propositions législatives et négocient ensuite les textes avec le Conseil de l'UE. La commission en charge des questions d'asile et migratoires est la commission des libertés civiles, justice et affaires intérieures dite « LIBE ». Tous les mois, tous les députés européens se réunissent en sessions plénières pour procéder au vote final des propositions législatives et d'amendements. **Ce rôle législatif a notamment permis de défendre des dispositions protectrices sur le droit d'asile et les droits fondamentaux dans le cadre de la révision du régime d'asile européen commun, ou encore d'élever les normes de protection de la Directive Retour lors de sa refonte en 2008.**

En outre, le rapport d'initiative permet au Parlement de soulever des questions particulières, et peut ainsi permettre de demander à la Commission de présenter des propositions législatives en conséquence. Par exemple, **le Parlement a voté plusieurs rapports d'initiatives notamment sur la situation en Méditerranée et sur la nécessité d'une approche globale des migrations<sup>1</sup>, sur la protection des enfants migrants<sup>2</sup>, et sur la mise en place d'un visa humanitaire européen<sup>3</sup>.**

Le Parlement dispose également d'un pouvoir budgétaire, en établissant le budget annuel de l'Union conjointement avec le Conseil de l'UE. Il approuve également le cadre financier pluriannuel représentant le budget à long terme de l'UE sur 7 ans. Dans ce cadre, il peut suivre les différents instruments financiers, influencer leurs dépenses, y compris les fonds dédiés aux questions migratoires et d'asile, notamment le Fonds Asile, Migration et Intégration (FAMI).

Enfin, le Parlement a un pouvoir de supervision et de surveillance. Il exerce un contrôle démocratique sur toutes les institutions de l'UE. Il élit le président de la Commission et approuve la Commission en tant que collège. Il peut également voter une motion de censure obligeant la Commission à démissionner. Le Parlement pose des questions écrites et orales au Conseil et à la Commission, il peut recevoir des pétitions émanant des citoyens européens et constituer des commissions temporaires d'enquête. Le Parlement peut également saisir la Cour de Justice de l'UE contre la Commission ou le Conseil si ces derniers agissent en contradiction avec l'esprit de la loi de l'UE.

**Ainsi, les prochaines élections européennes auront un impact majeur sur la définition des politiques migratoires d'asile.** Ses positions en matière de migration et d'asile ont permis de défendre une approche protectrice du droit d'asile notamment par le vote de résolutions soutenant la droit d'asile et la défense des droits fondamentaux, et par l'adoption de rapports et de résolutions défendant des normes et des garanties élevées dans le cadre de la révision du régime d'asile européen commun.

---

<sup>1</sup> Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 12 avril 2016 sur la situation en Méditerranée et sur la nécessité d'une approche globale des migrations de la part de l'Union européenne*, P8\_TA(2016)0102, 12 avril 2016, Lien : <https://bit.ly/2R3oxTt>

<sup>2</sup> Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 3 mai 2018 sur la protection des enfants migrants*, P8\_TA(2018)0201, 3 mai 2018, Lien : <https://bit.ly/2FLW3vm>

<sup>3</sup> Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 11 décembre 2018 contenant des recommandations à la Commission sur les visas humanitaires*, P8\_TA(2018)0494, 11 décembre, Lien : <https://bit.ly/2WeNKhA>

## Introduction

Le contexte international est marqué par une augmentation des besoins de protection avec, **en 2018, plus de 70 millions de personnes en situation de déplacement forcé**, dont 25 millions de réfugiés selon le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). Après plusieurs années de hausse des arrivées irrégulières en Europe, **la politique migratoire européenne axée sur le renforcement des frontières extérieures et sur la réduction des flux migratoires n'a pas su répondre à ces besoins**. Si l'UE 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 tout en maintenant des standards de protection élevés.

La politique d'asile européenne s'inscrit en premier lieu dans les valeurs et les objectifs consacrés par la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés. Au regard de ce contexte, il est essentiel de rappeler que **toute personne qui sollicite, dans un Etat membre de l'UE, une protection internationale doit bénéficier de conditions d'accueil dignes, d'une procédure d'asile juste, et d'un accompagnement adapté dès le premier accueil jusqu'à son insertion dans la société**. Ces garanties sont non seulement consacrées par le droit international mais également par le droit européen au titre de 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 par le Traité de Lisbonne.

Dans un contexte de fortes tensions et de divisions entre les Etats membres pour un accueil et une prise en charge coordonnée des demandeurs d'asile, l'UE s'est également engagée depuis plus de deux ans dans un processus de révision de son régime d'asile européen commun (RAEC). Il est aujourd'hui bloqué, par les divisions profondes entre les Etats membres, mais également avec le Parlement européen. Les élections européennes représentent donc un évènement majeur pour l'avenir de cette politique migratoire européenne, dans laquelle les députés européens peuvent contribuer à ce que le RAEC repose sur des normes et des garanties élevées, et s'opposer à une harmonisation par le bas. **Les politiques de restrictions d'accès au droit d'asile et la politique de renforcement des frontières ne permettent pas de répondre aux besoins croissants de protection internationale** (malgré une baisse des arrivées vers le territoire européen). L'Europe doit demeurer un territoire d'accueil pour les personnes qui fuient la guerre et les persécutions, et continuer à leur offrir une protection adaptée. La solidarité effective entre les Etats membres et le développement de voies légales d'accès protectrices et accessibles doivent ainsi être au cœur de la politique d'asile européenne.

**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**. La réponse guidée par la fermeture et le repli sur soi revient à renoncer aux valeurs d'accueil, de solidarité et de vivre ensemble portées par des millions d'européens et à laisser la place aux nationalismes, à la peur et aux communautarismes.

Le cadre international s'est récemment enrichi d'un Pacte mondial pour les réfugiés adopté par l'Assemblée générale de l'ONU le 17 décembre 2018. Deux ans après l'adoption de la Déclaration de New-York pour les réfugiés et les migrants, ce nouveau cadre international de coopération invite à une nouvelle gouvernance dans l'accueil et la prise en charge des réfugiés. L'UE est ainsi appelée à participer activement à sa mise en œuvre autant par des mesures de financement, de développement de voies légales, que de soutien à l'intégration des réfugiés.

Si le Parlement européen a su défendre des positions protectrices du droit d'asile et a su trouver des accords pour réformer le RAEC, **ces prochaines élections européennes doivent permettre de poursuivre et de renforcer la défense d'une politique européenne d'asile à la hauteur des enjeux de défense des droits fondamentaux et des besoins de protection internationale**.

Par ailleurs, l'Union européenne doit veiller à garantir la protection des droits fondamentaux de tous les étrangers, notamment dans le cadre des procédures d'éloignement. Celles-ci doivent notamment être assorties de garanties procédurales suffisantes, et ne pas reposer sur une privation de liberté qui doit demeurer exceptionnelle.

# Sommaire

<b>Orientation 1 : Un système européen d'accueil et de répartition solidaire et respectueux du droit d'asile</b> .....	5
1. Instaurer une gestion solidaire et responsable des arrivées .....	5
2. Mettre en place un véritable système de répartition des demandeurs d'asile .....	5
<b>Orientation 2 : Un régime d'asile européen harmonisé et protecteur</b> .....	6
3. Définir un mécanisme de contrôle et de suivi de l'application du régime d'asile européen .....	6
4. Garantir un accueil et une vie dignes à tous les demandeurs d'asile .....	6
5. Garantir l'accès à une procédure d'asile juste et équitable .....	6
6. Interdire la privation de liberté d'un étranger au seul motif qu'il demande l'asile .....	7
7. Renforcer les dispositions relatives à l'identification et à la prise en compte des besoins spécifiques des demandeurs d'asile les plus vulnérables. ....	7
<b>Orientation 3 : Des voies d'accès légales et sûres pour les personnes en besoin de protection</b> .....	7
8. Etendre l'espace de protection grâce à un dispositif pérenne de réinstallation .....	7
9. Garantir l'effectivité de la réunification familiale .....	8
10. Engager une politique d'accueil des réfugiés étudiants .....	8
11. Développer une approche européenne du visa humanitaire .....	8
<b>Orientation 4 : Une approche inclusive de la protection internationale</b> .....	9
12. Permettre un séjour dans la durée et un accès effectif aux droits sociaux pour les bénéficiaires d'une protection internationale .....	9
13. Soutenir l'insertion socio-professionnelle des réfugiés .....	9
<b>Orientation 5 : Des procédures d'éloignement respectueuses des droits fondamentaux</b> .....	9
14. Assortir les procédures de retour de garanties procédurales adéquates .....	10
15. Privilégier les alternatives à la rétention .....	10
<b>Orientation 6 : Une politique extérieure responsable et protectrice</b> .....	10
16. Veiller à la prise en compte des droits fondamentaux dans la coopération en matière migratoire .....	10
17. Renoncer au concept de « pays tiers sûrs » .....	11
18. Assurer un suivi des politiques extérieures de l'UE .....	11

## Orientation 1 : Un système européen d'accueil et de répartition solidaire et respectueux du droit d'asile

L'année 2018 a été marquée par de multiples crises remettant en cause les obligations de secours et d'accueil des personnes en situation de détresse. Au-delà de l'enjeu lié au secours, immédiat et indispensable, la situation a plus largement exacerbé les défaillances du système d'asile européen et les divisions entre les États membres concernant l'accueil et la prise en charge des demandeurs d'asile. Dans ce contexte, **Forum réfugiés-Cosi rappelle qu'il est impératif de garantir le respect des droits fondamentaux des migrants et l'accès à une procédure permettant l'examen des besoins de protection au titre de l'asile.**

### 1. Instaurer une gestion solidaire et responsable des arrivées

**L'Union européenne et ses États membres doivent assumer leurs obligations d'accueil et de protection**, conformément à la Convention de Genève et à la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Cela suppose, pour toute personne présente sur le territoire ou les eaux territoriales d'un État membre, ainsi que pour toute personne recueillie par un navire d'une agence européenne ou portant le pavillon d'un État membre, une orientation vers une procédure d'asile à la frontière ou sur le territoire de l'UE en conformité avec le droit européen.

Les États membres de l'Union européenne doivent **assumer leurs responsabilités lorsqu'il s'agit d'apporter un secours immédiat à des personnes en situation de détresse en mer**. Il n'est pas concevable, tant d'un point de vue juridique que moral, d'empêcher un débarquement visant à préserver la santé des personnes à bord. L'UE doit ainsi s'engager, juridiquement et diplomatiquement, auprès des pays ne respectant pas le droit européen et international à cet égard.

**Suite au débarquement, un véritable système de répartition doit être instauré** (voir point 2). À ce titre, l'expérience des *hotspots* ne peut être considérée comme un modèle de référence au regard des nombreuses défaillances qui ont été relevées dans les lieux fermés. Il est indispensable de définir précisément les mesures à mettre en place pour éviter qu'elles ne se reproduisent si un dispositif similaire était mis en place.

En outre, **une ligne rouge a été franchie avec la déclaration UE-Turquie de mars 2016**, qui consacre un reniement des engagements internationaux de l'Union européenne en matière d'asile. Plutôt que d'assumer ses responsabilités, l'Union européenne a instauré un cadre qui lui permet de refuser l'examen au fond d'une demande d'asile sur le territoire de l'UE, renvoyant les demandeurs d'asile vers un pays qui accueille déjà près de trois millions de réfugiés sur son territoire, qui ne dispose pas d'une législation conforme à la Convention de Genève relative au statut de réfugié et qui n'impose pas l'examen des besoins de protection des personnes renvoyées.

### 2. Mettre en place un véritable système de répartition des demandeurs d'asile

L'absence de solidarité entre les États membres lorsqu'il s'agit de répartir les demandeurs d'asile révèle les lacunes importantes du système d'asile européen. Dans le cadre de la réforme du régime d'asile européen commun (RAEC) initié en 2016, **la proposition de réforme du règlement Dublin doit permettre d'aboutir à un véritable système européen de répartition**. Le maintien du critère de première entrée irrégulière dans l'UE n'est pertinent qu'à condition que tous les États membres disposent d'un système d'asile efficient et protecteur offrant les mêmes garanties à tous les demandeurs d'asile.

**Forum réfugiés-Cosi salue la proposition du Parlement européen<sup>4</sup> d'introduire un véritable système européen de répartition par un mécanisme permanent et automatique** ne faisant pas reposer la responsabilité de l'accueil sur quelques États membres. Les députés européens proposent d'instaurer un système qui fonctionnerait en période de flux migratoires normaux et en temps de crise.

<sup>4</sup> Parlement européen, *Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte)*, 6 novembre 2017, <https://bit.ly/2sLGGv7>

Ce nouveau mécanisme serait permanent, automatique et sans seuil. Les demandeurs qui ont des membres de leur famille dans un État membre donné ou qui ont des liens avec celui-ci, par exemple s'ils y ont résidé ou étudié précédemment, seront relocalisés dans cet État membre. Les demandeurs qui n'ont pas de tels liens avec un État membre donné sont relocalisés en vertu d'un « mécanisme d'attribution correcteur ». Le système de relocalisation remplace ainsi l'ancien critère de l'État membre de première entrée.

## Orientation 2 : Un régime d'asile européen harmonisé et protecteur

Engagée depuis avril 2016, la refonte du régime d'asile européen commun n'a pas encore débouché sur un accord entre les législateurs européens, le Conseil de l'UE et le Parlement européen. **Pour Forum réfugiés-Cosi, toute réflexion sur un aménagement des normes existantes doit s'inscrire dans le cadre des engagements internationaux de l'UE et de ses États membres en matière d'asile.**

### 3. Définir un mécanisme de contrôle et de suivi de l'application du régime d'asile européen

Les politiques publiques de l'asile sont mises en œuvre par des acteurs de nature diverses. **Un mécanisme de suivi distinct des procédures d'infraction devrait être établi** pour permettre une réaction rapide des parties prenantes. Il pourrait être **confié à l'Agence européenne de l'asile** et devenir un outil visant à renforcer le rôle de la Commission européenne en matière de contrôle du respect et de l'application du droit européen.

En cas de violation des valeurs de l'UE – définies dans l'article 2 du Traité sur l'Union européenne (TUE) -, 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.

### 4. Garantir un accueil et une vie dignes à tous les demandeurs d'asile

Il est 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 2014.

En outre, l'efficacité des systèmes d'accueil doit être soutenue grâce à la prise en compte de standards communs et d'indicateurs définis par la future Agence européenne de l'asile, à la définition et la mise en œuvre de plans d'ajustement des systèmes d'accueil, et à la formation des personnels concernés par la mise en œuvre des dispositions de la directive Accueil révisée.

Tous les demandeurs d'asile sans distinction de procédure doivent avoir **accès au marché du travail de l'Etat membre au bout de six mois en première instance**. L'accès au marché du travail doit être assorti d'un accès effectif et gratuit à des opportunités d'apprentissage de la langue de l'Etat membre et ce, le plus tôt possible pour tous les demandeurs d'asile.

### 5. Garantir l'accès à une procédure d'asile juste et équitable

**Les procédures d'asile doivent 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.** 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.

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, le droit à des garanties particulières au regard de la tenue et de la conduite de l'entretien, et le droit à un recours effectif et suspensifs sont essentiels. A ce titre, les moyens humains et financiers nécessaires



doivent être prévus et effectivement assurés, et certaines garanties procédurales doivent encore être renforcées.

## 6. Interdire la privation de liberté d'un étranger au seul motif qu'il demande l'asile

Il est indispensable de limiter les hypothèses permettant de priver de liberté un étranger pendant sa demande 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.**

## 7. Renforcer les dispositions relatives à l'identification et à la prise en compte des besoins spécifiques des demandeurs d'asile les plus vulnérables

Le droit européen a instauré la notion de vulnérabilité pour les demandeurs d'asile, afin d'adapter les conditions d'accueil et de procédure. Sont notamment concernés les victimes de la traite des êtres humains, les personnes en situations d'handicap, les mineurs non accompagnés, les personnes ayant subi des tortures. Ces dispositions doivent être renforcées, tant au regard des procédures d'asile que des conditions d'accueil, en passant 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.

En outre, **la santé mentale des demandeurs d'asile et des réfugiés** est souvent négligée, faute de véritable politique dans ce domaine. Le syndrome de stress post-traumatique affecte une proportion significative des personnes ayant fui les situations de conflit ou de persécutions. Les dispositifs prenant en compte ces symptômes doivent être soutenus et renforcés, en incluant également une dimension interculturelle dans les consultations.

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.

## Orientation 3 : Des voies d'accès légales et sûres pour les personnes en besoin de protection

La Commission européenne a initié en septembre 2017 un programme de réinstallation portant sur 50 000 places jusqu'à 2019. En mars 2019, 24 000 réfugiés avaient été réinstallés. Si cet effort va dans le bon sens, il reste encore loin des besoins évalués par le HCR. **Forum réfugiés-Cosi recommande ainsi que les États membres s'engagent de manière pluriannuelle sur la réinstallation et développent des voies légales d'accès complémentaires et additionnelles à ce dispositif.**

## 8. Etendre l'espace de protection grâce à un dispositif pérenne de réinstallation

L'objectif recherché par la Commission européenne visant à établir un Règlement européen sur la réinstallation, permettant une pérennisation de ces dispositifs, doit être soutenu. **La réinstallation ne doit ni se substituer à la procédure de demande d'asile sur le territoire, ni devenir la seule voie d'accès légale à la demande d'asile.** La réinstallation est un processus clairement encadré par le HCR et répond à un objectif de protection et de solution durable pour les réfugiés en attente dans un pays sans perspectives sûres et viables d'intégration et de protection effective. En outre, la réinstallation ne peut être abordée comme un outil de gestion des flux migratoires ou de politique étrangère. La priorisation des zones géographiques doit être faite sur la base de l'évaluation des besoins et de l'identification des situations prioritaires effectuées par le HCR.

**Les engagements des États en matière de réinstallation doivent par ailleurs s'accompagner d'un renforcement des dispositifs d'accueil et d'intégration.** La responsabilité de l'accueil et de la prise en charge ne doit pas reposer seulement sur les opérateurs en charge de l'accueil sans proposer de moyens permettant un accompagnement adéquat.

L'accueil des réfugiés réinstallés doit inclure des programmes renforcés de préparation au départ (sessions de formation linguistique, information sur le pays et les conditions d'accueil), une politique d'engagement et de coopération de la part des autorités locales pour faciliter l'accueil et l'hébergement, des moyens renforcés pour la prise en charge des réfugiés avec des besoins médicaux spécifiques.

## 9. Garantir l'effectivité de la réunification familiale

La réunification familiale constitue une voie légale d'accès qui garantit le droit à l'unité et à la vie familiale reconnu et protégé par de nombreux instruments juridiques internationaux et européens. Malgré ce cadre légal, **les procédures sont longues et très complexes pour les familles séparées.** Cette voie légale d'accès additionnelle doit ainsi être renforcée pour améliorer la réponse aux besoins de protection.

Les durées excessives de procédure ont également été jugées par la Cour européenne des droits de l'homme comme une violation du droit à la vie privée et familiale. Une meilleure coordination entre les instances consulaires des États membres de l'UE sur la prise en charge des demandes de réunification familiale permettrait notamment de renforcer l'accessibilité à la procédure pour les bénéficiaires potentiels.

Certains pays, comme l'Allemagne, l'Autriche, la Suède, ont mis en place ces dernières années des critères restrictifs à la réunification familiale, notamment envers les bénéficiaires d'une protection subsidiaire ou par le biais de délais réduits pour déposer une demande. **Les restrictions, temporaires ou définitives, doivent être prohibées dès lors qu'elles portent atteinte aux droits des réfugiés et remettent en cause le processus d'intégration des réfugiés dans la société d'accueil.**

Forum réfugiés-Cosi recommande par ailleurs de développer et **renforcer les dispositifs de parrainage familial** permettant à une personne, bénéficiant ou non d'un statut de protection internationale, d'accueillir des membres élargis de sa famille qui sont affectés par un conflit ou bénéficient d'un statut de protection. Ces programmes permettent d'étendre l'accueil aux membres élargis de la famille. Suivant le principe du parrainage privé, le « parrain » peut s'engager à assurer les frais d'accueil et de logement des membres de sa famille. Les autorités facilitent quant à eux l'admission légale sur le territoire et la régularité du séjour des membres de la famille.

## 10. Engager une politique d'accueil des réfugiés étudiants

Le développement des voies légales passe également par la mise en place d'opportunités d'études et d'accès à l'éducation supérieure pour les réfugiés en âge d'étudier. La **simplification des procédures de demande de visas étudiant pour les réfugiés** doit à ce titre être engagée. Les projets d'études des réfugiés peuvent par ailleurs être soutenus par le biais de bourses scolaires et de **dispositifs de parrainage**. Ils peuvent être mis en place par des universités, des autorités nationales ou régionales, par la société civile et le secteur privé. Ils permettent de fournir aux réfugiés une voie d'accès légale et sûre vers un pays tiers, et une opportunité de réaliser un projet d'étude, de construire un avenir professionnel et personnel.

## 11. Développer une approche européenne du visa humanitaire

Les États doivent recourir à la délivrance de visas humanitaires, tel que proposé dans le rapport d'initiative du Parlement européen de décembre 2018<sup>5</sup>, pour permettre aux personnes en besoin de

<sup>5</sup> Parlement européen, Résolution du Parlement européen du 11 décembre 2018 contenant des recommandations à la Commission sur les visas humanitaires, P8\_TA(2018)0494, 11 décembre, Lien : <https://bit.ly/2WeNKhA>



protection les plus vulnérables de rejoindre un pays d'accueil en toute sécurité et légalité. **Le système des visas humanitaire devrait être facilité** pour répondre à certaines situations caractérisées par l'urgence humanitaire, par un risque certain de traitements inhumains ou dégradants ou de torture, pour lesquelles il est nécessaire qu'une personne quitte son pays ou le pays de transit dans les plus brefs délais. Ce dispositif doit être **complémentaire du droit à demander l'asile sur le territoire européen**.

## **Orientation 4 : Une approche inclusive de la protection internationale**

Même si l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale relève de la compétence nationale des Etats membres, l'Union européenne peut développer un cadre commun et harmonisé d'actions dans ce domaine par le biais de dispositions relatives à la demande d'asile, des fonds européens et des plans d'action. **Pour Forum réfugiés-Cosi, les dispositions relatives au séjour et à l'accès aux droits sociaux des réfugiés doivent permettre une intégration durable dans les sociétés d'accueil, et les dispositifs dédiés à l'insertion socio-professionnelle doivent être développés.**

### **12. Permettre un séjour dans la durée et un accès effectif aux droits sociaux pour les bénéficiaires d'une protection internationale**

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. L'introduction de critères restrictifs sur l'établissement du lieu de résidence des bénéficiaires d'une protection internationale et le conditionnement de l'octroi de certaines aides sociales à la participation des bénéficiaires d'une protection internationale aux dispositifs d'intégration doivent être associés 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.

**Les bénéficiaires de la protection subsidiaire doivent avoir accès aux mêmes droits sociaux que les réfugiés** et non pas seulement aux « bénéfices de base ». De plus, la durée des titres de séjour assortis à l'octroi d'un statut de protection internationale doit permettre aux réfugiés de s'inscrire effectivement dans une démarche d'intégration pertinente pour eux et pour les sociétés d'accueil.

### **13. Soutenir l'insertion socio-professionnelle des réfugiés**

Un accompagnement spécifique doit être proposé aux bénéficiaires d'une protection internationale pour leur permettre d'établir des projets d'intégration adaptés. La prise en compte des expériences professionnelles antérieures des réfugiés doit être améliorée. Une approche globale et interconnectée du processus d'intégration incluant l'emploi, le logement, l'apprentissage et l'accompagnement social doit être promue.

Les formations doivent s'adapter à la diversité des compétences et des projets professionnels. Les expériences innovantes qui ont prouvé leur efficacité en matière d'insertion professionnelle doivent être soutenues et multipliées.

## **Orientation 5 : Des procédures d'éloignement respectueuses des droits fondamentaux**

Encadrée par la directive Retour, en cours de refonte, la politique européenne en matière d'éloignement se doit d'être conforme aux normes européennes de protection des droits fondamentaux. L'approche globale des Etats membres et le contenu de cette refonte sont cependant marqués par une augmentation de l'utilisation de la rétention et une réduction des garanties procédurales.

**Forum réfugiés-Cosi rappelle que l'objectif visant à établir une politique de retour plus efficace ne peut être atteint aux dépens des droits humains et du respect de la dignité des ressortissants de pays tiers. En ce sens, l'usage de la rétention doit être repensé tandis que les alternatives à l'enfermement doivent être largement développées et favorisées.**

#### 14. Assortir les procédures de retour de garanties procédurales adéquates

Le droit européen prévoit que les mesures coercitives pour assurer l'éloignement d'un ressortissant de pays tiers à l'UE ne puissent être utilisées qu'en dernier ressort et soient proportionnées. L'éloignement des personnes ne devrait être engagé qu'après **s'être assuré, au terme d'une procédure juste et équitable, que leurs droits ne pourront être gravement violés ou leur sécurité menacée en cas de retour.** Les personnes enfermées doivent bénéficier des garanties procédurales suffisantes pour faire valoir leur besoin de protection ou leurs droits fondamentaux en cas de retour, ce qui suppose notamment un accompagnement juridique, un droit au recours suspensif de l'éloignement, et un interprétariat professionnel. **Les personnes doivent également avoir accès à des programmes de retours volontaires assistés et de réintégration.**

Un système de suivi des retours et de réadmission est par ailleurs essentiel pour prévenir toute violation des droits fondamentaux et garantir un traitement digne. En respect de la directive européenne *Retour*, toutes les personnes renvoyées doivent être informées de leurs droits et de leurs obligations avant et durant l'opération d'éloignement.

#### 15. Privilégier les alternatives à la rétention

Il est indispensable que la rétention soit moins fréquemment décidée, l'enfermement ne permettant pas une meilleure exécution des mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière. La directive européenne dite « retour » préconise d'ailleurs la primauté du délai de départ volontaire, et l'enfermement comme dernier recours. Il est également nécessaire de développer les mesures d'assignation à résidence, qui doivent notamment être systématiquement privilégiées pour les familles avec enfants.

**La durée de rétention doit par ailleurs être la plus courte possible.** Les effets négatifs d'un allongement de la durée de rétention pour les droits des personnes sont prévisibles notamment du point de vue de la santé physique et mentale, tandis que l'apport en termes d'efficacité des procédures d'éloignement est minime. La difficulté de mise en œuvre des éloignements, notamment du fait de l'exigence d'un accord des pays d'origine pour les étrangers ne disposant pas de titre de voyage, ne doit pas mener les personnes à être privées de liberté pendant une durée excessive.

Enfin, des solutions doivent être pensées pour l'accueil sur le territoire européen des étrangers qui ne peuvent être éloignés.

### Orientation 6 : Une politique extérieure responsable et protectrice

Les enjeux migratoires ont pris une place croissante dans la politique extérieure de l'Union européenne. **Pour Forum réfugiés-Cosi, il est urgent de remplacer l'approche actuelle de la coopération avec les pays tiers, qui vise à maintenir les personnes en besoin de protection dans ces pays, par une approche protectrice, responsable et durable.** L'Union européenne doit rappeler fermement son attachement au droit d'asile et aux droits fondamentaux qui s'y rattachent, tels que garantis par la Convention de Genève de 1951, la Charte des droits fondamentaux de l'UE et la Convention européenne des droits de l'Homme.

#### 16. Veiller à la prise en compte des droits fondamentaux dans la coopération en matière migratoire

L'Union européenne et les États membres envisagent et concrétisent parfois des coopérations avec des États tiers ne respectant pas les bases de l'État de droit et/ou dont les autorités sont reconnues

coupables de violations massives des droits fondamentaux. Certains des États avec lesquels des partenariats sont évoqués sont les pays d'origine de certains réfugiés arrivant en Europe. D'autres sont marqués par une forte instabilité ou des défaillances fortes en matière de gouvernance. Si les relations internationales imposent des échanges avec l'ensemble des acteurs de la scène internationale, **une telle coopération est préoccupante lorsqu'elle concerne les politiques de retour, de réadmission, de gestion des flux migratoires et de contrôle des frontières**. Les perspectives de coopération avec des pays tels que la Libye, le Soudan ou encore l'Afghanistan suscitent ainsi une forte inquiétude.

Forum réfugiés-Cosi recommande de ne pas conclure d'accord ou de déclaration de coopération en matière migratoire avec des États marqués par une gouvernance fragile, ne respectant pas les caractéristiques d'un Etat de droit – parmi lesquels un contrôle effectif des actes des autorités visant à assurer le respect des droits fondamentaux -, ou dont sont originaires un nombre significatif de bénéficiaires d'une protection internationale. Par ailleurs, **la coopération des pays tiers en matière de retour et de réadmission ne devrait pas conditionner l'octroi d'aides publiques au développement, ces deux politiques visant des objectifs différents**.

## 17. Renoncer au 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. **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.

A l'échelle nationale, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a souligné dans un avis du 17 décembre 2017 que le concept de « pays tiers sûr » était « non conventionnel et non constitutionnel » et que sa mise en pratique était « impossible ». Il convient donc de renoncer à développer ce concept comme envisagé par la Commission européenne. A minima, la définition du concept de « pays tiers sûr » doit être précisée et servir un intérêt de protection des individus, pas de protection 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**.

## 18. Assurer un suivi des politiques extérieures de l'UE

La déclaration UE-Turquie a mis en avant l'absence de contrôle effectif dont souffrent certains accords de coopération. Alors que l'application du concept de « pays tiers sûr » à la Turquie est contestée par de nombreuses ONG mais aussi par le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés, et que la légalité de cette pratique n'a pas été validée à ce jour par la Cour de justice de l'Union européenne, aucun mécanisme de contrôle ne permet de suivre l'application de cette politique afin de permettre les ajustements nécessaires. La coopération avec la Libye en matière migratoire permet également d'illustrer ces défaillances en matière de suivi : alors que le Haut-commissaire des droits de l'homme des Nations unies a déclaré le 14 novembre 2017 que « la politique de l'Union européenne d'assistance aux garde-côtes libyens en vue d'intercepter et de renvoyer les migrants (...)

était inhumaine », **aucun outil du droit européen ne permet de s'assurer du respect des droits fondamentaux des personnes dans ce cadre.**

Forum réfugiés-Cosi s'inquiète qu'aucun mécanisme de protection des droits fondamentaux ne soit envisagé dans le cadre de la coopération avec les pays tiers, et recommande d'intégrer à toute forme de partenariat avec les pays tiers un mécanisme de suivi du respect des droits fondamentaux impliquant les organisations internationales et les organisations de la société civile pertinentes.