



## PACTE EUROPÉEN SUR L'ASILE ET LA MIGRATION

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

**Septembre 2020**

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, et gère un centre de santé mentale dédié aux victimes de torture et de violences. L'association est par ailleurs présente depuis 2010 en centre de rétention administrative, où elle informe et aide dans l'exercice effectif de leurs droits les personnes retenues. Son action internationale inclut des projets 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 les politiques européennes d'asile et d'immigration. Le document s'inscrit dans la continuité d'autres publications récentes :

[Accueil, répartition, procédure, retour. Pour un système d'asile européen solidaire et respectueux des droits fondamentaux](#), Mai 2020

« [Élections européennes – Pour une politique européenne d'asile et d'immigration protectrice, solidaire et responsable](#) », Avril 2019

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

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

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

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

**CONTACT :**

Laurent DELBOS, responsable du plaidoyer  
[ldelbos@forumrefugies.org](mailto:ldelbos@forumrefugies.org) | +33 (0)6 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.*

## INTRODUCTION

**Dans ses orientations politiques présentées en 2019<sup>1</sup>, la nouvelle présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a annoncé la mise en place d'un Pacte européen d'asile et de migration.** Il doit permettre de rouvrir les discussions pour la réforme du régime d'asile européen commun (RAEC), de développer un nouveau mode de répartition, d'adopter une approche plus soutenable en matière de recherche et de sauvetage, et de mettre à jour les règles en matière de retour. En effet, les blocages dans la réforme du règlement Dublin et la mise en place de mesures de solidarité temporaires *ad hoc* ont mis en évidence le défaut de solidarité entre les États membres, et ont révélé les lacunes importantes du système d'asile européen.

Les négociations en cours autour de la gestion des arrivées, de la répartition et du retour des demandeurs d'asile et des migrants font apparaître des divisions profondes entre les États membres, au dépend du droit d'asile et des droits fondamentaux. Pour Forum réfugiés-Cosi, les garanties procédurales pour les demandeurs d'asile et les ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'une procédure de retour se trouvent gravement remises en cause et restreignent l'exercice du droit d'asile dans l'UE. **Les orientations politiques visent principalement à renforcer les frontières pour freiner les arrivées, dans un contexte où les déplacements forcés de population n'ont jamais été aussi importants dans le monde**, ce qui aura pour effet de modifier les parcours migratoires et d'inciter les migrants et les réfugiés à prendre davantage de risques. Dès 2016, Forum réfugiés-Cosi alertait sur les conséquences de telles mesures, qui risquent de générer des tensions aux frontières extérieures et dans les pays frontaliers de l'UE, et d'accroître le nombre de violations des droits fondamentaux des personnes maintenues ou renvoyées en dehors de l'Union européenne.

**Ce nouveau Pacte doit permettre de renforcer l'accès au droit d'asile pour toutes les personnes exprimant un besoin de protection internationale sur le territoire européen et aux frontières européennes.** Ces derniers mois, le droit d'asile a été dangereusement remis en cause dans le cadre de la gestion des arrivées de migrants et de demandeurs d'asile aux frontières de l'UE. La situation à la frontière gréco-turque, les conditions d'accueil extrêmement précaires dans les centres d'accueil (*hot spots*) en Grèce, et l'échec des États membres à garantir le sauvetage et le débarquement des migrants secourus en mer Méditerranée sont autant d'exemples mettant en exergue les défaillances graves des politiques européennes en matière d'asile.

**Selon Forum réfugiés-Cosi, le respect des droits fondamentaux des migrants, le droit d'accès à l'asile et la prise en charge des besoins spécifiques des plus vulnérables doivent être garantis par les institutions de l'UE et par tous les États membres.** Ceux-ci doivent assumer leurs responsabilités en élaborant un système d'asile européen solidaire, durable et respectueux des droits fondamentaux. C'est à ces enjeux et à ces besoins que le Pacte européen doit répondre.

## RECOMMANDATIONS LIMINAIRES

**Dans le cadre de l'élaboration du nouveau Pacte et des politiques d'asile des États membres, Forum réfugiés-Cosi formule auprès des institutions de l'UE et des États membres – en particulier la France et ses représentants au sein du Conseil de l'UE et du Parlement européen – les recommandations suivantes :**

1 - Les États membres de l'Union européenne doivent **assumer leurs responsabilités lorsqu'il s'agit d'apporter un secours immédiat à des personnes secourues à proximité de leurs côtes ou dans leurs zones de secours et de recherche (SAR), et de faire respecter l'accès au droit d'asile.** 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, ni de faire un usage excessif de la violence afin de protéger les frontières. L'UE doit ainsi s'engager, juridiquement et diplomatiquement, auprès des pays qui ne respectent pas le droit européen et international à cet égard.

2 - La **Commission européenne** doit assumer 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.

3 - Quel que soit le dispositif mis en place pour gérer les arrivées et la répartition des demandeurs d'asile et des migrants, **un mécanisme de suivi (monitoring)** doit être établi pour évaluer régulièrement l'impact des mesures adoptées sur les droits fondamentaux des personnes, et notamment sur le droit à demander l'asile. Des mesures d'ajustement rapides du dispositif doivent être possibles au regard des observations formulées au cours de ce suivi.

4 - Afin d'éviter aux personnes de s'engager dans des trajets dangereux, à l'issue parfois mortelle, qui alimentent les réseaux criminels, la priorité pour les États doit être **la mise en place de voies d'accès légales et sûres pour les personnes en besoin de protection internationale.**

5 - 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.** Elle doit en outre être réalisée sur la base d'une évaluation externe des directives mises en œuvre. Ces rapports sont en l'occurrence absents pour les directives Accueil et Procédures.

---

<sup>1</sup> Commission européenne, *Une Union plus ambitieuse – Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2019-2024*, <https://bit.ly/2Ko0lUa>

## **SEPT ORIENTATIONS POUR LE NOUVEAU PACTE EUROPÉEN SUR L'ASILE ET LA MIGRATION**

Dans le cadre des consultations publiques organisées par la Commission européenne sur le Pacte européen sur l'asile et la migration, Forum réfugiés-Cosi appelle les institutions européennes à prendre en compte les orientations suivantes :

### **ORIENTATION 1 – ASSURER UN ACCÈS À LA PROCÉDURE D'ASILE CONFORME AU DROIT EUROPÉEN ET INTERNATIONAL**

1. Garantir le sauvetage et le débarquement des réfugiés et des migrants dans le plein respect du droit international et européen
2. Respecter les principales garanties procédurales applicables aux frontières
3. Permettre en toutes circonstances l'accès à l'asile sur le territoire de l'UE

### **ORIENTATION 2 – BÂTIR UN SYSTEME EUROPÉEN SOLIDAIRE DE RÉPARTITION DES DEMANDEURS D'ASILE**

4. Remplacer le règlement Dublin par un nouveau dispositif pérenne de répartition
5. Établir un système temporaire d'accueil et de répartition, à défaut d'un accord européen

### **ORIENTATION 3 – GARANTIR UN ACCUEIL DIGNE ET DES PROCÉDURES ÉQUITABLES DANS LE RESPECT DES DROITS DES PERSONNES**

6. Garantir un accueil digne à tous les demandeurs d'asile
7. Renforcer les dispositions relatives à l'identification et à la prise en compte des besoins spécifiques des demandeurs d'asile les plus vulnérables
8. Garantir l'accès à une procédure d'asile juste et équitable
9. Encadrer strictement la privation de liberté des demandeurs d'asile

### **ORIENTATION 4 – FACILITER L'ACCÈS AUX VOIES LÉGALES ET SÛRES POUR LES PERSONNES EN BESOIN DE PROTECTION**

10. Étendre l'espace de protection grâce à un dispositif pérenne de réinstallation
11. Garantir l'effectivité de la réunification familiale
12. Engager une politique d'accueil des réfugiés étudiants
13. Développer une approche européenne du visa humanitaire

### **ORIENTATION 5 – ADOPTER UNE APPROCHE INCLUSIVE DE LA PROTECTION INTERNATIONALE**

14. Permettre un séjour durable et un accès effectif aux droits sociaux pour les bénéficiaires d'une protection internationale
15. Soutenir l'insertion socio-professionnelle des réfugiés

### **ORIENTATION 6 – RESPECTER LES DROITS FONDAMENTAUX DES PERSONNES FAISANT L'OBJET D'UNE PROCÉDURE DE RETOUR**

16. Garantir une politique de retour cohérente, légitime et respectueuse des droits
17. Privilégier les alternatives à la rétention
18. Établir un système de suivi des retours et de la réadmission

### **ORIENTATION 7 – ÉTABLIR UNE POLITIQUE EXTÉRIEURE RESPONSABLE ET PROTECTRICE**

19. Veiller à la prise en compte des droits fondamentaux dans la coopération en matière migratoire
20. Renoncer au concept de « pays tiers sûrs »
21. Assurer un suivi des politiques extérieures de l'UE

## ORIENTATION 1 – ASSURER UN ACCÈS À LA PROCÉDURE D’ASILE CONFORME AU DROIT EUROPÉEN ET INTERNATIONAL

### 1. Garantir le sauvetage et le débarquement des réfugiés et les migrants dans le plein respect du droit international et européen

Le droit applicable à un navire se situant dans les eaux internationales est celui du pays dont il porte le pavillon. Par ailleurs, **les obligations de protection des États européens s’étendent aux personnes interceptées en haute mer**, comme l’indiquent notamment le HCR, dans un avis consultatif sur l’applicabilité extraterritoriale des obligations de non refoulement<sup>2</sup>, et la Cour européenne des droits de l’homme (CEDH) dans sa décision *Hirsi & Jamaa* de 2012, laquelle condamne l’Italie pour avoir violé la Convention après avoir intercepté des embarcations en dérive au large de l’île de Lampedusa et pratiqué un refoulement immédiat vers la Libye des personnes qui s’y trouvaient<sup>3</sup>. De plus, le champ d’application de la Charte des droits fondamentaux, qui consacre le droit d’asile dans son article 18, ne se limite pas au territoire des États membres, mais à l’exercice de leurs compétences et donc de leur juridiction (article 51).

En juin 2019, la Commissaire aux droits de l’homme du Conseil de l’Europe a souligné que l’approche des États européens concernant les migrations en mer Méditerranée se concentre sur les moyens d’empêcher les réfugiés et les migrants d’atteindre les côtes européennes, au détriment des droits de l’homme et de la dimension humanitaire. Elle rappelle ainsi la position du Comité des Ministres du Conseil de l’Europe : « *La protection du droit à la vie est au cœur de la Convention européenne des droits de l’homme ; c’est aussi l’une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques qui constituent le Conseil de l’Europe. Il est impératif que les États membres respectent pleinement leurs obligations légales de protection de la vie humaine en mer [...].* »<sup>4</sup>

**Forum réfugiés-Cosi soutient les 35 recommandations destinées aux États membres du Conseil de l’Europe, par lesquelles la Commissaire appelle à la coordination effective des opérations de recherche et de sauvetage, le débarquement sûr et rapide des personnes secourues, la coopération efficace avec les ONG, la prévention des violations des droits de l’homme lors de la collaboration avec des pays tiers, et des voies d’accès légales et sûres vers l’Europe.**

Le sauvetage et les débarquements doivent par ailleurs se dérouler dans le plein respect, entre autres, du principe de non-refoulement, de la protection contre la détention arbitraire et de l’interdiction des expulsions collectives. Pourtant, en avril 2020, l’Italie et Malte ont annoncé la fermeture de leurs ports au débarquement des migrants secourus en mer Méditerranée, du fait qu’ils ne les considéraient plus comme lieux sûrs en raison de la propagation du COVID-19 et de la crise sanitaire. La Commissaire aux droits de l’homme a rappelé<sup>5</sup> que malgré les défis sans précédent causé par cette pandémie, le maintien des sauvetages en mer et le débarquement des migrants secourus dans un port sûr reste essentiel. **La crise du COVID-19 ne saurait justifier des mesures de restrictions, telles qu’elles mettraient en danger la vie et la dignité des personnes et les exposeraient à des renvois en Libye où elles sont exposées à des violations graves des droits humains.** Cette position est également soutenue par l’Organisation internationale des migrations (OIM) qui s’alarme<sup>6</sup> du renvoi de migrants en Libye depuis les eaux maltaises, et en conséquence de la violation grave du droit maritime international et du principe de non-refoulement.

### 2. Respecter les principales garanties procédurales applicables aux frontières

Les personnes en situation de déplacement forcé sont principalement accueillies dans des pays en développement.<sup>7</sup> Par ailleurs, avant de rejoindre l’UE, de nombreux migrants empruntent des routes migratoires qui les amènent à traverser plusieurs États parties à la Convention de Genève de 1951 et à son protocole additionnel de 1967. **L’ensemble de ces États, aujourd’hui considérés comme des pays de transit, doivent être en mesure de proposer une protection conforme à leurs engagements internationaux en matière d’asile.** Des efforts doivent ainsi être entrepris, avec l’appui de la communauté internationale et des organisations internationales compétentes en la matière, pour améliorer les systèmes d’asile de ces États afin que toute personne fuyant la guerre ou les persécutions puisse y obtenir une protection effective.

<sup>2</sup> UNHCR, *Avis consultatif sur l’applicabilité extraterritoriale des obligations de non refoulement en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967*, du 26 janvier 2007.

<sup>3</sup> Cour EDH, GC, *Hirsi Jamaa & alii c. Italie*, 23 février 2012, Req. n° 27765/09. Dans sa décision, la CEDH reconnaît l’application extraterritoriale de l’article 3 et de l’article 4 du Protocole n°4 additionnel à la CEDH relatif à l’interdiction des expulsions collectives. Elle précise notamment que si l’interdiction des expulsions collectives devait s’appliquer seulement aux renvois effectués à partir du territoire national des États parties à la Convention, « *c’est une partie importante des phénomènes migratoires contemporains qui se trouverait soustraite à l’empire de cette disposition* », puisque les ces agissements « *peuvent se produire en dehors du territoire national et notamment, comme en l’espèce, en haute mer* ».

<sup>4</sup> Comité des Ministres, Réponse à la Recommandation 2137 (2018) de l’APCE, « Obligations internationales des États membres du Conseil de l’Europe : protéger les vies en mer », Doc. 14831, 14 février 2019. Cet engagement à sauver la vie des migrants est par ailleurs réaffirmé dans l’objectif 8 du Pacte mondial des Nations unies pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, « Sauver des vies et mettre en place une action internationale coordonnée pour retrouver les migrants disparus », 11 janvier 2019.

<sup>5</sup> Conseil de l’Europe, *Durant la crise du COVID-19 les États devraient assurer les secours en mer et la sécurité des débarquements*, 16 avril 2020. <https://bit.ly/2VK5WjJ>

<sup>6</sup> OIM, *L’OIM est très préoccupée par le renvoi de migrants en Libye depuis les eaux maltaises*, 16 mars 2020.

<sup>7</sup> Forum réfugiés-Cosi, *16 Recommandations pour développer des voies d’accès légales et sûres*, avril 2018. <https://bit.ly/2KfAx5E>

Ces considérations ne peuvent cependant pas exempter les États européens de leurs obligations juridiques. **Le Représentant spécial de la Secrétaire générale du Conseil de l'Europe sur les migrations et les réfugiés et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) ont par ailleurs rappelé les principales garanties des droits de l'homme applicables aux frontières des États membres.** Les deux organisations soulignent que bien qu'ayant le droit souverain indéniable de contrôler l'entrée des étrangers sur leur territoire, les États doivent l'exercer dans le respect des dispositions prévues par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)<sup>8</sup>.

Le Code Schengen issu du règlement 2016/399/UE établit que les États membres doivent respecter les droits fondamentaux lorsqu'ils mènent le contrôle des frontières, et que ces mesures de contrôle doivent être sans préjudice fait aux droits des réfugiés, en particulier au principe de non-refoulement. Quant à la Charte de l'UE sur les droits fondamentaux, son article 18 garantit explicitement le droit d'asile.

Si la Convention européenne des droits de l'Homme n'inclut pas le droit à l'asile comme tel, l'éloignement d'une personne qui l'exposerait au risque de torture ou d'autres formes de peines ou traitements inhumains ou dégradants est interdit par le principe de non-refoulement. Protégées d'un éloignement arbitraire, les personnes devraient avoir un accès équitable et effectif à une procédure d'asile, et obtenir les informations suffisantes sur les procédures dans une langue qu'elles comprennent, ainsi que le droit à une aide juridique.

**Le principe de non refoulement est la pierre angulaire du droit international des réfugiés et des droits humains.** Pour toutes les personnes, quel que soit leur statut, il est un composant clé de l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants inscrits dans l'article 7 de la Convention internationale des droits civils et politiques de 1966 et dans l'article 3 de la Convention contre la torture de 1984. Ces obligations sont absolues : aucune dérogation, exception ou limitation n'est possible. L'interdiction du refoulement s'applique à la frontière et sur le territoire d'un État<sup>9</sup>.

### **3. Permettre en toutes circonstances l'accès à l'asile sur le territoire de l'UE**

**L'UE 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, à la frontière ou dans les eaux territoriales d'un État membre, ainsi que pour toute personne se présentant auprès des autorités d'un État membre ou des autorités européennes, recueillie par un navire d'une agence européenne ou portant le pavillon d'un État membre, qu'une orientation vers une procédure d'asile à la frontière ou sur le territoire de l'UE soit mise en œuvre en conformité avec le droit européen.

**Aucune situation d'urgence ou exceptionnelle ne saurait justifier la suspension, y compris provisoire, de la procédure d'asile.** L'article 78, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'UE permet certes d' « adopter des mesures provisoires » en cas de « situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers ». La mise en œuvre de cette disposition peut être proposée par la Commission, puis adoptée par le Conseil de l'UE après consultation du Parlement européen. Elle ne peut en aucun cas affecter les droits consacrés par la Charte des droits fondamentaux de l'UE dont le droit d'asile. La Convention de Genève de 1951 relative au statut de réfugié, tout comme le droit européen, imposent un examen personnel de toute demande de protection au titre de l'asile, qu'elle soit formulée sur le territoire ou à la frontière. L'ensemble des États membres de l'Union européenne, liés par ces normes contraignantes auxquelles ils ont adhéré, ne peuvent opposer une entrée irrégulière sur leur territoire pour écarter leurs responsabilités en matière d'asile. Ces considérations légales sont rappelées par le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)<sup>10</sup>, qui souligne que les personnes entrant irrégulièrement sur le territoire d'un État ne doivent pas être sanctionnées si elles se présentent sans délai aux autorités pour déposer une demande d'asile.

**Selon Forum réfugiés-Cosi, l'accès à une procédure d'asile doit être garanti afin de permettre à tout ressortissant de pays tiers d'exprimer ses besoins de protection dans les meilleures conditions, et à l'instance de détermination du statut de réfugié de procéder à une instruction de qualité fondée sur sa situation personnelle.** Les dispositifs mis en place devront garantir un droit au recours effectif, des mesures encadrant la privation de liberté – notamment sa durée – des conditions d'accueil adéquates pour les demandeurs d'asile, et l'accès à une protection effective sur le territoire des pays tiers ou au sein de l'UE pour les personnes relevant de l'asile.

**À défaut de telles garanties, qui ne peuvent être exigées par l'UE que sur le territoire sur lequel elle exerce sa compétence, l'option consistant à établir des centres de débarquement dans des pays tiers doit être abandonnée** au profit d'un dispositif visant à accueillir sur le territoire européen toute personne secourue dans les eaux internationales par un navire battant pavillon d'un pays de l'UE ou arrivant par voie terrestre sur le territoire européen.

<sup>8</sup> ECtHR, *Amuur v. France* [GC], No. 19776/92, 25 June 1996, para. 41.

<sup>9</sup> Executive Committee of the High Commissioner's Programme, *Conclusion No. 6 (XXVIII) – 1977 [Non-Refoulement]*, 12 October 1977, para. c).

<sup>10</sup> HCR, *Déclaration du HCR sur la situation à la frontière entre la Turquie et l'UE*, 2 mars 2020. <https://bit.ly/2KobFpT>.

## ORIENTATION 2 – BÂTIR UN SYSTÈME EUROPÉEN SOLIDAIRE DE RÉPARTITION DES DEMANDEURS D'ASILE

### 4. Remplacer le règlement Dublin par un nouveau dispositif pérenne de répartition

Reconnaissant la nécessité de réformer le règlement Dublin, **Forum réfugiés-Cosi rappelle que cette refonte 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.

En ce sens, Forum réfugiés-Cosi salue **la proposition du Parlement européen pour un véritable système de répartition, qui ne fasse pas reposer la responsabilité de l'accueil sur quelques États membres**<sup>11</sup>. La proposition du Parlement européen est d'instaurer un système qui distinguerait les périodes de flux migratoires normaux et les périodes de crise. Ce nouveau mécanisme serait permanent et automatique, sans seuil. Les demandeurs ayant des membres de leur famille dans un État membre ou ayant des liens avec celui-ci, par exemple s'ils y ont résidé ou étudié précédemment, seraient relocalisés dans cet État. Les demandeurs ne pouvant faire valoir de tels liens seraient 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.

**Alors que l'enjeu de la répartition doit être abordé par le nouveau Pacte sur l'asile et l'immigration, la nouvelle Commission européenne n'a pas encore effectué d'évaluation de la mise en œuvre du règlement Dublin.** De son côté, le Parlement européen a sollicité son Centre de recherche pour effectuer cette évaluation<sup>12</sup>, laquelle a été réalisée par le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE) et publiée en février 2020. L'évaluation permet d'identifier les lacunes des dispositions ; elle démontre notamment que l'objectif initial du règlement n'a pas été atteint, et que le respect des droits des demandeurs d'asile est insatisfaisant. Ces conclusions doivent être prises en compte dans le cadre d'une réforme du règlement Dublin et de la mise en place du Pacte européen sur l'asile et la migration.

En outre, dans le cadre des discussions sur le Pacte sur l'asile et la migration, **les États et la Commission débattent des formes que pourraient prendre cette solidarité européenne**, notamment par des aides financières, matérielles ou techniques. Dans leur courrier à l'attention de la Commission européenne, les quatre ministres de l'Intérieur de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Italie et de la France rappellent que la mise en œuvre d'autres types de mesures de solidarité que la relocalisation par des États membres doit rester une exception et être encadrée par des raisons motivées. **Il n'est en effet pas acceptable que certains États membres refusent le principe de solidarité européenne et se défaussent de toute responsabilité. L'UE doit s'engager, juridiquement et diplomatiquement, auprès des pays refusant l'accueil en violation des règles et valeurs de l'UE.** Dans son arrêt *Commission c/Pologne, Hongrie et République tchèque*<sup>13</sup> sur le mécanisme temporaire de relocalisation de demandeurs de protection internationale, la Cour de justice de l'UE a reconnu qu'en refusant de participer de manière effective au système de relocalisation *ad hoc* en soutien à l'Italie et à la Grèce, ces États membres avaient manqué à leurs obligations découlant du droit de l'Union.

### 5. Établir un système temporaire d'accueil et de répartition à défaut d'un accord européen

À défaut d'accord sur la réforme du règlement Dublin, **un système temporaire d'accueil et de répartition doit être établi entre les États membres volontaires**, pour répondre à l'impératif humanitaire de prise en charge des migrants arrivant sur le territoire européen. **Ce dispositif doit s'inscrire pleinement dans le cadre du RAEC** et permettre aux migrants débarqués ou qui arrivent aux frontières extérieures de l'UE d'être identifiés, d'avoir accès à la procédure d'asile et d'être transférés dans l'État responsable de sa demande dans le respect des garanties procédurales.

**Forum réfugiés-Cosi appuie la proposition d'ECRE<sup>14</sup>, qui prévoit d'utiliser les dispositions présentes dans le droit européen relatif à l'asile, notamment le règlement Dublin III.** L'entretien mené avec le demandeur d'asile permettra d'abord d'appliquer le critère familial établi dans le règlement, ou d'établir s'il dispose de documents de résidence ou du visa d'un autre État membre. Ainsi, **les demandeurs d'asile pour lesquels une demande de prise en charge au titre des articles 8 à 11, 12 ou 14 du règlement Dublin seraient répartis sur cette base dans les différents États.** Si la demande de prise en charge est rejetée, le demandeur d'asile devra alors bénéficier du mécanisme de répartition. L'entretien permettra également de collecter des informations pertinentes sur les liens potentiels des demandeurs avec les États, tels que leurs compétences linguistiques ou leur parcours de formation, informations qui seraient alors prises en compte pour la répartition. **L'État membre de première arrivée soumettrait**

<sup>11</sup> Parlement européen, *Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*, 6 November 2017.

<sup>12</sup> EPRS, *Dublin Regulation on international protection applications – European Implementation Assessment*, February 2020, <https://bit.ly/2VoDZPe>

<sup>13</sup> Cour de Justice de l'Union européenne, Communiqué de presse n°40/20, *En refusant de se conformer au mécanisme temporaire de relocalisation de demandeurs de protection internationale, la Pologne, la Hongrie et la République tchèque ont manqué à leurs obligations découlant du droit de l'Union*, 2 avril 2020.

<sup>14</sup> ECRE, *Relying on relocation – ECRE's proposal for a predictable and fair relocation arrangement following disembarkation*, Policy Paper 6, January 2019.

**une demande de prise en charge dans le cadre de l'article 17(2) du règlement Dublin, lequel prévoit une « clause humanitaire ».** Cette disposition discrétionnaire permettrait aux États participants de s'engager à accepter ces demandes au titre de la « clause humanitaire », afin de faciliter la relocalisation dans un délai de deux semaines. Cette disposition, qui prévoit le consentement des personnes, exclut ainsi un transfert forcé. Dans le cas où la personne refuserait son transfert, elle devrait alors poursuivre sa procédure d'asile dans l'État de premier accueil.

**Ce dispositif ne devrait pas être soumis à un critère additionnel tel que la nationalité, l'absence de bien-fondé présumé de la demande de protection, le genre, l'âge ou la religion.** Au vu de l'expérience des *hot spots*, un filtre supplémentaire serait contreproductif et imposerait des délais et une charge administrative supplémentaires. Le filtrage par nationalité dans le cadre de la relocalisation de 2015 n'a pas fait ses preuves. Comme l'indique le rapport de la Cour des comptes européenne<sup>15</sup>, le filtrage « *suppose des approches cohérentes en matière d'asile dans tous les États membres qui appliquent le régime d'asile européen commun. Or les taux de reconnaissance varient considérablement d'un État membre à l'autre, en particulier pour certaines nationalités* ». De plus, cette décision irait à l'encontre du principe de non-discrimination des réfugiés, ainsi que le rappelle ECRE<sup>16</sup>.

Les fonds européens et plus particulièrement le **Fonds asile, migration et intégration (FAMI) devrait soutenir les États participants** en couvrant les frais de transport, d'accueil et de procédures relatifs au mécanisme. Une récente étude d'ECRE et du HCR<sup>17</sup> indique que l'utilisation des fonds forfaitaires (*lump sum*) avait représenté un élément incitatif dans le système de relocalisation de 2015. **Un mécanisme de suivi devrait être mis en place pour assurer le respect des obligations du droit européen, de la transparence et de la cohérence du mécanisme.** La Commission européenne et le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) auraient un rôle tout particulier à tenir dans ce suivi.

**Une autre disposition du droit européen devrait être étudiée par les institutions de l'UE. En effet, la directive 2011/55/CE relative à l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées**<sup>18</sup> permet d'octroyer une protection temporaire aux personnes déplacées en cas d'arrivées massives, si le système d'asile risque de ne pas pouvoir traiter cet afflux sans provoquer d'effets contraires à son fonctionnement. Cette directive prévoit également **un dispositif de répartition des personnes déplacées entre les États membres.** Lorsque le transfert est effectué, le titre de séjour dans l'État de départ vient à expiration, et le nouvel État accorde la protection temporaire aux personnes concernées, avec un titre de séjour valable pendant toute la durée de la protection.

Les bénéficiaires se voient accorder le droit d'exercer une activité professionnelle et d'accéder à la formation professionnelle, d'accéder à un logement approprié, de recevoir une aide sociale et financière ainsi que des soins médicaux. Les bénéficiaires d'une protection temporaire peuvent déposer une demande d'asile auprès du pays d'accueil. Les États peuvent décider que le bénéfice de la protection temporaire ne peut être cumulé avec le statut de demandeur d'asile pendant l'instruction de la demande. À l'issue de l'examen, si aucune protection n'est accordée au titre du statut de réfugié ou d'un autre statut de protection, le bénéfice de la protection temporaire est maintenu.

**Le processus d'activation est initié par la Commission européenne, ex officio** ou suite à l'évaluation de la demande d'un État membre, **laquelle soumet la décision au Conseil pour adoption à la majorité qualifiée.** Le Parlement européen est informé de la décision. Dans sa décision, le Conseil constate la situation d'afflux massif de personnes déplacées et précise les groupes de personnes auxquels s'applique la protection temporaire, incluant celles qui peuvent relever du champ d'application de la Convention de Genève, qui fuient des zones de conflit armé ou de violence endémique, ou qui sont victimes de violations systématiques ou généralisées des droits humains, ou sur lesquelles pèsent de graves menaces à cet égard.

**D'une durée maximale de deux ans,** cette directive permet d'**organiser l'accueil immédiat, la répartition et la protection temporaire** des personnes afin qu'elles puissent engager une procédure d'asile dans un État membre de l'UE. Le dispositif prend fin au terme de la durée maximale du dispositif ou suite à une décision du Conseil sur proposition de la Commission. La décision du Conseil se fonde sur la situation dans le pays d'origine, laquelle doit permettre un retour sûr et durable.

---

<sup>15</sup> Cour des comptes européenne, Asile, relocalisation et retour des migrants : il est temps de renforcer la lutte contre les disparités entre les objectifs et les résultats, 2019.

<sup>16</sup> ECRE, *Ibid.*

<sup>17</sup> ECRE-UNHCR, *Follow the money III – Solidarity: the use of AMIF funds to incentivize resettlement and relocation in the EU*, March 2020, <https://bit.ly/2xQ3gJ8>.

<sup>18</sup> Directive 2011/55/CE du Conseil du 20 juillet 2011 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

## ORIENTATION 3 – GARANTIR UN ACCUEIL DIGNE ET DES PROCÉDURES ÉQUITABLES

### 6. Garantir un accueil digne 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 et d'indicateurs communs, 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'État membre au bout de six mois de procédure en première instance**. L'accès au marché du travail doit être assorti d'un accès effectif et gratuit à des possibilités d'apprentissage de la langue et ce, le plus tôt possible.

### 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 situation de 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.

### 8. 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.** 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 suspensif sont essentiels. Les moyens humains et financiers nécessaires doivent être prévus et effectivement assurés, et certaines garanties procédurales doivent encore être renforcées.

### 9. Encadrer strictement la privation de liberté des demandeurs d'asile

Par principe, un demandeur d'asile doit bénéficier de conditions matérielles permettant un accueil sur le territoire. La privation de liberté ne peut être décidée au seul motif qu'une personne demande l'asile, et le droit d'asile ne peut s'exercer à titre principal dans un contexte d'enfermement.

Si une privation de liberté doit être décidée, elle doit être notifiée par **une mesure individuelle et soumise rapidement au contrôle d'un juge**. Celui-ci devra statuer à intervalles réguliers sur la nécessité et la proportionnalité de la mesure, tout au long de la période de privation de liberté. Les personnes enfermées doivent être **accueillies dignement dans des lieux qui ne peuvent être soumis à un régime carcéral**. L'identification d'un besoin de protection au titre du droit d'asile nécessite une instruction qui ne peut être menée dans des conditions satisfaisantes dans un lieu fermé. C'est pour cette raison que le HCR a décidé en mars 2016 de se retirer des *hot spots* grecs qui étaient devenus des lieux d'enfermement, conformément à la « *politique d'opposition à la détention obligatoire* » de l'instance onusienne<sup>19</sup>. Le HCR précise dans ses « principes directeurs » à ce sujet que « **la détention de demandeurs d'asile devrait normalement être évitée et ne constituer qu'une mesure de dernier ressort** », et indique que « *le respect du droit de demander l'asile implique l'instauration de dispositifs d'accueil ouverts et humains pour les demandeurs d'asile* »<sup>20</sup>.

**Les négociations en cours autour d'une procédure à la frontière comme « pré-filtrage » obligatoire de tous les demandeurs d'asile souhaitant entrer dans l'UE posent de nombreuses questions en termes de garanties procédurales et de respect des droits fondamentaux.** Déjà débattus dans le cadre de la réforme initiée en 2016, les propositions des États sur la procédure d'asile à la frontière introduisaient des délais de décisions plus longs, allongeant la privation de liberté pour les demandeurs d'asile. Cette nouvelle procédure induirait une utilisation étendue et quasi systématique de la privation de liberté des demandeurs d'asile, qui va à l'encontre des recommandations du HCR. De plus, l'EASO indique que le taux de reconnaissance est substantiellement plus bas en première instance dans le cadre

<sup>19</sup> UNHCR, *Le HCR redéfinit son rôle en Grèce après l'entrée en vigueur de l'accord UE-Turquie*, 22 mars 2016. <https://bit.ly/2IzKd5s>

<sup>20</sup> UNHCR, *Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la détention*, 2012. <https://bit.ly/2KuOZ5X>



d'une procédure à la frontière en 2018, soit 12% contre 34% dans le cadre de procédures normales<sup>21</sup>. L'identification et la prise en charge des demandeurs d'asile vulnérables sont par ailleurs extrêmement limitées.

En outre, ces propositions font écho à **l'expérience des hot spots qui ne peut être considérée comme un modèle de référence**. D'une part, les missions de relocalisation ne concernaient que les nationalités associées à des taux de protection élevés, ce qui n'impliquait pas d'instructions complexes relatives à l'asile<sup>22</sup>. D'autre part, de nombreuses défaillances ont été relevées dans ces dispositifs fermés. Plusieurs instances européennes et internationales ont notamment constaté de mauvaises conditions d'accueil, des violences sexuelles, une surpopulation, un accès limité aux avocats et à l'information, des délais important de traitement des demandes, des atteintes aux droits de l'enfant, et une mauvaise identification des vulnérabilités<sup>23</sup>. Selon un rapport de la Commission LIBE du Parlement européen<sup>24</sup>, les *hot spots* n'ont pas permis d'alléger la pression sur l'Italie et la Grèce. **Il est nécessaire d'analyser ces défaillances et de définir précisément les mesures à mettre en place pour éviter qu'elles ne se reproduisent**. En ce sens, l'UE peut s'appuyer sur les recommandations formulées par l'Agence des droits fondamentaux (FRA) de l'UE et par la commission LIBE du Parlement européen en mai 2016 et mars 2017. Forum réfugiés-Cosi soutient plusieurs de ces recommandations :

- > Si une **priorisation par nationalité** est effectuée, elle doit être basée sur des considérations objectives et **ne doit pas induire de discriminations**, un allongement des délais, ni un déni d'accès au droit d'asile et à la réunification familiale pour les nationalités non prioritaires.
- > **L'accès à l'information** est un prérequis au respect du droit d'asile. Des vérifications régulières doivent donc être mises en place pour garantir l'efficacité des outils d'informations, en particulier à destination des mineurs.
- > **L'enregistrement des empreintes** dans la base de données Eurodac doit être appuyé par des sessions d'informations et de soutien. L'usage de la force physique ou psychologique pour obtenir les empreintes est une violation grave des droits fondamentaux.
- > **L'accès à un accompagnement juridique**, consacré par le droit européen durant la première phase de demande d'asile, doit être assuré. Il permet notamment de réduire considérablement la pression sur les systèmes d'appel et de permettre un meilleur accès à la protection.
- > **Les questions de sécurité** sont régulièrement soulevées dans les *hot spots*. L'absence d'informations sur les procédures et sur les droits des demandeurs d'asile provoque de nombreuses tensions, qui dégénèrent parfois en épisodes de violence. Des mesures doivent être prises pour réduire le risque d'exposition aux violences sexuelles ou basées sur le genre, grâce à des infrastructures adaptées et à des dispositifs d'orientation pour les victimes.
- > **L'identification et l'évaluation des personnes vulnérables** doivent être garanties. Les procédures de premier accueil et d'identification doivent permettre à une équipe médicale, sociale et psychosociale de travailler en coopération avec les autorités en charge des demandes de protection internationale. Une évaluation régulière des procédures standards est nécessaire. Une présence suffisante de personnels féminins est essentielle pour garantir la dignité des femmes et faciliter l'identification de violences sexuelles ou basées sur le genre.
- > **Les mineurs non accompagnés requièrent une attention particulière** et une prise en charge spécifique, qu'ils relèvent de l'asile ou non. La privation de liberté doit être particulièrement évitée pour les personnes vulnérables et les mineurs non accompagnés. Une procédure de détermination de l'âge basée sur les bonnes pratiques en la matière au niveau européen, notamment autour d'un dispositif d'évaluation sociale, ainsi qu'un **système de tutelle efficace**, sont des conditions essentielles au respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et de son bien-être. **L'évaluation individuelle des risques** doit être menée de manière prioritaire pour chaque mineur séparé, et doit être soumise à des procédures standardisées et menées par des équipes psychosociales qualifiées et compétentes. Les demandes d'asile de mineurs non accompagnés devraient être **traitées en priorité, quelle que soit la nationalité**. En cas de relocalisation de mineurs non accompagnés, une attention et des garanties procédurales particulières sont nécessaires compte tenu de leur vulnérabilité. L'Agence des droits fondamentaux de l'UE a rappelé dans une note<sup>25</sup> l'importance d'établir un processus simple et efficace pour éviter tout manque de clarté et tout délai inutile dans le processus de relocalisation.

<sup>21</sup> EASO, *Annual report on the situation of asylum in the European Union 2018*, June 2019, <https://bit.ly/2VpdvZJ>

<sup>22</sup> Seules les personnes originaires de pays dont le taux moyen de protection dans l'UE était supérieur à 75% étaient éligibles à la relocalisation. En septembre 2017, cela concernait les ressortissants de Syrie, d'Érythrée, du Yémen, du Qatar, des Bahamas, du Bahreïn, du Bhoutan et des Émirats arabes unis. En Grèce, les procédures d'asile « classiques » (hors relocalisation) étaient également menées dans les *hot spots*, mais des délais de plusieurs mois étaient constatés avec un accès limité aux informations et aux avocats.

<sup>23</sup> Voir notamment : FRA, *Opinion on fundamental rights in the 'hotspots' setup in Greece and Italy*, 29 novembre 2016, <https://bit.ly/2tVGH0c> et la mise à jour en février 2019 <https://bit.ly/2KofkEg> ; Conseil des droits de l'homme des Nations unies, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Greece*, 24 avril 2017, <https://bit.ly/2TYAZb> ; UNHCR, *Les femmes et les enfants réfugiés sont davantage exposés aux agressions sexuelles dans le climat de tensions et de surpopulation régnant dans les centres d'accueil des îles grecques*, 9 février 2018, <https://bit.ly/2WVMO0r> ; Conseil de l'Europe, *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by CPT*, 10 avril 2018, <https://bit.ly/2NstPr1> ; Conseil de l'Europe, *Redoubler d'efforts pour améliorer la situation des migrants et des réfugiés dans les îles grecques*, 31 janvier 2019 et 11 avril 2019, <https://bit.ly/2Zarimr> ; CPT, Grèce : *Le comité anti-torture du Conseil de l'Europe appelle à améliorer la situation des patients psychiatriques, tout en critiquant une nouvelle fois le traitement réservé aux étrangers retenus*, 19 février 2019, <https://bit.ly/2RUtEbO> ; ONU Info, *Migration en Méditerranée: la Grèce doit décongestionner ses centres d'accueil selon le HCR*, 1<sup>er</sup> octobre 2019, <https://bit.ly/3arYBKJ> ; Conseil de l'Europe, *La Grèce doit transférer les demandeurs d'asile qui se trouvent sur les îles de la mer Égée et améliorer les conditions de vie dans les structures d'accueil*, 31 octobre 2019, <https://bit.ly/3bCu1tQ>

<sup>24</sup> Parlement européen, *Implementation of the 2015 Council Decisions establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece*, Commission LIBE, mars 2017, <https://bit.ly/2wIEAQw>.

<sup>25</sup> FRA, *Relocation of unaccompanied children from Greece*, 17 March 2020, <https://bit.ly/2wzy4xa>

## ORIENTATION 4 – FACILITER L'ACCÈS AUX VOIES LÉGALES ET SÛRES POUR LES PERSONNES EN BESOIN DE PROTECTION

### 10. Étendre l'espace de protection grâce à un dispositif pérenne de réinstallation

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 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 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 présentant des besoins médicaux spécifiques.

### 11. 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 CEDH comme constituant une violation du droit à la vie privée et familiale. Une meilleure coordination entre les instances consulaires des États membres 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 ou la Suède, ont mis en place ces dernières années des critères restreignant la réunification familiale, notamment envers les bénéficiaires d'une protection subsidiaire ou par le biais de délais réduits pour déposer une demande. **Ces restrictions, temporaires ou définitives, doivent être prohibées dès lors qu'elles portent atteinte aux droits des réfugiés et remettent en cause leur processus d'intégration 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 qui 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.

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

Le développement des voies légales passe également par la mise à 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 ainsi de fournir aux réfugiés concernés une voie d'accès légale et sûre vers un pays tiers, de réaliser un projet d'étude et de construire un avenir professionnel et personnel.

### 13. 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>26</sup>, pour permettre aux personnes en besoin de 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.**

<sup>26</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>

## **ORIENTATION 5 – ADOPTER UNE APPROCHE INCLUSIVE DE LA PROTECTION INTERNATIONALE**

Même si l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale relève de la compétence nationale des États membres, l'UE 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.**

### **14. 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.

### **15. 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, la santé 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 6 – RESPECTER LES DROITS FONDAMENTAUX DES PERSONNES FAISANT L'OBJET D'UNE PROCÉDURE DE RETOUR**

### **16. Mettre en œuvre une politique de retour cohérente, légitime et respectueuse des droits fondamentaux**

Lors du discours sur l'État de l'UE en septembre 2018, le président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker a annoncé **la révision de la directive Retour 2008/115/EC**. Selon la Commission, « *l'application incohérente [de la directive Retour] en droit interne par les États membres nuit à l'efficacité de la politique de l'UE en matière de retour, et les États membres continuent de rencontrer des difficultés et des obstacles pour faire appliquer en intégralité les décisions de retour.* »<sup>27</sup> Les nouvelles règles proposées par la Commission devraient ainsi permettre « *d'accélérer les procédures de retour, d'empêcher les fuites et les mouvements secondaires, et d'accroître le taux global de retour, dans le plein respect des droits fondamentaux* ».

**Selon Forum réfugiés-Cosi, l'approche globale de cette révision est avant tout marquée par l'augmentation de l'utilisation de la rétention, la réduction des garanties procédurales, l'introduction de procédures à la frontière, et l'usage de l'interdiction d'entrée sur le territoire pour maintenir les personnes en dehors de l'UE.** Ces nouvelles dispositions auront des impacts très négatifs pour les personnes placées en rétention, en particulier les plus vulnérables.

**En outre, la Commission européenne n'a effectué aucune étude d'impact de la révision de la directive Retour, et le rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la directive Retour attendu pour décembre 2016 n'a pas été publié.** Aucune étude d'impact sur les droits fondamentaux n'a été effectuée, tant pour les recommandations de la Commission de mars 2017, que pour l'approche *hot spots*. Ces évaluations sont pourtant cruciales avant de mettre en place d'autres mesures plus restrictives. La commission Libertés civiles, justice et affaires intérieures du Parlement européen en charge d'étudier le nouveau texte a demandé une étude d'impact auprès du Centre de recherche du

<sup>27</sup> Commission européenne, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (refonte)*, COM(2018) 634 final, 12 septembre 2018, <https://bit.ly/3eGz9ok>.

Parlement européen<sup>28</sup>, dont il ressort que **la proposition de la Commission européenne comporte des dispositions qui auraient un impact grave sur les droits humains et sociaux des migrants, incluant des violations injustifiées et disproportionnées de droits fondamentaux garantis par le droit européen et international**. Ces risques ont également été relevés par l'Agence des droits fondamentaux de l'UE dans la publication de son Opinion en janvier 2019<sup>29</sup>, suite à une demande d'avis de la part du Parlement européen.

Afin de garantir **une politique de retour cohérente, légitime et respectueuse des droits**, plusieurs prérequis doivent être établis : une politique d'asile équitable et cohérente, d'autant plus importante lorsque les droits et les recours durant la procédure de retour sont liés aux précédentes procédures d'asile ; des procédures de retour équitables et respectueuses des droits ; enfin des relations équitables et transparentes avec les pays tiers, et respectueuses des normes et du droit international des droits humains.

**La révision de la directive Retour suscite de nombreuses inquiétudes au sujet des garanties procédurales**. Les mesures proposées restreignent considérablement **l'accès à un recours suspensif** et portent atteinte au contrôle effectif de la légalité de l'éloignement, notamment pour les personnes dont la demande de protection internationale a été rejetée. La volonté de la Commission de lier les procédures de retour avec les procédures d'asile ne doit pas réduire les garanties procédurales pour les demandeurs d'asile ayant reçu un rejet de leur demande. La complexité des situations personnelles ne doit pas être ignorée, notamment au regard des risques encourus en cas de retour.

## 17. Privilégier les alternatives à la rétention

S'il est un fait que l'UE fait face à des défis migratoires majeurs, **un recours accru à la rétention ne constitue pas un moyen pertinent pour améliorer le taux d'éloignement**. Il n'existe actuellement aucune donnée indiquant que l'augmentation de la durée de rétention et la réduction des garanties procédurales augmentent le nombre de retours. Il est en revanche démontré que cette politique augmente les souffrances et les traumatismes des personnes placées en rétention.

**Forum réfugiés-Cosi rappelle que les mesures coercitives pour assurer l'éloignement d'un ressortissant de pays tiers à l'UE ne peuvent être utilisées qu'en dernier recours et doivent être 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.

**Forum réfugiés-Cosi appelle les autorités européennes à repenser l'usage de la rétention**, trop souvent inutile et déshumanisante à l'égard d'un public qui se trouve, de surcroît, de plus en plus soumis au droit pénal du fait de sa situation administrative. L'objectif d'instaurer une politique de retour plus efficace au niveau européen ne doit pas se faire aux dépens des droits humains et du respect de la dignité des personnes. **Les mesures alternatives à la rétention, moins coûteuses et souvent plus efficaces, doivent être développées**.

La difficulté de mise en œuvre des éloignements, notamment du fait de l'exigence de l'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. **Une attention particulière doit être portée aux personnes en situation d'apatridie, particulièrement vulnérables à la rétention arbitraire, alors que leurs perspectives d'éloignement sont nulles**.<sup>30</sup> Des solutions doivent être pensées pour l'accueil sur le territoire européen des étrangers qui ne peuvent être éloignés.

## 18. Établir un système de suivi des retours et de la réadmission

Selon les recommandations de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE, les équipes déployées pour mener les opérations de réadmission par les États membres devraient être formées de manière adéquate. **Un système de suivi des retours et de la réadmission est essentiel** pour prévenir toute violation des droits fondamentaux et garantir un traitement digne. Enfin, les personnes renvoyées doivent être informées de leurs droits et de leurs obligations avant et durant l'opération d'éloignement.

<sup>28</sup> European Parliamentary Research Service, *The proposed Return Directive (recast) Substitute Impact Assessment*, February 2019, <https://bit.ly/3cyMLA0>.

<sup>29</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, *The recast Return Directive and its fundamental rights implication, Opinion of the European Agency for Fundamental Rights*, FRA Opinion – 1/2019, 10 January 2019, <https://bit.ly/2RV59Lo>.

<sup>30</sup> European Network on Statelessness, *Protection stateless persons from arbitrary detention, An agenda for change*, 2017, <https://bit.ly/2DwBHHS>

## ORIENTATION 7 – ÉTABLIR UNE POLITIQUE EXTÉRIEURE RESPONSABLE ET PROTECTRICE

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

Pour Forum réfugiés-Cosi, il est urgent de remplacer l'approche actuelle de la coopération avec les pays tiers, qui vise à maintenir dans ces pays les personnes ayant besoin de protection, 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.

L'UE 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 État 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**.

### 20. Renoncer au concept de « pays tiers sûrs »

L'application de ce concept pose de nombreux problèmes, tant sur le plan juridique 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 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.

À 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, en tant qu'il est 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 être introduits**.

### 21. 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 HCR, et que la légalité de cette pratique n'a pas été validée à ce jour par la CJUE, 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 illustre 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.