



ACCUEIL, RÉPARTITION, PROCÉDURE, RETOUR

Pour un système d'asile européen solidaire et respectueux des droits fondamentaux

Mai 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, 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 centre 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 les politiques européennes d'asile et d'immigration. Le 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

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

CONTACT :

Laurent DELBOS, responsable du plaidoyer
ldelbos@forumrefugies.org | +33 (0)6 22 20 46 96



CONTEXTE

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'Union européenne (UE). Le 26 février 2020, le président turc Recep Tayyip Erdogan a annoncé la décision de ne plus contrôler le départ des réfugiés depuis son pays vers l'Union européenne (UE). En conséquence, des milliers de personnes, hommes, femmes et enfants, se sont rassemblées à plusieurs points de passage vers la Grèce et la Bulgarie, dans l'espoir de rejoindre l'UE. En réponse, la Grèce a renforcé ses patrouilles à la frontière, et le 1^{er} mars, le Conseil gouvernemental grec de sécurité nationale a décidé plusieurs mesures parmi lesquelles la suspension de la procédure d'asile pendant une durée d'un mois et l'éloignement vers leur pays d'origine et vers le pays de transit des personnes arrivées illégalement¹. Alors que la situation dans les *hot spots* en Grèce se détériore gravement depuis plusieurs mois², cette nouvelle crise de l'accueil met en exergue les défaillances des politiques européennes en matière d'asile.

Elle fait également écho à **l'échec des États membres, jusqu'aujourd'hui pour organiser le débarquement des migrants secourus en mer Méditerranée.** Aucune solution durable n'a été trouvée pour garantir le débarquement, l'accueil, la répartition et la prise en charge des migrants et des demandeurs d'asile secourus. Au contraire, dans le contexte de la crise sanitaire du COVID-19, l'Italie et Malte ont fait part de leur décision de fermer leurs ports au débarquement de migrants secourus en mer Méditerranée. Ces décisions sont une nouvelle violation grave du droit international et européen en matière de secours en mer, d'asile et de non-refoulement.

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 tous les États membres. Au-delà de l'enjeu lié au secours et l'accueil immédiat et indispensable des migrants et des demandeurs d'asile, cette situation met plus largement en avant les défaillances du système d'asile européen, et appelle les États membres à prendre leur responsabilité pour construire un système d'asile européen solidaire, durable et respectueux des droits fondamentaux.

Dans ses orientations politiques³, 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.** Celui-ci doit permettre de rouvrir les discussions pour la réforme du régime d'asile européen commun (RAEC), développer un nouveau mode de répartition, adopter une approche plus soutenable en matière de recherche et de sauvetage, et mettre à jour les règles en matière de retour. La publication de ce Pacte est attendue pour le printemps 2020. La Commission européenne a engagé en ce sens des discussions avec les États membres pour obtenir des compromis sur des négociations bloquées depuis plusieurs années.

Un récent courrier des ministres de l'Intérieur allemand, espagnol, français et italien à l'attention de la Commission européenne a remis au premier plan les enjeux des discussions portant sur le droit d'asile⁴. Cette lettre demande à ce que le nouveau plan de la Commission crée un mécanisme contraignant de répartition équitable selon des critères spécifiques, en particulier quand un État membre fait face à une pression disproportionnée, et précise que le recours par les États membres à d'autres types de mesures de solidarité que la relocalisation doit rester une exception motivée. Le courrier appelle également à la mise en place d'un mécanisme solidaire de sauvetage pour les migrants secourus en mer, qui garantirait aux États situés aux frontières extérieures de l'UE qu'ils n'auraient pas la responsabilité d'un nombre excessif de demandes d'asile. Le courrier insiste sur un « pré-filtrage » obligatoire de tous les demandeurs d'asile souhaitant entrer dans l'UE, incluant des vérifications sanitaires, sécuritaires et d'identité, et demande l'établissement d'une liste étendue des motifs d'admissibilité d'une demande. Il insiste également sur le fait que les demandeurs qui n'ont pas le droit à une protection ne sont pas autorisés à rester sur le territoire de l'UE, comme sur la prévention des mouvements secondaires.

¹ Ekathimerini, *Greece freezes asylum applications from illegally entering migrants*, 1er mars 2020, <https://bit.ly/33LXFPW>

² HCR, *le HCR appelle à une action décisive pour mettre fin aux conditions alarmantes dans les îles de la mer Égée*, 7 février 2020, <https://bit.ly/39iCvdc> ; Haut-Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, *la Grèce doit transférer d'urgence 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/3dr7Qh2> ; HCR, *la Grèce doit mettre fin au dangereux surpeuplement des centres de réception dans les îles ; l'appui de l'UE est essentiel*, 1er octobre 2019, <https://bit.ly/33KnLTa> ; Fundamental Rights Agency, *Migration : Key fundamental rights concerns – Quaterly bulletins*, <https://bit.ly/2JaopQq>.

³ Commission européenne, *Une Union plus ambitieuse – Orientation politiques pour la prochaine Commission européenne 2019-2024*, <https://bit.ly/2Ko0luu>

⁴ Politico, *4 largest EU countries issue joint proposal to unlock asylum impasse*, 16 April 2020, <https://politi.co/2RU59vk>

L'enjeu d'une procédure d'asile à la frontière et de sa mise en œuvre obligatoire ou optionnelle était déjà au cœur des débats en 2016 lors la proposition de réforme du RAEC. Entre autres propositions des États, les délais de décision sur les demandes d'asile passeraient de 4 à 6 semaines. En cas d'un appel, l'entrée sur le territoire ne serait pas accordée avant 12 semaines après l'introduction de la demande, si aucune décision n'est prise dans ce délai.

Ce débat est également étroitement lié à la refonte de la directive Retour engagé depuis septembre 2018 suite à une proposition de la Commission, laquelle propose de mettre en place une procédure de retour à la frontière applicable aux ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'une décision de rejet d'une demande de protection internationale effectuée à la frontière. Cette nouvelle procédure introduit un lien étroit entre les procédures de retour et d'asile. Le délai de recours contre la décision de retour serait de 48 heures, avec un caractère suspensif limité. La durée de la rétention pour appliquer cette procédure ne devrait pas excéder 4 mois. Cependant, elle pourrait s'ajouter à la durée de rétention maximale définie par cette directive, qui est déjà de 18 mois. La commission Libertés civiles du Parlement étudie actuellement les propositions de la Commission, afin d'entamer des négociations avec les États.

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. 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, si bien qu'elles ont pour effet de modifier les parcours migratoires et d'inciter les migrants et les réfugiés à prendre davantage de risques sur les routes migratoires. Les garanties procédurales pour les demandeurs d'asile et les ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'une procédure de retour sont gravement remis en cause et restreignent l'accès au droit d'asile dans l'UE. En 2016, Forum réfugiés-Cosi alertait déjà sur les conséquences de ces mesures qui risquent de générer des situations de tensions au niveau des frontières extérieures ainsi que dans les pays frontaliers de l'UE, et qui accroîtraient les risques de violation des droits fondamentaux des personnes maintenues ou renvoyées en dehors de l'UE.

RECOMMANDATIONS LIMINAIRES

Dans le cadre de l'élaboration du nouveau Pacte européen sur l'asile et la migration et des politiques d'asile des Etats membres, Forum réfugiés-Cosi rappelle aux institutions de l'UE et aux États membres, en particulier la France et ses représentants au sein du Conseil de l'UE et du Parlement européen les considérations liminaires 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 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 faire un usage excessif de la violence afin de protéger les frontières. L'UE doit ainsi s'engager, juridiquement et diplomatiquement, auprès des pays ne respectant 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 permettre d'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**⁵.

⁵ Forum réfugiés-Cosi, *16 recommandations pour développer des voies d'accès légales et sûres*, avril 2018. <https://bit.ly/2KfAx5E>

ASSURER UN ACCÈS À LA PROCÉDURE D'ASILE CONFORME AU DROIT EUROPÉEN ET INTERNATIONAL

- 5 - Les personnes en situation de déplacement forcé sont principalement accueillies dans des pays en développement⁶. Avant de rejoindre l'Union européenne, de nombreux migrants empruntent par ailleurs 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.
- 6 - **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, 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 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.
- 7 - **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)**⁷, 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.
- 8 - **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)⁸.

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 aux droits des réfugiés en particulier du principe de non-refoulement. L'article 18 de la Charte de l'UE sur les droits fondamentaux garantit explicitement le droit d'asile.

Si la CEDH n'inclut pas le droit à l'asile comme tel, l'éloignement d'une personne en l'exposant au risque de torture ou d'autres formes de peine ou traitement 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 État⁹.

⁶ Forum réfugiés-Cosi, *16 recommandations pour développer des voies d'accès légales et sûres*, avril 2018. <https://bit.ly/2KfAx5E>

⁷ HCR, *Déclaration du HCR sur la situation à la frontière entre la Turquie et l'UE*, 2 mars 2020. <https://bit.ly/2KobFpT>

⁸ ECHR, *Amuur v. France* [GC], No. 19776/92, 25 June 1996, para. 41.

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

9 - Le droit applicable à un navire 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'indique notamment le HCR dans un avis consultatif sur l'applicabilité extraterritoriale des obligations de non refoulement¹⁰ 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 migrants qui s'y trouvaient¹¹. 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).

10 - 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 [...].* »¹²

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 vers l'Europe sûres et légales.

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.

11 - 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 rappelé¹³ 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'alarme¹⁴ 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.

12 - 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'Union européenne 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.

¹⁰ 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.

¹¹ 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* », <https://bit.ly/2Wd4gRZ>

¹² 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. <https://bit.ly/3fsGZCl>

¹³ 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>

¹⁴ OIM, *L'OIM est très préoccupée par le renvoi de migrants en Libye depuis les eaux maltaises*, 16 mars 2020.

GARANTIR UN ACCUEIL DIGNE ET DES PROCÉDURES ÉQUITABLES DANS LE RESPECT DES DROITS DES PERSONNES ARRIVANT SUR LE SOL EUROPÉEN

- 13 -** Toute personne faisant l'objet d'une privation de liberté doit se voir notifier une **mesure individuelle, qui devra être soumise rapidement au contrôle d'un juge**. Celui-ci devra statuer sur la nécessité et la proportionnalité de la mesure à intervalles réguliers, 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 de privation de liberté. 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 onusienne¹⁵. Le HCR précise d'ailleurs 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* »¹⁶.
- 14 -** Dans le cadre de l'élaboration du nouveau Pacte européen sur l'asile et la migration, la Commission européenne et les États membres échangent sur les modalités d'un compromis autour de la révision du RAEC. **Forum réfugiés-Cosi rappelle que toute réflexion sur un aménagement des normes existantes doit veiller à s'inscrire dans le cadre des engagements internationaux de l'UE et de ses États membres en matière d'asile**. 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. **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 induit 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, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) indique que le taux de reconnaissance est substantiellement plus bas en première instance dans le cadre d'une procédure à la frontière en 2018, s'élevant à 12% contre 34% dans le cadre de procédures normales¹⁷. Les propositions en cours de négociations introduisent des délais de recours plus courts, une limitation du caractère suspensif des recours, un accès à l'information et à un accompagnement légal limités. L'identification et la prise en charge des demandeurs d'asile vulnérables sont par ailleurs extrêmement limitées.
- 15 -** 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 aux taux de protection élevés, ce qui n'impliquait pas d'instructions complexes relatives à l'asile¹⁸. D'autre part de nombreuses défaillances ont été relevées dans les dispositifs fermés. Plusieurs instances européennes et internationales ont notamment constaté des mauvaises conditions d'accueil, la commission de violences sexuelles, une surpopulation, une évaluation défailante des vulnérabilités, un accès limité aux avocats et à l'information, des délais importants de traitement des demandes, des atteintes aux droits de l'enfant, et une mauvaise identification des vulnérabilités¹⁹.

¹⁵ UNHCR, *Le HCR redéfinit son rôle en Grèce après l'entrée en vigueur de l'accord UE-Turquie*, Communiqué de presse, 22 mars 2016. <https://bit.ly/2LzKd5s>

¹⁶ 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>

¹⁷ EASO, *Annual report on the situation of asylum in the European Union 2018*, June 2019, <https://bit.ly/2VpdyZJ>

¹⁸ 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'Erythrée, 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 hotspots, mais des délais de plusieurs mois étaient constatés avec un accès limité aux informations et aux avocats.

¹⁹ 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/2KofkEq> ; 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/2lTYAZb> ; 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*, Déclaration du 9 février 2018. <https://bit.ly/2lWMO0r> ; 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/2zarjmr> ; 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*, 1er octobre 2019, <https://bit.ly/3arYBKI> ; 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/3bCu1iQ>

Selon un rapport de la Commission LIBE du Parlement européen²⁰, 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 la FRA, et par la commission LIBE du Parlement européen en mai 2016 et en 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 priorisées.
- › **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 relevées dans les *hot spots* en Grèce et en Italie. L'absence d'informations sur les procédures et sur les droits de demandeurs d'asile provoquent de nombreuses tensions, qui dégénèrent parfois en épisodes de violence. Des mesures doivent être également 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 standard est nécessaire. Une présence suffisante de personnels féminins est essentielle pour garantir la dignité des femmes en cours de procédures 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. En premier lieu, la privation de liberté doit particulièrement être 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 pour chaque mineur séparé de manière prioritaire. Elle 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. La FRA a rappelé dans une note²¹ l'importance d'établir un processus simple et efficace pour éviter toute manque de clarté et tout délai inutile dans le processus de relocalisation.

²⁰ 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>

²¹ FRA, *Relocation of unaccompanied children from Greece*, 17 March 2020, <https://bit.ly/2wzy4xa>

ÉTABLIR UN VÉRITABLE SYSTÈME EUROPÉEN SOLIDAIRE DE RÉPARTITION DES DEMANDEURS D'ASILE DANS LE RESPECT DES DROITS

- 16** - Le principe de solidarité est établi dans l'article 80 du Traité sur le fonctionnement de l'UE. Cependant, les notions de solidarité et de partage des responsabilités pour les réfugiés ou les demandeurs d'asile ne sont pas définies dans le droit européen. **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. La lettre de mission de la Commissaire Ylva Johansson en charge des affaires intérieures²² précise que le système d'asile européen doit inclure « *de nouvelles formes de solidarité et garantir que tous les États membres contribuent significativement pour soutenir les autres États qui font face à une pression plus importante* ».
- 17** - 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**²³. 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 donné 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.
- 18** - **Bien que prévoyant de proposer un nouveau Pacte, la nouvelle Commission européenne n'a pas encore effectué d'évaluation de la mise en œuvre du règlement Dublin.** À ce titre, le Parlement européen a sollicité son Centre de recherche pour effectuer cette évaluation²⁴, 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 et 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.
- 19** - 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, l'Espagne, l'Italie et 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 encadré 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 tchèque²⁵ 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.

²¹ FRA, *Relocation of unaccompanied children from Greece*, 17 March 2020, <https://bit.ly/2wzy4xa>

²² European Commission, *Mission letter Ylva Johansson Commissioner for Home Affairs*, December 2019, <https://bit.ly/2VsWUZw>

²³ 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

²⁴ EPRS, *Dublin Regulation on international protection applications – European Implementation Assessment*, February 2020, <https://bit.ly/2VoDZPe>

²⁵ 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.

20 - 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.

21 - **Forum réfugiés-Cosi appuie la proposition d'ECRE²⁶, 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 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 européenne²⁷, 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* ». Cette décision irait à l'encontre du principe de non-discrimination des réfugiés, ainsi que le rappelle ECRE²⁸.

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 HCR²⁹ 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 l'EASO auraient un rôle tout particulier à tenir dans ce suivi.

22 - 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 déplacées³⁰ 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.

²⁶ ECRE, *Relying on relocation – ECRE's proposal for a predictable and fair relocation arrangement following disembarkation*, Policy Paper 6, January 2019.

²⁷ 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

²⁸ ECRE, *Ibid.*

²⁹ 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>

³⁰ 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.

Les bénéficiaires se voient accorder le droit d'exercer une activité professionnelle, d'accéder à la formation professionnelle, et 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 permettrait **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.

RESPECTER LES DROITS FONDAMENTAUX DES PERSONNES FAISANT L'OBJET D'UNE PROCÉDURE DE RETOUR

- 23** - Lors du discours sur l'État de l'Union européenne (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.* »³¹ 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.
- 24** - **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.
- 25** - S'il est un fait que l'UE fait face à des défis migratoires majeurs, **un recours accru à la rétention et un allongement du délai de celle-ci ne peuvent cependant pas être utilisés comme des moyens d'améliorer le taux d'éloignement**. Malgré une politique plus incitative à la coopération avec les pays d'origine, le nombre de retours continue de diminuer selon la Commission européenne, passant de 45,8% en 2016 à 36,6% en 2017³². Il n'existe actuellement aucune preuve 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.
- 26** - **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.
- 27** - **S'agissant de la procédure d'asile à la frontière, Forum réfugiés-Cosi s'inquiète particulièrement des projets de rapprochement des procédures de retour et d'asile**. La Commission européenne propose la mise en place d'une procédure de retour à la frontière applicable aux ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'une décision de rejet d'une demande de protection internationale effectuée à la frontière, ce qui introduit un lien étroit entre les procédures de retour et d'asile. Le délai de recours contre la décision de retour serait de 48 heures, avec un caractère suspensif limité. La durée de la rétention en découlant ne devrait pas excéder quatre mois, mais elle pourra s'ajouter à la durée de rétention maximale de dix-huit mois définie par cette directive.

³¹ 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>.

³² Commission européenne, Rapport d'avancement de l'Agenda européen en matière de migration, COM(2018) 798 final, 4 décembre 2018, <https://bit.ly/2zclGEi>

- 28 - 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 spot*. 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 Parlement européen³³, 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 de l'Union européenne pour les droits fondamentaux (FRA) dans la publication de son *Opinion* en janvier 2019³⁴, suite à une demande d'avis de la part du Parlement européen.
- 29 - 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.
- 30 - 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 criminalisé par sa situation administrative. L'objectif d'instaurer une politique de retour plus efficace au niveau européen ne doit pas se faire au dépend 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.**
- 31 -** 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. 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. Des solutions doivent être pensées pour **l'accueil sur le territoire européen des étrangers qui ne peuvent être éloignés.**
- 32 -** Selon les recommandations de la FRA, 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.

³³ European Parliamentary Research Service, *The proposed Return Directive (recast) Substitute Impact Assessment*, February 2019, <https://bit.ly/3cyMLA0>

³⁴ 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>.