



FRANCE TERRE D'ASILE

MANIFESTE POUR L'AVENIR DU DROIT D'ASILE EN EUROPE

Mai 2019



> RENFORCER ET ÉQUILIBRER LA COOPÉRATION AVEC LES PAYS TIERS



© Organisation internationale pour les migrations

La coopération avec les pays tiers a toujours constitué un élément important des politiques migratoires européennes. Toutefois, la hausse des arrivées par la Méditerranée en 2015-2016 a encore accentué l'importance pour les pays de l'Union d'adopter une approche commune en matière de politiques d'asile et d'immigration.

Une telle approche inclut la coopération avec les pays tiers, et en particulier avec les pays par lesquels transitent migrants et réfugiés.

France terre d'asile a toujours promu une coopération constructive avec nos voisins et certains pays d'origine, mais cette coopération ne peut pas avoir pour objectif l'externalisation de nos frontières ou la défausse de nos responsabilités.

METTRE EN OEUVRE UN CADRE DE PARTENARIAT RESPONSABLE ENTRE L'UE ET LES PAYS TIERS

Afin de prévenir les mouvements migratoires irréguliers, l'Union européenne a souvent tenté de chercher des solutions auprès des pays d'origine ou de transit, notamment en contrepartie d'importantes contributions financières ou de menaces de réduction des aides existantes. Elle a même laissé les États membres s'enfermer avec des prétextes sécuritaires opportunistes. Les « succès » imputés à l'accord avec la Turquie de 2016 ou avec les garde-côtes libyens renforcent cette conviction, et les considérations relatives aux violations des droits de l'Homme et aux menaces pour le droit d'asile ont tendance à être balayées d'un revers de la main.

Pourtant, une telle stratégie comporte de nombreuses limites. L'Europe n'a ainsi pas réussi à trouver de pays volontaires pour accueillir des plateformes de débarquement des migrants. Une coopération efficace et responsable ne peut avoir pour seul objectif de prévenir les migrations irrégulières et d'augmenter le nombre de retours et réadmissions.

La coopération avec les pays tiers doit se fonder sur le principe de solidarité et aussi prendre en compte les besoins et la situation des pays concernés.

RECOMMANDATIONS :

> Toute coopération avec les pays tiers doit viser à un **renforcement de leurs capacités juridiques et d'accueil** et à **l'instauration d'un dialogue équilibré** plutôt qu'à une externalisation de nos responsabilités.

> Des critères doivent être définis afin de déterminer avec quels pays l'UE peut coopérer : les **droits de l'Homme et le droit d'asile doivent être placés au cœur de tout accord et partenariat**.

> Les différents instruments financiers en faveur des pays tiers, et en particulier l'aide au développement, doivent être **déconnectés des considérations relatives à la lutte contre les migrations irrégulières**.

ÉTENDRE LES VOIES D'ACCÈS LÉGALES ET SÛRES VERS L'EUROPE

Plus de 80 % des réfugiés dans le monde se trouvent dans des pays voisins de leur pays d'origine. L'Europe n'en accueille qu'une part marginale, même après les arrivées de 2015-2016. De même, le nombre important de personnes en besoin de protection dans les arrivées par la Méditerranée a démontré l'importance de renforcer les voies d'accès légales existantes, telles que la réinstallation, et de développer des voies complémentaires.

En effet, la réinstallation ne concerne qu'une infime proportion des réfugiés. Sur 68,5 millions de réfugiés dans le monde en 2017, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) a identifié 1,2 millions en besoin de réinstallation alors que seuls 6 % d'entre eux ont pu en bénéficier. Or, l'absence de voies légales conduit de nombreux migrants et réfugiés à risquer leur vie lors de trajets périlleux.

L'ouverture de voies légales est indispensable non seulement pour mettre un terme aux tragédies aux portes de l'Europe, mais aussi pour répondre aux besoins de circulation migratoire maîtrisée, envisagés dans le cadre de programmes de coopération entre pays d'origine et de l'UE.

RECOMMANDATIONS :

> Les États membres doivent **augmenter les places de réinstallation** et renforcer les programmes existants tout en garantissant l'accès à la demande d'asile aux personnes arrivant directement sur leur territoire.

> En complément de la réinstallation, doivent être développées des **nouvelles voies de migration légale complémentaires**, telles que la réunification familiale élargie, les visas humanitaires, le parrainage privé ou les bourses étudiantes.

> Il est nécessaire de **repenser la migration légale** au sein d'espaces régionaux cohérents et notamment les conditions de la circulation migratoire et de la mobilité dans l'espace méditerranéen.

> METTRE EN PLACE UNE POLITIQUE D'ASILE EUROPÉENNE SOLIDAIRE



© David Jones / Óglaigh na hÉireann

634 700 demandes d'asile ont été déposées dans l'Union européenne en 2018, contre plus d'un million en 2015. Malgré cette nette diminution, les gouvernements européens ne parviennent pas à s'accorder sur une réforme de la politique d'asile commune en Europe, qui aujourd'hui s'enlise.

Les changements politiques survenus dans certains États en 2018, en particulier en Hongrie et en Italie avec la progression de mouvements populistes, ont même accentué les divergences relatives à l'asile au sein de l'UE. Celles-ci sont particulièrement visibles en Méditerranée, où les blocages de navires humanitaires et les refoulements vers la Libye se multiplient.

Mise à mal, parfois quasi inexistante, la solidarité européenne a besoin d'un nouveau souffle, nécessaire à la défense et à l'effectivité du droit d'asile en France et en Europe.

ORGANISER UNE RÉPONSE IMMÉDIATE DE L'UE EN MÉDITERRANÉE ET IDENTIFIER PLUS RAPIDEMENT LES PERSONNES EN BESOIN DE PROTECTION

Si le refus systématique du nouveau ministre de l'Intérieur Matteo Salvini de faire débarquer des navires humanitaires dans les ports italiens a réduit ostensiblement le nombre d'arrivées par la mer en Italie (un peu plus de 23 000 en 2018, presque 120 000 en 2017), les traversées se sont en réalité déplacées vers l'Espagne, sans que le nombre de morts n'en soit pour autant réduit. Le HCR estime qu'en moyenne, 6 personnes sont mortes chaque jour en 2018. Depuis le début de l'année 2019, plus de 400 personnes ont perdu la vie en Méditerranée en tentant de rejoindre l'Europe.

La fermeture des ports italiens, couplée à la méfiance des autorités maltaises qui n'acceptent de faire débarquer des bateaux humanitaires qu'en cas d'accord préalable entre États membres pour la répartition des demandeurs d'asile, entraîne le retour des naufragés vers la Libye, dans un pays où règne aujourd'hui le chaos.

À ces renvois vers la Libye s'ajoutent les mesures, mises en œuvre par certains gouvernements européens, de criminalisation des ONG de recherche et de sauvetage en mer. Sans leur travail, et avec la fin des moyens maritimes alloués à l'opération européenne Sophia, qui vise à sauver des vies et à lutter contre le trafic de migrants, c'est un véritable cimetière migratoire qui se constitue en Méditerranée.

Les échecs répétés de la Commission européenne à trouver une solution à cette crise, qui a par exemple échoué à réunir les États membres et leurs voisins méditerranéens sur un mécanisme pour faire débarquer, identifier, et orienter les migrants secourus, sont l'illustration, preuve s'il en faut, de la nécessité d'une solidarité effective des États membres sur la question de l'asile. La situation tragique en Méditerranée appelle une réponse concertée et immédiate des gouvernements européens.

RECOMMANDATIONS :

- > Le **principe de solidarité**, en particulier en matière d'asile, doit être réaffirmé en tant que valeur fondamentale de l'Union européenne.
- > En l'état actuel de la situation politique et sécuritaire en Libye, France terre d'asile appelle l'UE à veiller à la **préservation des droits fondamentaux des migrants et réfugiés** présents dans le pays.
- > Les **opérations de recherche et de sauvetage en mer, de nature humanitaire, doivent être renforcées** en Méditerranée, notamment par la relance des moyens maritimes européens de l'opération EUNAVFORMED/Sophia, pour prévenir les migrations dans les zones de départ et sauver des vies.
- > France terre d'asile demande également la **fin des mesures de criminalisation et de pénalisation des acteurs de la société civile qui viennent en aide aux migrants**, en Méditerranée et ailleurs.
- > Des **centres de premier accueil doivent être créés sur le territoire européen**, pour informer et orienter les migrants, et permettre une identification rapide des plus vulnérables.
- > Il est primordial de mettre en place un **mécanisme régional de débarquement qui repose sur la solidarité**, via la relocalisation et l'ouverture des ports européens, et non sur une externalisation au détriment des pays voisins de l'Union.

INSTAURER UN NOUVEAU MÉCANISME DE RÉPARTITION DES DEMANDEURS D'ASILE DANS L'UE

En 2018, l'Espagne, l'Italie et la Grèce ont connu le plus grand nombre d'arrivées en Europe. L'un des principaux critères utilisés dans l'application du Règlement Dublin III est celui du pays de première entrée sur le territoire européen, qui implique le retour des demandeurs d'asile dans ce pays.

Le Règlement Dublin fait donc peser un poids excessif sur ces pays de premier accueil. En 2018, l'Italie a par exemple reçu 31 000 requêtes entrantes pour prendre en charge un demandeur d'asile alors établi dans un autre pays européen, ce qui entraîne des difficultés de traitement compte-tenu de la complexité administrative de ce type de dossier. Les demandes de transferts n'aboutissant que rarement, la procédure représente un coût

humain et financier important pour les États, et sature les systèmes d'asile nationaux. Quand les transferts sont effectifs, le délai peut être très variable d'un État à un autre : il faut par exemple moins d'un mois en Pologne et jusqu'à 6 mois à Malte.

Pour sortir de ce cercle vicieux, les accords ad-hoc entre États membres récemment conclus à la suite du débarquement de plusieurs navires humanitaires pourraient être généralisés, et formalisés dans un nouveau mécanisme de solidarité, dont les principaux pays d'accueil, volontaires, seraient en première ligne.

RECOMMANDATIONS :

- > Un **nouveau mécanisme de répartition doit être créé en remplacement du Règlement Dublin**, en prenant en compte de nouveaux critères - comme les aspirations des demandeurs d'asile et leurs liens familiaux et linguistiques - pour équilibrer le partage de l'accueil dans l'UE.
- > France terre d'asile soutient la mise en place d'une **coopération renforcée entre États membres volontaires** pour la répartition et l'accueil des demandeurs d'asile.

METTRE EN PLACE UNE SOLIDARITÉ EFFECTIVE ENTRE LES ÉTATS MEMBRES

Depuis l'accord conclu entre l'UE et la Turquie en 2016, des milliers de demandeurs d'asile sont coincés sur les îles de la mer Égée, et vivent, pour la plupart d'entre eux, dans des conditions inhumaines. Les camps de fortune qui y ont été établis sont insalubres et leur capacité maximale d'accueil a largement été dépassée. Trois ans après l'accord, environ 15 000 personnes seraient prises au piège sur les îles grecques, et les autorités de ce pays ne parviennent pas à tenir à flot leur système d'asile.

Les États en première ligne doivent bénéficier d'une réponse européenne concrète, en plus du partage de l'accueil, pour traiter de manière adaptée et humaine la situation des migrants et demandeurs d'asile présents sur le territoire de l'Union européenne.

Les gouvernements qui se montrent particulièrement solidaires, par exemple en augmentant leur offre de réinstallation ou en accueillant des migrants débarqués des navires humanitaires, doivent également disposer d'aides supplémentaires.

RECOMMANDATIONS :

- > En complément d'un mécanisme de répartition révisé, les pays rencontrant des difficultés à accueillir dignement les demandeurs d'asile et à examiner leur dossier doivent être **aidés financièrement et techniquement**.

> RÉAFFIRMER LE DROIT À LA DEMANDE D'ASILE ET METTRE EN PLACE UNE POLITIQUE D'ACCOMPAGNEMENT ADAPTÉ



© France terre d'asile

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne garantit le droit à demander l'asile dans tous les États membres, dans le respect des règles de la convention de Genève de 1951. Pourtant, entre refoulements aux frontières et obstacles administratifs, ce droit reste encore bafoué en Europe.

Une fois la demande déposée, les personnes sont confrontées à des pratiques différentes d'un État à l'autre, notamment en termes d'hébergement et d'accompagnement, malgré les efforts d'harmonisation des dernières décennies. À l'inverse, les États européens semblent s'accorder sur le renforcement des contrôles aux frontières et la hausse du nombre d'éloignements, au détriment de réponses communes et d'investissements cohérents en termes d'accueil et d'intégration.

Il est aujourd'hui nécessaire de rééquilibrer ces priorités et de garantir un accueil et des procédures respectueuses des droits fondamentaux et des valeurs européennes.

RÉAFFIRMER LE PRINCIPE DE NON-REFOULEMENT AUX FRONTIÈRES DE L'UE ET L'EXAMEN INDIVIDUEL DE TOUTES LES DEMANDES D'ASILE

Le souhait des pays européens de prévenir toute entrée irrégulière, notamment par le biais d'accords comme avec la Turquie ou la Libye, ou en appliquant le concept de pays tiers sûr, limite l'accès à la procédure d'asile. En Méditerranée centrale, les bateaux de migrants interceptés sont quasiment systématiquement renvoyés en Libye, malgré les affrontements en cours et les preuves de torture et autres traitements inhumains. Aux frontières croates ou espagnoles, les migrants sont souvent refoulés vers la Serbie ou le Maroc, sans opportunité de déposer une demande d'asile ou sans identification des mineurs isolés étrangers. En Hongrie, quand les demandeurs d'asile ne sont pas renvoyés vers la Serbie, ils sont enfermés dans des centres de transit aux frontières dans des conditions indignes.

Le droit européen permet de rejeter une demande d'asile comme irrecevable si le demandeur a transité ou a un lien avec un pays tiers considéré comme « sûr ». Un projet de règlement sur les procédures d'asile, toujours en discussion, pourrait imposer l'utilisation de cette notion et donc menacer le droit à un examen individuel au fond des demandes d'asile comme le garantit la Constitution française.

Tous ces éléments contribuent à une pente glissante vers la sous-traitance de nos obligations vers des pays tiers moins protecteurs, pays qui ne sont eux-mêmes pas forcément disposés à accueillir les réfugiés à la place de l'Europe.

RECOMMANDATIONS :

> Le droit d'asile doit être réaffirmé comme un droit fondamental et individuel et **les entraves à la procédure d'asile doivent être levées.**

> **L'accès à la procédure d'asile sur le territoire européen doit être garanti** à toute personne qui en exprime le souhait.

> **France terre d'asile rejette le concept de pays tiers sûrs**, concept inutile et dangereux pour le droit d'asile.

HARMONISER L'ACQUIS EUROPÉEN EN MATIÈRE D'ASILE

Les questions relatives aux déplacements de populations au sein de l'UE ne peuvent être abordées qu'à l'échelle européenne, et non égoïstement par chaque État membre comme c'est de plus en plus le cas aujourd'hui, avec certains chefs d'État et de gouvernement qui n'hésitent pas à bafouer la législation au nom de la gestion des flux migratoires.

Les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, par exemple, diffèrent fortement d'un pays à l'autre (conditions d'hébergement, restrictions de circulation voire privation de liberté), conduisant même plusieurs juridictions à juger illégal le renvoi des personnes dans certains pays de l'UE.

Pour réduire ces disparités entre États membres, la Commission européenne a proposé en 2016 de réformer l'acquis européen en la matière, le Régime d'asile européen commun (RAEC). En février 2018, en l'absence d'un compromis global, la Commission a appelé les États membres à adopter des « arrangements temporaires » sur les textes faisant déjà l'objet d'un consensus. Mais compte-tenu des profondes oppositions entre gouvernements, les ministres européens ont été contraints d'admettre un mois plus tard qu'il n'était plus possible de parvenir à un accord avant les élections européennes.

Les différences de taux de protection accordée sont un autre travers de ce manque d'harmonisation : entre janvier et septembre 2018, 96,1 % des Afghans ayant demandé l'asile en Italie ont reçu une réponse positive, contre 31 % en Suède et seulement 10,5 % en Bulgarie. Ces écarts dans l'octroi d'une protection sont synonymes de discriminations et de multiplication des mouvements secondaires dans l'UE. Ils engendrent une véritable loterie de l'asile en Europe, qu'il est désormais urgent d'enrayer.

RECOMMANDATIONS :

> **Les États membres et l'UE doivent harmoniser les législations et pratiques européennes en matière d'asile**, comme les critères d'accès à la demande et ceux d'attribution du statut de réfugié, sur la base de standards élevés inspirés des bonnes pratiques existantes et avec des garanties appropriées.

> **Un office européen du droit d'asile pleinement indépendant** doit être créé pour instruire, de façon homogène, toutes les demandes d'asile déposées dans l'UE - avec l'appui du HCR - afin d'informer, de faciliter l'accès à la procédure, et de garantir un droit d'asile effectif aux personnes qui en relèvent.

OCTROYER LES RESSOURCES NÉCESSAIRES À UN ACCUEIL DIGNE ET À UNE INTÉGRATION RÉUSSIE DANS LES ÉTATS MEMBRES

Si la protection des réfugiés n'a pas de prix, elle a évidemment un coût. Toutefois, une utilisation raisonnée des fonds nationaux et européens, ainsi qu'une politique fondée sur une stratégie à long terme plutôt que sur des réponses ad hoc à des situations d'urgence, peuvent assurer des dépenses maîtrisées et limitées pour l'ensemble des pays de l'Union.

Le financement des politiques d'asile et d'immigration doit être envisagé de manière globale, dès l'arrivée des personnes sur le territoire européen et ce jusqu'à la phase d'intégration ou de retour, sans qu'un de ces volets ne soit priorisé par rapport aux autres, et sans se désintéresser du sort des déboutés du droit d'asile.

En vertu du principe fondateur de solidarité de l'UE, les pays rencontrant des difficultés à accueillir dignement les demandeurs d'asile doivent être soutenus. À travers l'Europe, les associations et les autorités locales jouent un rôle clé dans l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile et réfugiés. Il est donc crucial qu'elles puissent bénéficier des ressources nécessaires et que l'action de la société civile ne soit pas entravée.

RECOMMANDATIONS :

> Les États membres doivent **garantir un hébergement inconditionnel et digne** à toutes les personnes en besoin de protection sur leur territoire.

> Les États et l'UE doivent **garantir des moyens et des ressources suffisants** pour permettre un accueil digne et une politique d'intégration ambitieuse et efficace.

> Les États membres doivent veiller à ce que les demandeurs d'asile aient **accès au marché du travail effectif au plus tard six mois après le début de leur procédure**, pour faciliter leur intégration et diminuer les coûts de prise en charge supportés par les États.

> Les **procédures des fonds européens doivent être simplifiées et assouplies** afin de prioriser l'impact des actions engagées sur le respect de procédures extrêmement complexes.

CONTACT

FRANCE TERRE D'ASILE

24 rue Marc Seguin - 75018 PARIS

Tél : +33 1 53 04 20 30

Mail : communication@france-terre-asile.org

www.france-terre-asile.org