



## Europe : politique extérieure et asile

### Développer les voies légales d'accès pour élargir l'espace de protection

Document de plaidoyer  
*Février 2018*

Forum réfugiés-Cosi agit depuis 1982 pour l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés à travers des dispositifs dédiés, et est présente en centre de rétention où elle informe et aide les personnes retenues dans l'exercice effectif de leurs droits. Elle a également pour mission, à travers des actions de plaidoyer, de veiller au respect des droits fondamentaux des demandeurs d'asile, des bénéficiaires d'une protection internationale et des personnes retenues. A l'échelle européenne, elle est membre du Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE), du réseau européen sur l'apatridie (ENS), elle participe aux forums consultatifs de l'Agence européenne des droits fondamentaux (FRA) et du Bureau européen en matière d'asile (BEA), et prend part actuellement à plusieurs projets transnationaux cofinancés par l'Union européenne.

Dotée du statut consultatif auprès des Nations Unies, Forum réfugiés-Cosi intervient également dans les pays d'origine des réfugiés pour promouvoir les droits humains, l'Etat de droit et la démocratie. Depuis l'été 2017, l'association est par ailleurs présente au Niger où elle mène une action d'information et d'évaluation des situations de migrants en transit dans cette région, visant à développer les voies légales d'accès pour obtenir protection dans un autre pays.

C'est au regard de cette expérience que Forum réfugiés-Cosi fait part de son analyse et de ses propositions sur les enjeux de politique extérieure liés à l'asile. Ce document s'inscrit dans la continuité d'autres documents de plaidoyer publiés en 2017 sur les enjeux européens :

« [Règlement Dublin : propositions d'amélioration](#) », janvier 2017

« [Propositions pour un système d'asile européen protecteur, solidaire, et responsable](#) », août 2017

Contact :

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

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

## Remarques préalables

Face à l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile et de réfugiés en Europe, la coopération entre l'Union européenne (UE) et les pays tiers sur les questions migratoires inclut de manière croissante la problématique de la protection internationale. Au regard des développements observés depuis 2016<sup>1</sup>, on peut légitimement craindre de voir l'espace de protection déplacé, voire réduit, plutôt qu'élargi. **Forum réfugiés-Cosi a toujours reconnu la nécessité de coopérer avec les pays tiers sur les questions migratoires, mais s'oppose à ce qu'une telle coopération conduise l'Europe à se décharger de ses responsabilités en matière d'accueil et de protection des personnes en besoin de protection internationale.**

L'approche adoptée par l'UE visant à limiter au maximum l'accueil et la protection des personnes en besoin de protection dans l'UE est contraire à ses **obligations d'accueil et de protection, conformément à la Convention de Genève et à la Charte des droits fondamentaux**. Une telle approche est également contre-productive. En effet, les personnes ayant de la famille ou des proches dans l'UE, ou n'ayant aucune perspective de protection effective et/ou d'intégration dans le pays tiers où ils se trouvent, tenteront tout de même leur chance pour l'Europe, au péril de leur vie, alimentant de fait les flux irréguliers de population ainsi que les trafics et les systèmes d'exploitation des individus. Par ailleurs, faire reposer la responsabilité de l'accueil des personnes réfugiées sur des pays en développement ou connaissant des situations d'instabilité économique, politique et/ou sociale, risque de contribuer à renforcer l'instabilité de ces pays et de leur voisinage.

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

**L'Union européenne doit prendre pleinement conscience des enjeux et limites que rencontrent les pays partenaires** en matière d'accueil et d'intégration des personnes en besoin de protection internationale.

Il est urgent de **remplacer l'approche actuelle de la coopération avec les pays tiers**, qui vise à maintenir les personnes en besoin de protection dans lesdits pays tiers, par une approche protectrice, responsable et durable ayant pour objectif d'élargir l'espace de protection. **L'Europe doit rester une terre d'accueil pour les personnes en besoin de protection**. A ce titre, il convient de **résister à la pénalisation croissante des migrations irrégulières**, illustrée par un recours de plus en plus fréquent à l'enfermement, qui peut avoir pour effet d'empêcher les personnes fuyant les persécutions de formuler leur demande d'asile.

Dans le cadre de sa politique extérieure, **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. Elle doit ainsi communiquer de manière plus ferme et cohérente sur sa détermination à défendre les droits de l'homme.

---

<sup>1</sup> Déclaration UE-Turquie, mars 2016 ; Commission européenne, *Etablir un nouveau cadre pour les partenariats avec les pays tiers dans le cadre de l'agenda européen en matière de migration*, 7 juin 2016 ; Propositions de révisions législatives du régime d'asile européen commun, mai 2016 ; Sommet euro-africain du 28 août 2017.

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

L'Union européenne et les États membres envisagent et concrétisent parfois des coopérations avec des États tiers ne respectant pas les bases de l'État de droit et/ou dont les autorités sont reconnues coupables de violations massives des droits fondamentaux. Certains des États avec lesquels des partenariats sont évoqués sont les pays d'origine de certains réfugiés arrivant en Europe. D'autres sont marqués par une forte instabilité ou des défaillances fortes en matière de gouvernance. Si les relations internationales imposent des échanges avec l'ensemble des acteurs de la scène internationale, une telle coopération est préoccupante lorsqu'elle concerne les politiques de retour, de réadmission, de gestion des flux migratoires et de contrôle des frontières. Les perspectives de coopération avec des pays tels que la Libye, le Soudan ou encore l'Afghanistan suscitent ainsi une forte inquiétude.

1

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.

## ► Assumer les responsabilités de l'UE en matière d'asile

La mise en œuvre de la déclaration entre l'Union européenne et la Turquie de mars 2016 est souvent citée en exemple de « bonne pratique » par l'UE, qui considère la baisse des arrivées de personnes en besoin de protection sur le territoire européen comme une démonstration du succès de cette politique. Celle-ci est pourtant marquée par une utilisation inappropriée du concept de « pays tiers sûr » à la Turquie, qui n'en remplit pas les critères posés par le droit européen. Cette politique poursuit un objectif contestable visant à empêcher physiquement et juridiquement les personnes en besoin de protection d'accéder à une protection dans l'UE et l'application de réponses différenciées aux besoins de protection en fonction la nationalité.

La Commission européenne a manifesté sa volonté de développer ce type de coopération avec d'autres États, notamment sur la base du cadre pour les partenariats de migration<sup>2</sup>. Le contenu de ces accords, qu'ils soient en cours de négociation ou déjà mis en œuvre, reste cependant opaque sur de nombreux aspects.

2

Pour Forum réfugiés-Cosi, l'Union européenne doit assumer ses responsabilités et honorer ses engagements en matière d'accueil et de protection des personnes en besoin de protection internationale, y compris lorsque ces personnes se présentent spontanément aux frontières européennes. Il est par ailleurs indispensable de garantir davantage de transparence tant sur la négociation des accords avec les pays tiers que sur leur contenu, leur mise en œuvre, les budgets alloués et l'utilisation de ces derniers.

<sup>2</sup> Commission européenne, *Communication de la commission au parlement européen, au conseil européen, au conseil et à la banque européenne d'investissement relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration*, 7 juin 2016. COM(2016) 385 final

La Commission européenne propose dans le cadre de la révision du régime d'asile européen commun et du règlement Dublin de rendre obligatoire et systématique l'application d'une procédure de recevabilité des demandes d'asile sur la base de l'application des concepts de « pays tiers sûr » et de « premier pays d'asile », et ce à la lumière de l'usage qui en est fait actuellement dans le cadre de la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie.

**3** Forum réfugiés-Cosi recommande de renoncer à l'application systématique et obligatoire des concepts de « pays tiers sûrs » et de « pays de premier asile » dans le droit européen, afin de garantir l'accès au droit d'asile dans l'UE.

Le respect du droit d'asile au sein de l'Union européenne implique une orientation vers le territoire des États membres des personnes manifestant un besoin de protection aux frontières afin que leur demande soit instruite. La politique australienne d'externalisation des demandeurs d'asile, parfois citée comme source d'inspiration, a entraîné d'importantes violations des droits fondamentaux pour des coûts estimés cinq fois supérieurs à un traitement des demandes sur le sol australien.

**4** Pour Forum réfugiés-Cosi, l'instruction des demandes d'asile en dehors du territoire européen – *a fortiori* au sein de centres fermés - pour des personnes manifestant un besoin de protection sur le territoire ou aux frontières de l'Union européenne constitue une négation des engagements européens en matière d'asile. De telles perspectives doivent être clairement écartées par l'Union européenne.

## ► Développer les voies légales d'accès

La réinstallation permet d'accueillir des personnes qui fuient des conflits et des persécutions dans leur pays d'origine, et qui se trouvent en attente dans un autre pays où elles n'ont pas de perspectives sûres et viables d'intégration. Ce processus, clairement encadré par les Nations unies, permet d'apporter une protection dans des conditions juridiques, éthiques et pratiques appropriées.

Le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés estimait dans un rapport de juin 2017 que 1,2 million de réfugiés à travers le monde devaient être réinstallés<sup>3</sup>. Dans une communication du 7 décembre 2017, la Commission européenne annonçait que 19 États membres s'étaient engagés pour 39 758 réinstallations d'ici 2019<sup>4</sup>. L'effort de réinstallation à l'échelle de l'UE doit être bien plus significatif et tous les États membres devraient activement y prendre part.

**5** Forum réfugiés recommande d'accroître le nombre de places allouées à la réinstallation dans l'Union européenne, de renforcer les dispositifs de réinstallation et de garantir des moyens humains et financiers suffisants pour permettre un accueil et un accompagnement adéquat des personnes réinstallées.

Plus généralement, l'ouverture de voies légales et sûres permet aux personnes ayant besoin d'une protection internationale d'accéder au territoire européen, et la réinstallation ne doit pas être la seule voie envisagée. D'autres possibilités existent telles que la pleine mise en œuvre du droit à la réunification familiale, la délivrance de visas humanitaires et d'études et le parrainage privé.

<sup>3</sup> UNHCR, *Projected global resettlement needs 2018*, 17 juin 2017.

<sup>4</sup> Commission européenne, *Une gestion pérenne des migrations: la Commission européenne présente une voie à suivre*, 7 décembre 2017

6

Afin de permettre de protéger les personnes en besoin de protection par le biais de voies légales d'accès au territoire de l'Union européenne et en complément de la réinstallation, Forum réfugiés-Cosi estime nécessaire de renforcer et de développer de manière suffisante la délivrance de visas humanitaires et d'études, l'application des dispositions relatives à la réunification familiale, et le parrainage privé. Des moyens suffisants sur les plans humains et financiers doivent être garantis pour permettre un accompagnement et un accueil adéquats des demandeurs d'asile et des réfugiés accueillis dans le cadre de ces mesures.

## ► Permettre 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<sup>5</sup> mais aussi par le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés<sup>6</sup>, et que la légalité de cette pratique n'a pas été validée à ce jour par la Cour de justice de l'Union européenne, aucun mécanisme de contrôle ne permet de suivre l'application de cette politique afin de permettre les ajustements nécessaires. La coopération avec la Libye en matière migratoire permet également d'illustrer ces défaillances en matière de suivi : alors que le Haut-commissaire des droits de l'homme des Nations unies a déclaré le 14 novembre 2017 que « la politique de l'Union européenne d'assistance aux garde-côtes libyens en vue d'intercepter et de renvoyer les migrants (...) était inhumaine »<sup>7</sup>, aucun outil du droit européen ne permet de s'assurer du respect des droits fondamentaux des personnes dans ce cadre.

7

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.

<sup>5</sup> Voir par exemple : Dutch council for Refugees, ECRE, *Desk research on application of a safe third country and a first country of asylum concepts to Turkey*, Mai 2016

<sup>6</sup> UNHCR, *Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept*, 23 mars 2016

<sup>7</sup> Haut-commissaire aux droits de l'homme des Nations unies, *Suffering of migrants in Libya outrage to conscience of humanity*, 14 novembre 2017