

RÉFORMER LE RÉGIME D'ASILE EUROPÉEN COMMUN DANS UN ESPRIT D'HUMANITÉ ET DE SOLIDARITÉ RÉELLE

Document de positionnement RCEU / 4 Juillet 2016

En 2016, la Commission européenne a lancé un processus de réforme visant le cadre de l'asile de l'Union européenne (UE), avec pour objectif d'harmoniser davantage les procédures et les normes d'asile et d'instaurer un mécanisme équitable et durable pour répartir les demandeurs d'asile entre les États membres. L'un des objectifs-clés de la Commission européenne est de prévenir l'abus du système et les mouvements secondaires des demandeurs d'asile au sein de l'UE.¹

S'inspirant de leurs expériences de travail avec et pour les migrants en Europe, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge dans l'UE appellent la Commission européenne, le Parlement européen et les États membres de l'UE à prendre en compte les recommandations suivantes pendant ce processus de réforme :

- 1. Garantir à chaque demandeur d'asile un accès effectif aux systèmes de protection.**
- 2. Maintenir des normes élevées afin de limiter les mouvements secondaires.**
- 3. Ne pas sanctionner les mouvements secondaires en limitant les droits individuels.**
- 4. Investir dans des mesures de soutien aux États membres pour créer des conditions qui réduisent le recours aux mouvements secondaires.**
- 5. Prendre en compte le regroupement familial comme premier critère pour déterminer la responsabilité parmi les États membres.**
- 6. Garantir aux mineurs étrangers non accompagnés un accès rapide à la protection, conformément à l'intérêt supérieur de l'enfant.**
- 7. Prendre en compte les besoins spécifiques tout au long de la procédure d'asile.**
- 8. Procéder à des évaluations individuelles avant tout transfert de demandeurs d'asile vulnérables.**
- 9. Reconnaître mutuellement les statuts de réfugié entre les États membres.**
- 10. Garantir un mécanisme d'appel suspensif pour les décisions en matière de transferts et de renvois.**

Avec ces recommandations, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge dans l'Union européenne veulent s'assurer que tout nouveau système visant à déterminer la responsabilité d'un État membre dans la procédure de demande d'asile respecte la dignité et les droits fondamentaux de tous les migrants. Le nouveau système doit exclure la contrainte et permettre aux acteurs de répondre aux besoins de tous les migrants, quels que soient leur statut légal.

¹ Les premières propositions présentées le 4 mai 2016 incluaient une réforme du système de Dublin tout en renforçant l'Eurodac et en instaurant une Agence de l'Union européenne pour l'asile. Les prochaines propositions sont prévues pour le 5 juillet 2016.

Contexte

Les pressions exercées aujourd'hui sur les dispositifs d'asile dans les différents États membres démontrent que le système de Dublin, qui caractérise le régime d'asile européen commun (RAEC), doit être révisé. Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge dans l'Union européenne reconnaissent le besoin urgent de mettre en place un mécanisme de solidarité qui garantirait une répartition plus équitable et plus humaine des demandeurs d'asile et des réfugiés dans l'Union européenne. Ceci implique une révision complète des instruments composant le RAEC, dans le but principal de garantir un accès effectif à la protection et de promouvoir des normes élevées, des conditions d'accueil égales, et des procédures de détermination comparables en matière d'asile dans toute l'UE².

Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge dans l'UE appellent l'UE et ses États membres à respecter leurs obligations internationales conformément à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967. L'UE doit réaffirmer le droit absolu à l'asile tout en adoptant des mesures actives pour empêcher que la mise en œuvre des politiques et accords européens ne conduise à des cas de *refoulement*³. L'UE doit garantir l'accès pour les demandeurs d'asile à des voies sûres et légales effectives vers le territoire européen, afin qu'ils puissent exercer leur droit de demander une protection internationale⁴. Ces changements contribueraient à une meilleure organisation des arrivées et soulageraient les pressions exercées sur les États⁵ participant au système de Dublin situés en bordure de l'espace Schengen, en permettant aux demandeurs d'asile d'approcher directement l'État membre auprès duquel ils souhaitent solliciter une protection. Le surcroît de vulnérabilités auquel les migrants sont directement exposés du fait de leur voyage migratoire vers l'UE s'en trouverait également réduit⁶.

Conformément à l'Article 31 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, l'entrée irrégulière au sein du territoire de l'UE dans le but de demander une protection internationale ne peut être sanctionnée. Requérir une protection internationale est un droit, non un délit. Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge dans l'UE estiment que les personnes qui introduisent une demande d'asile ne doivent pas être détenues, et exhortent les États à ne pas appliquer cette mesure.

Pour faire véritablement de la détention une mesure de dernier recours, les décideurs et les États membres de l'UE doivent s'assurer que les cadres d'accueil, y compris le mécanisme de solidarité renouvelé, limitent les possibilités du recours à la détention. S'il est nécessaire de restreindre la liberté de mouvement, des alternatives à la détention doivent être systématiquement explorées. En outre, les enfants et les personnes ayant des besoins spécifiques ne doivent jamais être détenus.

En septembre 2015, deux mécanismes temporaires et immédiats de relocalisation ont été adoptés par les États membres de l'UE dans le but de transférer la responsabilité de certaines demandes d'asile en Italie et en Grèce vers d'autres États membres. Toutefois, seul un nombre limité de transferts effectifs ont eu lieu à ce jour dans le cadre de ces mécanismes. De plus, les conditions d'accueil et les procédures sont très différentes d'un pays européen à l'autre, en particulier lorsqu'il s'agit d'identifier et de répondre aux besoins d'accueil spécifiques des demandeurs d'asile.⁷

Si l'on tient compte des points précédents, l'approche se révèle inefficace. Ce type de mesures correctrices, compte tenu notamment de leur forte dépendance vis-à-vis de l'approche dite des centres d'accueil et d'enregistrement d'urgence (« *hotspot* »), risque de standardiser le recours à la

² RCEU Statement, Reform of the EU Asylum System: An Opportunity to Regain Leadership in Refugee Protection, 20 June 2016.

³ Le principe de *non refoulement* interdit le transfert de personnes d'une autorité vers une autre lorsque des éléments importants suggèrent que la personne pourrait voir certains de ses droits fondamentaux violés.

⁴ RCEU, [Position Paper: Legal Avenues to Access International Protection in the EU](#), 27 February 2013.

⁵ États membres de l'UE, Islande, Norvège, Liechtenstein et Suisse.

⁶ RCEU, [Perilous journeys: Vulnerabilities along migratory routes to the EU](#), 09 December 2015.

⁷ AIDA, Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe's solidarity crisis, Annual report 2014/2015.

détention des demandeurs d'asile et de compromettre l'accès de tous les migrants à une évaluation individuelle de leurs besoins.

Dans ce contexte, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge dans l'UE appellent à une révision indépendante des droits fondamentaux et à une évaluation des procédures de relocalisation afin de s'assurer qu'elles ne soient pas discriminatoires, qu'elles garantissent l'accès à l'information, à une assistance juridique gratuite et à des procédures d'asile équitables, et qu'elles servent également à faciliter le renvoi rapide vers d'autres procédures de protection appropriées.

Il faut en faire plus pour encourager les États membres à faire preuve d'une véritable solidarité les uns envers les autres. Le renvoi des demandeurs d'asile vers des pays confrontés à des nombres très élevés de personnes demandant une protection internationale, ou vers des lieux où le droit réel d'asile ne peut être respecté, doit être automatiquement suspendu et déclencher une révision de l'attribution de la responsabilité.

Alors que toutes les mesures doivent être prises pour encourager les États membres à respecter les normes les plus élevées qui ont été définies par le RAEC, un système d'alerte précoce doit être envisagé afin de prévenir les transferts vers des pays où les droits individuels des demandeurs d'asile risquent d'être bafoués.

Nos recommandations

Dans ce contexte, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge dans l'UE appellent la Commission européenne, le Parlement européen et les États membres à examiner les recommandations suivantes lorsqu'ils procéderont à la réforme de l'ensemble des éléments caractérisant le RAEC, en particulier lorsqu'ils élaboreront un nouveau mécanisme de partage des responsabilités pour la protection de l'asile au sein de l'UE :

1. Garantir à chaque demandeur d'asile un accès effectif aux systèmes de protection.

Le RAEC doit défendre le droit individuel à l'asile et à la protection internationale tout en se basant sur un examen systématique et individualisé de la situation particulière du demandeur d'asile. Les solutions doivent prendre en considération les besoins, le choix préférentiel du demandeur d'asile, ainsi que les liens existants le demandeur d'asile avec les autres États participant au système de Dublin.

2. Maintenir des normes élevées afin de limiter les mouvements secondaires.

Le mouvement secondaire des demandeurs d'asile peut être réduit en assurant des conditions d'accueil ainsi que des procédures d'asile égales et comparables dans toute l'UE.

Ces conditions doivent être caractérisées par des conditions d'accueil élevées, et doivent permettre l'accès à un éventail complet de services d'assistance, de protection et d'intégration, tels que des soins de santé, un soutien psychologique et une réadaptation, un conseil juridique, le regroupement familial et des cours de langue.

3. Ne pas sanctionner les mouvements secondaires en limitant les droits individuels.

Les demandeurs d'asile qui se déplacent vers un autre État membre ne doivent pas être pénalisés. En particulier, leurs droits en matière de procédure d'asile ne doivent pas être limités. Les conditions d'accueil doivent garantir la dignité et l'intégrité physique de chaque demandeur d'asile, quelles que soient les circonstances.

4. Investir dans des mesures de soutien aux États membres pour créer des conditions qui réduisent le recours aux mouvements secondaires.

Les mouvements secondaires sont souvent motivés par l'absence de mécanismes de soutien dans le premier pays où la demande d'asile a été introduite. Dès lors, les États membres qui sont confrontés au transfert de très nombreux demandeurs d'asile en vertu du système de Dublin doivent être encouragés à entreprendre des actions visant à mieux soutenir les demandeurs d'asile et les réfugiés, notamment via des actions dans le domaine de l'intégration.

5. Prendre en compte le regroupement familial comme premier critère pour déterminer la responsabilité parmi les États membres.

Conformément au système de Dublin, le droit au regroupement familial doit être d'une importance primordiale et avoir la priorité sur les critères d'admissibilité et les mécanismes d'attribution des responsabilités. Le principe de l'unité familiale doit être pleinement respecté dans toute la procédure d'asile, et les États membres doivent agir de manière proactive pour en faciliter la mise en œuvre.

La définition des liens familiaux doit tenir compte des membres de la famille au-delà du noyau familial. Les États participant au système de Dublin doivent systématiquement prendre en considération le regroupement familial au-delà du noyau familial, en particulier lorsqu'il s'agit de membres dépendants.

L'examen des liens familiaux et de dépendance avec une personne se trouvant dans un autre État participant au système de Dublin doit être effectué rapidement par les autorités concernées et assurer l'analyse minutieuse de la situation personnelle du demandeur d'asile.

6. Garantir aux mineurs étrangers non accompagnés un accès rapide à la protection, conformément à l'intérêt supérieur de l'enfant.

La procédure visant à déterminer la responsabilité d'un État membre pour les mineurs étrangers non accompagnés (MENA) ne doit pas être prolongée inutilement, et les MENA doivent pouvoir bénéficier d'un accès rapide aux procédures d'asile.

L'intérêt supérieur de l'enfant doit être la considération première. Pour cela, il est nécessaire d'évaluer individuellement et de manière systématique la situation afin de pouvoir garantir le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant en toutes circonstances. Même si la situation d'un enfant a été évaluée dans un autre État membre, et/ou si une décision a été prise en première instance dans un autre État membre, l'enfant ne doit jamais être transféré que si cela est dans son intérêt supérieur.

7. Prendre en compte les besoins spécifiques tout au long de la procédure d'asile.

Des systèmes d'identification et d'orientation précoces doivent être mis en place dans les pays où la première demande d'asile a été introduite.

Les procédures accélérées d'admissibilité aux frontières doivent être limitées pour s'assurer que tous les migrants bénéficient d'un traitement humain et individualisé, ce qui permet une évaluation complète de leurs vulnérabilités et de leurs besoins – et ce, dès qu'ils atteignent l'UE et tout au long de la procédure d'asile. L'adoption d'une telle mesure pourrait alors déclencher l'orientation auprès de services adaptés.

8. Procéder à des évaluations individuelles avant tout transfert de demandeurs d'asile vulnérables.

Les circonstances particulières de certaines catégories de demandeurs d'asile particulièrement vulnérables, telles que les enfants, les personnes âgées, les victimes de tortures ou de traite d'êtres humains ainsi que les personnes malades et/ou porteuses d'un handicap mental doivent justifier une évaluation individuelle de leurs besoins avant de décider d'un transfert vers d'autres États participant au système de Dublin. Les transferts ne doivent avoir lieu qu'après s'être dûment assuré que l'État membre ayant la responsabilité d'évaluer la demande du demandeur d'asile est informé des besoins spécifiques de celui-ci et qu'il a la capacité d'y répondre.

9. Reconnaître mutuellement les statuts de réfugiés entre les États membres.

La reconnaissance mutuelle de décisions positives en matière d'asile doit être envisagée comme la composante nécessaire d'un réel RAEC, et être introduite dans les règles communes de l'UE qui gouvernent les procédures et les droits accordés aux bénéficiaires de la protection internationale. Elle doit permettre le mouvement des réfugiés d'un État à l'autre dans un cadre réglementaire similaire à celui appliqué aux citoyens de l'UE qui exercent leur droit de libre circulation. Cela permettrait alors aux réfugiés de prendre des décisions éclairées et de déterminer s'ils ont de meilleures perspectives d'intégration dans d'autres États membres.

10. Garantir un mécanisme d'appel suspensif pour les décisions en matière de transferts et de renvois.

Les transferts et les renvois ne doivent être réalisés que dans des conditions de sécurité et de dignité satisfaisantes, dans le respect total des droits fondamentaux et de procédure du demandeur d'asile concerné. Le recours aux mesures coercitives doit être évité. Les migrants ne doivent jamais être envoyés dans des pays où le respect de leurs droits fondamentaux est menacé. Les demandeurs d'asile doivent toujours avoir accès à des procédures d'appel suspensives et à une assistance juridique gratuite. Les procédures de renvoi et de réadmission ne doivent jamais empêcher l'examen adéquat des circonstances individuelles, même lorsque les concepts de « pays sûr tiers » ou de « premier pays d'asile » sont appliqués.