

Voies légales pour accéder à la protection internationale au sein de l'Union européenne.

27.02.2013

migration

Recommandations des Sociétés nationales de la Croix-Rouge des États membres de l'Union européenne et de la Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge⁽¹⁾

La Croix-Rouge⁽²⁾ appelle l'Union européenne (UE) et ses États membres à respecter leurs obligations internationales conformément à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ainsi que son Protocole de 1967 et de veiller à ce que les demandeurs d'asile disposent de voies légales sûres et efficaces afin d'accéder au territoire de l'Union européenne pour y exercer leur droit à la protection internationale.

A cet effet, la Croix-Rouge adresse les neuf recommandations suivantes à l'Union européenne et à ses États membres:

1. Respecter les standards européens en matière de droit des réfugiés et droits de l'Homme aux frontières de l'Union européenne et au-delà.
2. Ne pas pénaliser l'entrée irrégulière des demandeurs d'asile.
3. Garantir un droit d'appel efficace dans le cas d'un refus d'entrée.
4. Mettre en place des mécanismes indépendants de surveillance des frontières.
5. Soutenir une culture des droits fondamentaux au sein de FRONTEX.
6. Permettre l'exemption des réglementations européennes sur les visas et promouvoir la délivrance de visas humanitaires ou de protection.
7. Evaluer l'impact sur les obligations internationales des sanctions à l'égard des transporteurs.
8. S'engager à la réinstallation d'un plus grand nombre de réfugiés.
9. Collaborer plus étroitement avec la société civile sur l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques.

Le présent document de positionnement vise à émettre des recommandations permettant de garantir la création et la mise en œuvre de voies légales sûres et efficaces pour les personnes ayant besoin de la protection internationale. Il est impératif que les mesures proposées dans ce document soient considérées comme des formes complémentaires de demande de protection qui ne limitent en aucun cas le droit des requérants d'asile à demander la protection internationale, quelle que soit la façon dont ils sont arrivés au sein de l'Union européenne. Ces recommandations ne visent pas à décharger l'Union européenne et ses États membres de leur responsabilité de créer un régime européen d'asile commun juste et efficace.



'Un bateau transportant des migrants venus d'Afrique du nord arrive sur l'île italienne de Lampedusa – 2011

© Tommaso Della Longa
Croix-Rouge italienne

1. Y compris la Croix-Rouge de Norvège en tant que membre du Bureau Croix-Rouge Union européenne (UE). Ce document de positionnement a été élaboré sur la base du document de positionnement de PERCO sur la nécessité de créer des voies légales pour accéder à la protection internationale au sein de l'UE, adoptée à Chypre le 6 novembre 2012.

2. Ci-après, « la Croix-Rouge » fait référence aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge des États membres de l'Union européenne et la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR). Ces derniers ne comprenant pas le Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

Contexte

La résolution n°3 adoptée lors de la XXXIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge appelle les États, dans le cadre du droit international en vigueur, à veiller à ce que leurs « procédures nationales aux frontières internationales, et en particulier celles qui peuvent donner lieu à un refus d'accès à la protection internationale, à une expulsion ou à une interdiction du territoire, contiennent des garanties propres à protéger la dignité et à assurer la sécurité de tous les migrants », d'accorder aux migrants une protection internationale appropriée et de leur garantir l'accès aux services compétents(3). Ce document de positionnement identifie différentes façons, pour les États membres de l'UE, de respecter les engagements qu'ils ont pris lors de la Conférence internationale.

En 2013, la Commission européenne prévoit de publier une Communication sur les nouvelles approches concernant l'accès aux procédures d'asile visant les principaux pays de transit(4) et une autre sur les conséquences juridiques et pratiques de l'adhésion de l'UE à la Convention de Genève. Etant donné ces évolutions, il est important de noter comment l'absence de voies légales pour accéder à la protection internationale dans l'UE, qui allie à l'externalisation du contrôle de la migration et la priorité donnée à la lutte contre les entrées irrégulières, vont rendre le système de l'asile inefficace et conduire à une violation des obligations des États membres prévues par la Convention sur les réfugiés de 1951.

Les procédures nationales aux frontières internationales devraient inclure les protections adéquates afin de garantir la dignité et la sécurité de tous les migrants

La Croix-Rouge souligne que la feuille de route « L'action de l'UE face à la pression migratoire – une réponse stratégique »(5) adoptée par le Conseil de l'UE, manque de considérer le refus d'accès à la protection internationale qui résulte automatiquement de la focalisation actuelle de l'UE sur

la collaboration avec les pays tiers pour la prévention et de contrôle de l'immigration irrégulière. La Croix-Rouge exprime également son inquiétude quant au développement d'un système de gestion intégrée des frontières de l'UE, qui implique une utilisation accrue de la technologie à travers le système européen de surveillance des frontières (EUROSUR)(6) sans qu'il ne soit tenu compte des conséquences pour les droits des migrants et des demandeurs d'asile en route vers l'UE.

Nos recommandations

En novembre 2011, la Croix-Rouge a adopté un document de positionnement sur le droit d'accès à la protection nationale, dans laquelle elle recommandait à tous les Etats membres de l'UE, à l'UE et à ses agences, d'« envisager la mise en place de moyens sûrs et efficaces d'entrer légalement sur le territoire européen afin de demander l'asile au sein de l'UE, et ce afin d'éviter les souffrances humaines et les nombreux décès le long des frontières de l'UE »(7). L'objectif du présent document de positionnement est de proposer des idées et des suggestions visant à mettre en place de telles voies sûres et efficaces pour les personnes ayant besoin de la protection internationale, et ainsi constituer le point de départ d'une discussion plus approfondie dans les forums appropriés entre les gouvernements

3. Voir la Résolution 3 de la XXXIe Conférence internationale de la Croix Rouge et du Croissant-Rouge « Migration : garantir l'accès, la dignité, le respect de la diversité et l'intégration sociale ».
4. Cf. Commission européenne, Plan d'action pour la mise en œuvre du programme de Stockholm, COM(2010)171 final, 20 avril 2010.
5. Conseil justice et affaires intérieures, L'action de l'UE face à la pression migratoire – une réponse stratégique, 8714/1/12 REV 1, 23 avril 2012.
6. Commission européenne, Proposition de réglementation pour la mise en œuvre d'un système européen de surveillance des frontières (EUROSUR), COM (2011) 873 final, 12 décembre 2011.
7. Croix-Rouge/UE, Déclaration de principe sur le droit de bénéficier de la protection internationale (document en anglais), novembre 2011.

Our call

La Croix-Rouge exhorte tous les États membres de l'UE, ainsi qu'à l'UE et ses agences à garantir efficacement le droit de demander l'asile et de bénéficier d'une procédure d'asile équitable(1).

1. Document de positionnement "Right to Access International Protection", November 2011

et la société civile. La Croix-Rouge adresse les neuf recommandations suivantes à l'UE et à ses États membres :

- 1. Respecter les standards européens en matière de droit des réfugiés et droits humains aux frontières européennes et au-delà.
Les mesures de contrôle aux frontières, même éloignées du territoire de l'UE doivent toujours être en conformité avec la Charte des droits fondamentaux de l'UE, la Convention européenne des droits de l'Homme et le principe de non-refoulement et ne doivent pas aboutir à des refoulements depuis les frontières extérieures (terrestres, aériennes ou maritimes).
2. Ne pas pénaliser l'entrée irrégulière des demandeurs d'asile.
L'entrée irrégulière ayant pour but de demander une protection internationale ne doit pas être pénalisée conformément à l'article 31 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Le terme de 'migrant illégal' devrait être évité dans la mesure où il stigmatise et criminalise des personnes qui sont souvent vulnérables. La détention des migrants et des demandeurs d'asile aux frontières européennes devient de plus en plus la norme, au lieu de rester une mesure exceptionnelle. Les personnes qui demandent une protection ne doivent pas être détenues(8).
3. Garantir un droit d'appel efficace dans le cas d'un refus d'entrée.
Il est vital de créer un mécanisme de recours efficace, harmonisé, rapide et facile d'accès pour les migrants qui disent s'être vus refuser l'accès à la protection internationale par l'UE, ses États membres et leurs agents aux frontières(9). Ce mécanisme doit aboutir à une décision rapide sur le droit d'entrer dans l'UE afin de demander l'asile.
4. Mettre en place des mécanismes indépendants de surveillance des frontières
Les frontières de l'UE, tous les lieux où sont appliquées les mesures de contrôle des frontières de l'UE et tous les lieux de détention pour migrants doivent être contrôlés par des acteurs indépendants et impartiaux. Les rapports de contrôle doivent être rendus publics et être régulièrement soumis au Parlement européen.
5. Soutenir une culture des droits fondamentaux au sein de FRONTEX.
Les opérations et les activités de FRONTEX devraient toujours être conformes aux normes relatives aux droits fondamentaux et au droit de quitter n'importe quel pays, y compris le sien(10). Les contrôles aux frontières extérieures devraient notamment garantir une répartition claire des responsabilités entre les États membres de l'UE et FRONTEX et un mécanisme de reddition de compte pour tous les actes entrepris dans le cadre des opérations coordonnées par FRONTEX. Des mécanismes indépendants et efficaces de surveillance et de dépôt de plainte devraient compléter ce processus et veiller à maintenir la transparence sur les accords de coopération frontalière conclus avec les pays tiers à travers la consultation et l'approbation obligatoire du Parlement européen(11).

8. Cf. Conclusion n°44 (XXXVII) de la 37e session du Comité exécutif (document en anglais) sur la "Détention des réfugiés et des demandeurs d'asile", 13 octobre 1986 et la Recommandation REC(2003)5 du Comité des ministres aux États membres sur les mesures de détention des demandeurs d'asile, 16 avril 2003, (2003) et la Résolution 1707 (2010) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe, ainsi que l'appel lancé par 166 ONG, "Ne pas dépasser la ligne – liste des normes minimales de détention à l'usage du négociateur" (document en anglais), mai 2012.
9. Conformément à l'article 13(3) de la Régulation (EC) No 562/2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, 15 mars 2006, OJ L 105, 13.4.2006.
10. Tel que défini par l'article 12.2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.
11. Pour des propositions plus détaillées, cf. les Commentaires sur l'enquête relative à FRONTEX, 28 septembre 2012.

6. Permettre l'exemption des réglementations européennes sur les visas et promouvoir la délivrance de visas humanitaires ou de protection.

Les obligations de visa devraient être suspendues pour les ressortissants et les résidents des pays qui se trouvent dans une crise humanitaire grave et dans lesquels il est impossible d'émettre des visas, comme c'est le cas actuellement de la Syrie. L'émission de visas humanitaires devrait être encouragée conformément au code frontières Schengen⁽¹²⁾ et au code des visas⁽¹³⁾.

L'UE devrait envisager d'exempter les réfugiés formellement reconnus par le UNHCR, et ceux dont la protection ne peut pas être assurée dans leur pays de résidence ou qui sont en situation de déplacement prolongé, des réglementations européennes relatives aux visas. Leur entrée légale devrait être facilitée pour leur permettre de faire une demande d'asile dans un des Etats membres. Les pays tiers qui ne disposent pas d'un système d'asile approprié devraient être encouragés à permettre au UNHCR de procéder à la détermination du statut de réfugié sur leurs territoires.

7. Evaluer l'impact sur les obligations internationales des sanctions à l'égard des transporteurs.

L'UE devrait évaluer l'impact sur les obligations internationales des sanctions à l'égard des transporteurs dans le cas de sanctions financières appliquées aux entreprises de transport privées qui transportent des personnes ne disposant pas des documents de voyage nécessaires⁽¹⁴⁾. Si ces sanctions vont à l'encontre du droit relatif aux droits de l'Homme et particulièrement du droit à demander l'asile, ces sanctions doivent être supprimées.

8. S'engager à la réinstallation d'un plus grand nombre de réfugiés.

Nous nous félicitons de la mise en œuvre du programme de réinstallation de l'UE⁽¹⁵⁾ et encourageons l'UE et ses 27 Etats membres à s'engager à réinstaller un plus grand nombre de réfugiés. Le programme de réinstallation de l'UE devrait inclure des quotas, mettre en place un appui et des normes communes afin de veiller à la réinstallation d'un plus grand nombre de réfugiés dans tous les Etats membres et de s'assurer sa qualité et durabilité.

9. Collaborer plus étroitement avec la société civile sur l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques

L'Union européenne, ses États membres et leurs agences devraient former des partenariats et collaborer étroitement avec les organisations de la société civile actives dans le domaine de la protection internationale, qu'elles soient issues d'États membres ou de pays tiers. L'expérience pratique de ces organisations devrait être mieux et davantage utilisée dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques⁽¹⁶⁾. Cette collaboration demande une grande transparence et une participation pertinente des experts de la société civile dans des assemblées telles que le forum consultatif du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO).

contacts



Red Cross EU Office
Rue de Trèves 59-61
B-1000 Bruxelles
Tel: +32 (0)2 235 06 80
Fax: +32 (0)2 230 54 64
Mail : migration@redcross.eu

12. Article 5 du Règlement (EC) No 562/2006 du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, OJ L 105, 13.4.2006.

13. Article 25 du Règlement (EC) No 810/2009 du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire pour les visas, OJ L 243, 15.9.2009.

14. Directive du Conseil 2001/51/EC du 28 juin 2001 complétant les dispositions de l'article 26 de la Convention d'application de l'accord Schengen du 14 juin 1985, OJ L 187, 10.7.2001.

15. Décision No 281/2012/EU du Parlement et du Conseil du 29 mars 2012 modifiant la Décision No 73/2007/EC établissant le fond européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général 'Solidarité et gestion des flux migratoires', OJ L 92, 30.3.2012.

16. Cf. Résolution n°3 de la XXXIe Conférence internationale de la Croix Rouge et du Croissant-Rouge « Migration : garantir l'accès, la dignité, le respect de la diversité et l'intégration sociale » qui rappelle que les États devraient « veiller à ce que les lois et procédures appropriées soient mises en œuvre pour que les Sociétés nationales puissent entrer en contact de façon efficace et sûre avec les migrants » afin d'apporter une assistance humanitaire et des services de protection.