



Accueil et répartition des migrants et réfugiés arrivant par voie maritime

Pour un dispositif européen solidaire et respectueux des droits fondamentaux des personnes

Note de positionnement – septembre 2018

Introduction

Depuis le 10 juin 2018, les navires non-italiens d'organisations non gouvernementales (ONG) ne sont plus autorisés à débarquer en Italie. Cette fermeture des ports entraîne des situations de crise à chaque fois qu'un navire ayant effectué un secours en mer cherche à débarquer dans un port sûr. La détermination d'un lieu de débarquement, s'accompagne notamment d'une négociation européenne longue et fastidieuse sur la répartition des personnes secourues. Ce contexte fragilise l'action des navires d'ONG dédiés au secours mais aussi de tout navire effectuant un secours conformément au droit maritime. L'affaiblissement du dispositif de secours et l'incertitude entourant l'avenir des personnes secourues accroît le danger pour les personnes cherchant à gagner l'Europe par la mer.

Lors du Conseil européen du 28 et 29 juin, faute d'accord sur la réforme du règlement Dublin et afin de résoudre à plus long terme cette crise, les chefs d'États membres ont invité le Conseil de l'Union européenne (UE) et la Commission européenne à examiner les concepts de « *plateformes régionales de débarquement en coopération étroite avec les pays tiers concernés ainsi que le HCR et l'OIM* », et de « *centres contrôlés établis dans des États membres* » incluant un système de relocalisation dans des États membres volontaires.

Après une première note de faisabilité juridique et pratique des différentes options, la Commission a publié le 24 juillet deux documents non officiels¹ dans lesquels elle développe « *les dispositifs régionaux de débarquement* » et sur « *les centres contrôlés dans les États membres de l'UE* ». Ces deux concepts sont conçus de manière parallèle, et sont, selon la Commission, « *interdépendants pour assurer ensemble une responsabilité régionale partagée face aux enjeux migratoires complexes.* »

Ces propositions posent un certain nombre de questions et soulèvent des inquiétudes, relevées notamment par le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) le [29 juin 2018](#) et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe le [5 juillet 2018](#). Le réseau européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE) s'est aussi exprimé à travers un long éditorial ([29 juin 2018](#)) ainsi que dans [une note de positionnement](#).

Pour Forum réfugiés-Cosi, la négociation bateau par bateau constatée au cours de l'été doit être remplacée par un dispositif pérenne qui garantit le respect des droits fondamentaux des migrants et notamment l'accès à une procédure conforme au droit européen et international permettant l'examen des besoins de protection au titre de l'asile. Au-delà de l'enjeu lié au secours, immédiat et indispensable, cette situation met plus largement en avant certaines défaillances du système d'asile européen, et appelle les États membres à se mobiliser pour mettre en place un dispositif européen solidaire et durable.

¹ Commission européenne, Gestion des migrations : la Commission développe les concepts de « débarquement » et de « centres contrôlés », 24 juillet, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4629_fr.htm

Considérations liminaires

1. Les orientations politiques visant principalement à **renforcer les frontières pour freiner les arrivées ne sont pas pertinentes**, dans un contexte où les déplacements forcés de population n'ont jamais été aussi importants. Elles ont pour principale conséquence de modifier les parcours migratoires, d'inciter les migrants et réfugiés à prendre davantage de risques et d'augmenter le nombre de morts en mer.
2. 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. 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. L'UE doit ainsi s'engager, juridiquement et diplomatiquement, auprès des pays ne respectant pas le droit européen et international à cet égard.
3. 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**².
4. Quel que soit le dispositif mis en place, **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.

I. Sur le renvoi des personnes vers des pays tiers

5. Les personnes en situation de déplacement forcé sont principalement accueillies dans des pays en développement³. 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 ou les eaux territoriales d'un État membre ainsi que pour toute personne recueillie par un navire d'une agence européenne ou portant le pavillon d'un État membre, une orientation vers une procédure d'asile à la frontière ou sur le territoire de l'UE en conformité avec le droit européen.

En effet, 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'indiquent notamment le HCR dans un avis consultatif sur l'applicabilité extraterritoriale des obligations de non refoulement⁴ et la Cour

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

³ D'après le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés, qui faisait état d'un nombre record de personnes en situation de déplacement forcés dans le monde en 2017 (68,5 millions), 85% des personnes déracinées vivent dans des pays en voie de développement. UNHCR, *Global trends 2017*, 19 juin 2018.

⁴ 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.

européenne des droits de l'homme (CEDH) dans sa décision *Hirsi & Jamaa* de 2012 qui 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 trouvaient⁵. De plus, le champ d'application de la Charte des droits fondamentaux qui consacre notamment 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 avec leur juridiction (article 51).

7. En tout état de cause l'option consistant à débarquer les personnes secourues vers des centres de débarquement situés dans des pays tiers ne devrait être envisagée que s'il s'avère que **les garanties offertes aux personnes dans le cadre de ces dispositifs sont équivalentes à celles consacrées dans le droit européen en matière d'asile et de retour**. 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 dans 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. **A défaut de telles garanties, l'option consistant à établir des centres de débarquement dans des pays tiers doit être abandonnée** au profit d'un dispositif visant à débarquer sur le territoire européen toute personne secourue dans les eaux internationale par un navire battant pavillon d'un pays de l'UE.

II. Sur l'accueil et l'évaluation des personnes débarquées sur le sol européen

8. Dans l'immédiat, les ports des États membres de l'UE doivent rester ouverts afin d'éviter toute situation de crise mettant en danger des vies déjà fragilisées, comme c'est le cas depuis le mois juin de manière trop régulière.

9. Si des centres « contrôlés » devaient être mis en place, 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 les meilleures conditions dans un lieu de privation de liberté. C'est pour cette raison que le HCR a décidé en mars 2016 de se retirer des *hotspots* grecs qui étaient devenus des lieux d'enfermement, conformément à la « *politique d'opposition à la détention obligatoire* » de l'instance onusienne⁶. 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* »⁷.

10. En tout état de cause, 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.

⁵ 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* »

⁶ 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>

⁷ 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>

11. En outre, **l'expérience des hotspots 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'asile⁸. D'autre part de nombreuses défaillances ont été relevées dans les dispositifs fermés (principalement en Grèce). Plusieurs instances européennes et internationales ont notamment constaté des mauvaises conditions d'accueil (insécurité, manque d'hygiène), des violences sexuelles, une surpopulation, un accès limité aux avocats et à l'information, des délais important de traitement des demandes, des atteintes aux droits de l'enfant, et une mauvaise identification des vulnérabilités⁹. Selon un rapport de la Commission LIBE du Parlement européen¹⁰, les hotspots n'ont pas permis d'alléger la pression sur l'Italie et la Grèce. **Il est donc nécessaire d'analyser ces défaillances et de définir précisément les mesures à mettre en place pour éviter qu'elles ne se reproduisent** si un dispositif similaire devrait être établi.

En ce sens, l'Union européenne peut s'appuyer sur les recommandations formulées par l'Agence de l'Union européenne pour les droits fondamentaux (FRA) dans une publication d'opinions publiée en novembre 2016¹¹, par la Commission LIBE du Parlement européen dans des études publiées en mai 2016¹² et en mars 2017¹³. Forum réfugiés-Cosi soutient plusieurs des recommandations formulées par ces instances.

12. S'il est décidé d'effectuer une **priorisation par nationalité**, celle-ci doit être basée sur des considérations objectives et **ne doit pas induire de discriminations**, un allongement des délais, et un déni d'accès au droit d'asile et à la réunification familiale pour les nationalités non priorisées.

13. **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.

14. **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.

15. **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.

16. **Les questions de sécurité** sont régulièrement relevées dans les hotspots en Grèce et en Italie. L'absence d'informations sur les procédures et les droits de demandeurs d'asile provoquent de

⁸ Seules les personnes originaires de pays dont le taux moyens 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.

⁹ Voir notamment : Agence européenne des droits fondamentaux, *Opinion on fundamental rights in the 'hotspots' setup in Greece and Italy*, 29 novembre 2016. <https://bit.ly/2tVGHQc> ; 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/2ITYAZb> ; 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/2IWMO0r> ; Conseil de l'Europe, *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 7 to 13 June 2017*, Comité de prévention de la torture, 10 avril 2018. <https://bit.ly/2NstPr1>

¹⁰ 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>

¹¹ Agence de l'Union européenne pour les droits fondamentaux (FRA), *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set upon Greece and Italy*, FRA Opinion 5/2016, 29 novembre 2016. <https://bit.ly/2tVGHQc>

¹² Parlement européen, *On the frontline: the hotspot approach to managing migration*, Commission LIBE, mai 2016. <https://bit.ly/1U35rtg>

¹³ Parlement européen, *Implementation of the 2015 Council Decisions (...)*. Op.cit.

nombreuses tensions dégénérant parfois en épisodes de violence. Des mesures doivent être également prises pour réduire le risque d'exposition aux violences sexuelles et basées sur le genre grâce à des infrastructures adaptées et des dispositifs d'orientation pour les victimes.

17. L'identification et l'évaluation des personnes vulnérables doivent être garanties. Les procédures de premier accueil et d'identification doivent permettre à toute équipe médicale, sociale et psychosociale de travailler en coopération avec les autorités en charge des demandes de protection internationale. Des procédures standards doivent être établies puis évaluées régulièrement. Une présence suffisante de personnel féminins est également essentielle afin de garantir la dignité des femmes en cours de procédures et pour faciliter l'identification de violences sexuelles et basées sur le genre.

18. 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 **traités en priorité, quelle que soit la nationalité**.

III. Sur la répartition des personnes relevant de l'asile

19. L'absence de solidarité entre les États membres lorsqu'il s'agit de répartir les demandeurs d'asile révèle les lacunes importantes du système d'asile européen. Dans le cadre de la réforme du régime d'asile européen commun (RAEC) initié en 2016, **la proposition de réforme du règlement Dublin 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.

20. Forum réfugiés-Cosi salue la proposition du Parlement européen pour un véritable système de répartition ne faisant pas reposer la responsabilité de l'accueil sur quelques États membres¹⁴. La proposition du Parlement européen est d'instaurer un système qui fonctionnerait en période de flux migratoires normaux et en temps de crise. Ce nouveau mécanisme serait permanent et automatique, sans seuil. Les demandeurs qui ont des membres de leur famille dans un État membre donné ou qui ont des liens avec celui-ci, par exemple s'ils y ont résidé ou étudié précédemment, seront relocalisés dans cet État membre. Les demandeurs qui n'ont pas de tels liens avec un État membre donné sont 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.

21. A 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 sur la base des critères établis lors du mécanisme de relocalisation**, afin de répondre à l'impératif humanitaire de prise en charge des migrants débarqués.

¹⁴ 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 novembre 2017

22. Si un dispositif provisoire permet de répondre temporairement aux besoins, il n'est 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.** A plus long terme, les États membres devront trouver une position commune afin de finaliser la réforme du RAEC, conditionnée à un accord sur le règlement Dublin.

IV. Sur l'éloignement des personnes ne relevant pas de l'asile

23. Le droit européen prévoit que les mesures coercitives pour assurer l'éloignement d'un ressortissant de pays tiers à l'UE ne puissent être **utilisées qu'en dernier ressort et soient 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.

24. Selon les recommandations du 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 réadmission** est essentiel pour prévenir toute violation des droits fondamentaux et garantir un traitement digne. En respect de la directive européenne *Retour*, toutes les personnes renvoyées doivent être informés de leurs droits et de leurs obligations avant et durant l'opération d'éloignement.

25. Un **encadrement de la durée de privation de liberté** doit être établi dans le respect de la directive *Retour*. 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. Des solutions doivent être pensées pour **l'accueil sur le territoire européen des étrangers qui ne peuvent être éloignés.**

Contact :

Laurent Delbos, responsable du plaidoyer
ldelbos@forumrefugies.org | 06 22 20 46 96

Site Internet : www.forumrefugies.org



*Le présent document ne représente pas le point de vue de l'Union européenne.
Les interprétations et les opinions qu'il contient n'engagent que les auteurs.*