

Protection des réfugiés en Europe : le temps d'une refonte complète est-il venu ?

Maria Stavropoulou

Plusieurs mythes concernant la protection des réfugiés peuvent entraver notre compréhension et compliquer la recherche de solutions. Il existe toutefois également des possibilités évidentes et réalistes de modification du corpus de lois européen qui pourraient apporter de plus grands bénéfices aux États comme aux réfugiés.

Des centaines de milliers de réfugiés, de même qu'un nombre moins élevé de migrants économiques, arrivent sur les côtes de l'Europe du Sud et du Sud-Est. La plupart de ceux qui arrivent en Grèce et en Italie n'ont aucun désir de rester dans l'un de ces deux pays. Étant donné la situation en Syrie, en Irak, en Afghanistan et en Libye, ainsi que le manque de perspectives futures pour de nombreux réfugiés dans leur pays de premier asile, l'Europe doit s'attendre à des flux des réfugiés bien plus importants. Par conséquent, l'Europe peut-elle continuer encore longtemps avec son approche du statu quo ?

Voici quelques-uns des mythes qui entravent notre compréhension de la situation :

« **Il est possible d'imposer un contrôle aux frontières qui soit respectueux des questions de protection** » : il n'est pas possible de contrôler les frontières externes de l'union européenne (UE), en particulier ses frontières maritimes, d'une manière légale et respectueuse des questions de protection. En pratique, le seul moyen de contrôler une frontière maritime est en recourant à une surveillance exhaustive, en interceptant promptement les embarcations suspectées de transporter des personnes, et en les renvoyant, repoussant ou remorquant jusqu'à leur point d'origine supposé. Toutefois, de telles pratiques (en particulier à destination de pays qui ne sont pas considérés comme des « pays tiers sûrs ») sont illégales non seulement aux yeux du corpus de lois européennes relatives à l'asile mais aussi parce que ces pays sont eux-mêmes sources de réfugiés, si bien que de telles pratiques peuvent être interprétées comme un refoulement ou un retour arbitraire. En outre, ces pratiques posent un danger particulièrement élevé pour la vie des personnes interceptées. Malheureusement, les défenseurs des réfugiés et les États préfèrent entretenir l'illusion qu'il est possible de contrôler les frontières en restant sensibles aux questions de protection.

« **La détermination du statut individuel des réfugiés selon la loi européenne est**

la responsabilité des États membres et est réalisable (si les États y consacrent suffisamment de ressources), quel que soit le nombre de demandeurs d'asile » : selon les directives de refonte des procédures d'asile et de la qualification pour l'asile, la détermination du statut de réfugié s'est transformée en un travail particulièrement complexe et coûteux, d'autant plus qu'il ne prévoit aucune alternative à l'approche individuelle. Ce processus exige que chaque demandeur d'asile soit enregistré et interviewé et que des décisions individuelles soient prises, ces dernières s'accompagnant de nombreuses sauvegardes, de possibilités d'appel et de réexamen, et de différentes procédures pour différents types de cas, principalement orientées vers la réduction du recours abusif aux systèmes d'asile, et ainsi de suite.

En raison des exigences de qualité, on peut raisonnablement attendre des responsables de dossiers qu'ils ne rendent pas plus de quelques dizaines de décisions par mois. De surcroît, il est exigé de l'individu concerné qu'il « dépose une demande » d'asile afin d'être enregistré et considéré comme demandeur d'asile, et dans une telle situation, l'enregistrement officiel doit avoir lieu plus ou moins immédiatement. Qui plus est, les retards de traitement des dossiers doivent être évités par tous les moyens. Toutefois, dans un contexte où des milliers de personnes arrivent chaque jour dans un pays, la plupart d'entre elles provenant de grands pays sources de réfugiés tels que la Syrie, ces exigences sont tout simplement impossibles à satisfaire.

Par exemple, les services d'asile de Grèce peuvent actuellement traiter un maximum de 1500 demandes par mois s'ils souhaitent respecter l'ensemble de ces exigences, ce qui représente moins de la moitié du nombre moyen de réfugiés arrivant chaque jour sur les îles grecques au moment de l'écriture de cet article. Même les pays dont la situation financière est robuste éprouvent des difficultés à traiter plusieurs milliers de demandes d'asile par jour.

« **Le système de Dublin est un pilier fondamental de la législation européenne relative à l'asile, qu'il faut défendre à tout prix** » : selon le Règlement Dublin III, les critères les plus importants pour désigner le responsable de l'étude d'une demande d'asile sont le pays où l'asile a été initialement sollicité et le pays de l'UE dans lequel le demandeur d'asile est arrivé en premier. En dépit des nombreux éléments qui indiquaient que son prédécesseur, le Règlement Dublin II, ne fonctionnait pas efficacement, le Règlement Dublin III a préservé les mêmes principes, tout en introduisant cependant quelques améliorations en facilitant le rapprochement familial.

Toutefois, une analyse rapide des faits suffit à démontrer qu'aucun des pays situés aux frontières externes de l'UE n'est en mesure de traiter les demandes d'asile dont il devrait être responsable selon le système de Dublin. Par exemple, en 2015, la Grèce sera la première destination de plus de 600 000 réfugiés provenant, entre autres, de Syrie, d'Afghanistan et d'Irak via la Turquie. De plus, elle accueille déjà une vaste population résiduelle de ressortissants de pays étrangers qui ont déposé une première demande d'asile par le passé et souhaitent de nouveau en déposer une, ou qui n'ont jamais déposé de demande par le passé mais souhaitent le faire aujourd'hui. Et pourtant, la Grèce ne pourrait jamais être en mesure de traiter 200 000 ou 300 000 demandes d'asile par an ni, selon toute vraisemblance, intégrer toutes les personnes auxquelles une protection internationale pourrait être accordée, d'autant que le taux d'admissibilité se situe actuellement autour des 50 %.

« **Les demandeurs d'asile doivent rester dans le pays responsable de l'étude de leur demande** » : selon le Règlement Dublin III, il est attendu que les demandeurs d'asile restent là où l'UE leur demande. Néanmoins, comme tous les autres êtres humains, les demandeurs d'asile sont animés par leurs propres désirs, leur propre compréhension des facteurs qui gouvernent leur vie et leurs propres projets. Au moment de la rédaction de cet article, la vaste majorité des nouveaux arrivants – Syriens, Afghan et autres – avaient refusé de déposer une demande d'asile en Grèce, alors même qu'ils avaient été informés du fonctionnement du système de Dublin (y compris des clauses de rapprochement familial) et en dépit des risques relatifs à la poursuite de leur voyage dans la clandestinité, des montants exigés par les passeurs et de la probabilité pourtant élevée d'obtenir une protection en Grèce. Au contraire, la plupart d'entre eux souhaitaient poursuivre

leur chemin jusqu'en Suède ou en Allemagne, espérant parvenir à franchir la prochaine frontière avant qu'elle ne soit fermée. En fait, l'une des raisons de l'influx si élevé de migrants vers la Grèce à la mi-2015 pourrait s'expliquer par leur précipitation à franchir la frontière entre la Serbie et la Hongrie à temps, avant que l'érection de la clôture frontalière ne soit achevée.

La langue, les liens familiaux, l'existence de communautés issues de la diaspora, les prestations sociales ou simplement le mythe entourant les possibilités d'intégration dans certains pays sont autant de facteurs que les demandeurs d'asile considèrent avant de décider quel pays ils souhaitent atteindre. Même dans des pays comme l'Autriche ou la France, certains demandeurs d'asile refuseront de déposer une demande et feront tout leur possible pour éviter les mécanismes en place qui les obligeraient à rester dans un pays qu'ils n'auront pas choisi. Et même s'ils ne parviennent pas à les éviter, ils savent que leurs chances d'être véritablement transférés sont minimales puisque, dans le cadre du Règlement de Dublin, le taux de transfert demeure très faible.

Puisque les aspects susmentionnés continuent d'être appréhendés comme des réalités plutôt que des mythes, les tensions entre les États membres s'intensifient, certains d'entre eux insistant sur la mise en application de ce qu'il faudrait faire plutôt que de ce qu'il est possible et réaliste de faire. Mais en continuant d'affirmer que la manière dont les choses ont été envisagées il y a des années demeure la bonne manière d'agir face à des circonstances en évolution rapide, ils ne font qu'entraver une planification rationnelle et réaliste.

Alors, que pourrait-on faire ?

Voici quelques idées qui pourraient valoir la peine d'être étudiées. Aucune d'entre elle n'est nouvelle, et pourtant elles continuent d'être ignorées en raison de leurs implications pour les pouvoirs publics et les sociétés :

Construire une hypothèse de travail autour d'un « quota de réfugiés » annuel pour l'Europe dans son ensemble, qui prendrait en compte le nombre de réfugiés dans le monde entier ainsi que les atouts comparatifs de l'Europe pour les accueillir. Comme la définition de quotas de réfugiés est en fait interdite par le droit international des réfugiés, ce quota européen servirait d'outil de planification plutôt que de moyen de plafonner le nombre de réfugiés autorisés à entrer en Europe

janvier 2016

www.fmreview.org/ft/destination-europe

au cours d'une année donnée. Ce système aiderait le continent à planifier ses capacités de réception et de traitement ; sans un minimum de planification, les systèmes finissent tout simplement par s'effondrer et c'est alors que les pays commencent à rejeter la faute sur les autres.

Régulariser les mouvements secondaires des demandeurs d'asile et des réfugiés via l'adoption de programmes de réinstallation en masse depuis les pays de premier asile tels que la Turquie, la Jordanie et le Liban, et depuis les pays-membres frontaliers de l'Union européenne. Bien entendu, l'objectif ici serait de voir les pays européens endosser le rôle que les passeurs jouent actuellement, dans le cadre d'un système qui leur est favorable financièrement mais qui est particulièrement dangereux et souvent fatal pour les réfugiés. Les programmes de réinstallation, tels que préconisés notamment par l'UNHCR, impliqueraient un nombre bien plus élevé que les 120 000 réinstallations envisagées, et plus encore que les 20 000 réinstallations auxquelles se sont engagées les États membres de l'UE pour les deux années à venir, après de longues délibérations.

Toutefois, s'il est considéré comme acquis que l'Europe acceptera sur son territoire un certain nombre de personnes au cours d'une année donnée, il serait beaucoup plus aisé d'intégrer ces quotas de réinstallation plus élevés au processus de planification, de même qu'au débat public. Cela permettrait également à l'UE de se montrer plus convaincante dans ses négociations avec les pays de premier asile, tels que la Turquie, qui sont en principe sûrs pour des millions de réfugiés, et de pouvoir appliquer les accords de réadmission.

Adopter des quotas pour chaque État membre de l'UE : tous les États membres doivent faire preuve d'un certain degré de solidarité, non seulement les uns envers les autres mais aussi avec les pays de premier asile dans les régions d'origine. Les responsables politiques devraient adopter un discours axé sur la protection qui explique les obligations de l'Europe envers les réfugiés et pourquoi il est nécessaire que tous les pays participent de manière égale aux efforts de protection de ces derniers. La Commission européenne a adopté un certain nombre de propositions innovantes ces derniers mois, en dépit de la vive opposition de nombreux États de l'UE. Toutefois, les arguments actuellement avancés par plusieurs États membres (qui ne sont ni des pays de première arrivée ni des destinations de premier choix pour la majorité des réfugiés) ont pour seul et unique effet de réduire l'espace de protection dans les pays qui ne peuvent déjà pas raisonnablement faire

face au flux de réfugiés disproportionnellement élevé qui arrive sur leur territoire.

Adapter le corpus de lois de l'UE relatif à l'asile de manière à permettre la reconnaissance *prima facie* du statut de protection, au moins pour les personnes provenant de grands pays sources de réfugiés. Un tel mécanisme simplifié est d'ailleurs prévu par la Directive de protection temporaire qui, cependant, n'a encore jamais été appliquée. Cette directive est en cours d'évaluation et il serait probablement bon de la réviser afin de la transformer en outil de protection efficace dans les situations où l'influx de réfugiés à destination de l'UE dépasse considérablement les capacités existantes des systèmes d'asile. En outre, il conviendrait également de réviser l'ensemble du corpus de lois européennes relatives à l'asile afin que les États membres soient autorisés individuellement à adopter la reconnaissance *prima facie* du statut de protection sans avoir à suivre la procédure de détermination individuelle du statut actuellement prescrite, qui est lourde, longue, coûteuse et, au bout du compte, irréaliste.

Élaborer des plans de gestion et des budgets bien adaptés à la protection des réfugiés dans l'ensemble de l'UE, plutôt que d'espérer que les États membres les élaborent par eux-mêmes. Il semble peu judicieux d'harmoniser les lois mais pas les budgets en supposant que tous les pays disposeront des mêmes ressources pour accueillir les demandeurs d'asile, traiter les demandes d'asile, intégrer les réfugiés et rapatrier les personnes qui n'obtiendront pas le statut. Les instruments financiers de l'UE devraient également être reliés à cet exercice plus vaste, plutôt que d'être considérés par la Commission et les États membres comme des outils distincts permettant l'application des politiques. Bien que le transfert des connaissances par l'entremise de Frontex et du Bureau Européen d'Appui en matière d'Asile constitue également un outil important en matière de solidarité, il ne peut pas se substituer à une distribution équitable des ressources financières et humaines.

En conclusion, les États membres de l'UE doivent commencer à appréhender l'Europe comme un espace d'asile unique doté d'un statut d'asile européen commun, et travailler à la concrétisation de cet objectif. Sinon, la philosophie du « pas chez moi » continuera de dominer et de forcer tant les États que les réfugiés à adopter des pratiques irrégulières.

Maria Stavropoulou maria.stavropoulou@gmail.com
Directrice du Service de l'asile en Grèce
www.asylo.gov.gr