

## Il n'est pas nécessaire que les choses se passent ainsi

Cathryn Costello

**Créer un espace pour les trafiquants et faillir dans la fourniture d'assistance humanitaire, tels sont les échecs de l'Europe. L'ouverture de routes légales vers l'Europe pourrait résoudre ces deux problèmes.**

Que la guerre produise des réfugiés n'est pas une nouveauté. La guerre de Bosnie de 1992 à 1995 a contraint 2,2 millions de personnes à fuir. Ce qui est nouveau depuis cette période c'est l'élargissement de l'Union européenne (UE) et le développement du Régime d'asile européen commun (RAEC). Deux éléments qui imposent l'adoption de normes juridiquement contraignantes en matière de procédures, de statuts et de conditions de vie pendant la période où le statut de réfugié est en cours de détermination. Le RAEC exige des individus qu'ils se trouvent sur le territoire, non pas de l'UE, mais d'un État spécifique pour pouvoir y demander l'asile. Toutefois, les lois de l'UE rendent pratiquement impossible pour les demandeurs d'asile de parvenir jusqu'à ce pays légalement et en toute sécurité.

Pendant des dizaines d'années, cette contradiction profondément ancrée au cœur du système de protection européen était une évidence. Sans visas, le voyage à bord de vols ou de ferrys réguliers reste bloqué. Il est possible de traverser irrégulièrement certaines frontières terrestres en sécurité mais d'autres sont fortifiées et se trouvent sous le tir des garde-frontières européens. Mais en dépit de ces barrières, l'année 2015 a vu plus de 900 000 arrivées irrégulières, uniquement par bateaux. Les mesures adoptées pour maintenir les gens en dehors des frontières ne fonctionnent pas même si leurs coûts financiers, humains et politiques sont gigantesques.

### Voyages clandestins

Il n'est pas surprenant que face à une demande aussi importante apparaissent également des individus disposés à rendre possible ce voyage clandestin. Les voyages clandestins n'ont pas besoin d'être mortels, mais un marché illicite pour des allers simples ne comporte que peu de garanties contre une exploitation impitoyable et contre l'emprise des profiteurs. Au lieu d'un voyage en ferry qui devrait normalement être court et bon marché ce n'est qu'à l'issue d'un parcours plein de souffrances et dans la clandestinité que les réfugiés finissent par se retrouver dans l'UE, où un asile en Europe

occidentale les attend peut-être. Les dispositions légales destinées à mettre un terme au trafic font partie du problème – dans de nombreux cas, elles répriment tout autant ceux qui tentent de proposer un trajet sûr pour de bons motifs.

En confiant les clés de l'UE aux trafiquants, l'UE et ses États membres perdent tout contrôle sur qui arrive. L'alternative – émettre des visas humanitaires ou de courte durée pour permettre aux réfugiés de voyager de manière normale – est le moyen le plus évident pour perturber le modèle commercial des trafiquants en leur disputant une partie de la demande. Et, il ne fait aucun doute que voyager avec un visa à travers un aéroport est beaucoup plus sûr et sans danger. Qu'aucune disposition n'ait été prise pour ouvrir légalement certaines routes d'accès est choquant, pas seulement en ce qui concerne la route de la Turquie vers la Grèce mais aussi celle de la Grèce à travers les Balkans. Au lieu de cela, le Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) a lancé des alarmes répétées sur les dangers de cette route, et notamment sur le danger de l'exploitation extrême. Lorsque l'argent est épuisé, ceux qui voyagent, et notamment les nombreux enfants et très jeunes adultes non accompagnés n'ont rien d'autre à vendre qu'eux-mêmes.

Selon une estimation grossière, les trafiquants basés en Turquie auraient accumulé pour cette année seulement un revenu égal à 800 millions d'euros. Pour replacer ce chiffre dans son contexte il suffit de signaler que l'accord du 29 novembre 2015 entre l'UE et la Turquie concernait un budget initial d'aide de 3 milliards d'euros, tout en remarquant que la Turquie a déjà dépensé 8 milliards de dollars US pour accueillir 2,2 millions de Syriens dans le cadre de son régime de protection temporaire; et que la totalité du Fonds Asile, Migration et Intégration de l'UE s'élève à 3.137 milliards d'euros pour sept ans. Quant aux réfugiés, qui pour beaucoup finiront par rester en Europe, ils anéantissent souvent les économies de toute une vie, vendent la totalité de leurs biens ou laissent derrière eux certains membres de leur famille profondément et dangereusement endettés à l'égard des trafiquants, et cela sans

janvier 2016

www.fmreview.org/ft/destination-europe

mentionner les innombrables blessures et traumatismes qu'ils subissent le long de la route.

L'UE a préféré concentrer ses efforts sur la route entre la Lybie et l'Italie, un endroit où différents moteurs se sont alliés pour créer un véritable filon pour les trafiquants. L'instabilité de la Lybie a laissé le champ libre à la brutalité des trafiquants qui proposent des passages dans des embarcations en grande partie inadaptées à la navigation, à tel point que la plupart d'entre elles ne réussiraient sans doute pas à terminer la traversée sans les opérations intensives de recherche et de sauvetage qui sont maintenant militarisées par une Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies.<sup>1</sup>

À leur arrivée en Italie et en Grèce, les perspectives d'asile dans des conditions de vie décentes restent extrêmement faibles pour la plupart des réfugiés. C'est pourquoi ils choisissent de poursuivre leur route dans la clandestinité. Les gens se réinstallent eux-mêmes, et les atteintes aux droits humains au cours de ce qui leur reste de voyage constituent un autre catalogue d'horreurs.

L'accord entre l'UE et la Turquie semble, à ce stade, ne concerner que des mesures d'endiguement. Le partage des responsabilités par le biais d'une offre de réinstallation est évoqué, mais aucun n'engagement nouveau n'a été pris. La rétribution pour l'UE ne consiste pas seulement à stopper les réfugiés pour les empêcher de quitter la Turquie, mais aussi à pouvoir y renvoyer ceux qui sont considérés comme indésirables. L'accord de réadmission entre l'UE et la Turquie (conclu mais pas encore en vigueur) promet de faciliter les retours vers la Turquie si les conditions s'y prêtent. Bien entendu, des obstacles juridiques significatifs seront mis en place pour réglementer ces retours, toutefois le signal est clair.

## Une traversée sûre

Une réponse appropriée à la crise consisterait, non pas à demander aux réfugiés d'attendre patiemment dans des camps jusqu'à obtenir une des rares chances de réinstallation (l'approche du Royaume-Uni), mais à ouvrir différents canaux et à prendre un engagement clair et ferme d'attribuer un grand nombre de visas humanitaires en vue de permettre à ceux dont les besoins sont pressants de voyager légalement. Garantir un voyage en toute sécurité cela signifie émettre des visas humanitaires pour permettre aux demandeurs d'asile de se rendre dans le pays dans lequel ils souhaitent demander l'asile. Les visas de ce type sont prévus par le Code frontières Schengen, et certains États ont déjà commencé à en émettre (comme le Brésil, par exemple).

La réinstallation dépend souvent de la volonté des réfugiés d'attendre pendant des années dans un pays voisin jusqu'à ce que leur statut soit déterminé. C'est une offre de vie nouvelle, mais uniquement pour une infime minorité qui est considérée comme méritante ou « vulnérable ». Cependant, la réinstallation pourrait devenir un outil permettant d'offrir une protection rapide à un grand nombre de personnes. Nous avons vu le Premier ministre canadien nouvellement élu, Justin Trudeau, utiliser la réinstallation pour garantir un passage sûr et rapide à des milliers de réfugiés syriens. (Restaurer la tradition de protection des réfugiés dont le Canada s'enorgueillit à juste titre était l'une de ses promesses de campagne électorale). Toutefois, la réinstallation en tant que mesure isolée peut servir de stratégie d'endiguement et peut, au pire, donner de faux espoirs et induire les réfugiés à rester dans les camps. Nous avons déjà observé que les Syriens nouvellement déplacés n'arrivent plus à obtenir protection au Liban ou en Jordanie et que leur sort en Turquie est aujourd'hui beaucoup plus incertain que ne l'était celui de ceux qui ont fui au début de la guerre. Pour ces nouveaux réfugiés, l'option d'attendre patiemment une réinstallation est purement fictive.

Les échecs du filet de sécurité humanitaire et international méritent aussi d'être rigoureusement examinés. Même dans un État avec autant de difficultés que la Grèce, le gouvernement reste le principal responsable des personnes qui se trouvent sur son territoire. Les mécanismes européens de protection civile et humanitaire de l'UE n'ont pas été activés pour soutenir la Grèce et l'UNHCR n'a en Grèce qu'une présence tout à fait limitée. Lorsque l'UE a ouvert un processus de réception « hotspot » pour renforcer l'enregistrement sur



UNHCR/Achilleas Zavelis

Des réfugiés irakiens et syriens arrivent sur Lesbos après une traversée en bateau depuis la Turquie.

l'île grecque de Lesbos, cette mesure a été saluée comme un succès de l'UE. Cependant, après à peine quelques jours des milliers de personnes dormaient déjà à l'extérieur du centre et sous la pluie. Il n'y a eu personne pour demander « où vont dormir tous ces gens ? » ? Quand la décision a-t-elle été prise sur l'emplacement du nouveau système d'enregistrement ? Dans le cadre du système complexe et à plusieurs niveaux de l'UE, la responsabilité a été passée de l'un à l'autre, et au final ce sont les réfugiés qui souffrent. Cette indifférence la plus totale pour les besoins humains élémentaires ne cesse de choquer. Des appels quotidiens ne serait-ce que pour obtenir des abris, des soins médicaux et des approvisionnements en nourriture les plus élémentaires, lancés par l'intermédiaire de réseaux de bénévoles témoignent des nombreux échecs tant institutionnels que politiques mais aussi de l'importance des efforts et du dynamisme démontrés au niveau local.

Il ne fait aucun doute que les niveaux de xénophobie et d'islamophobie risquent encore de s'intensifier à moins qu'un effort international plus vaste ne vienne canaliser l'immense vague de soutien spontané en faveur de la protection des réfugiés pour la relier aux efforts institutionnels et politiques. Qui sait dans quelle mesure les choses auraient pu être différentes si les réfugiés avaient pu partir par des moyens réguliers et avaient pu tirer parti de ce soutien populaire qui, à l'évidence, fait également partie de cette

crise ? Les efforts extraordinaires des bénévoles à travers toute l'Europe qui fournissent le gros du soutien humanitaire, suggèrent qu'une nouvelle société civile européenne est en train de se construire à travers ces actions.

Favoriser l'émergence d'une nouvelle société civile transnationale pourrait inclure un rôle pour une sponsorship privée des admissions de réfugiés et pour un appariement des nouveaux arrivants avec les populations locales dans un but d'intégration. Cela pourrait également se traduire par l'émission d'un grand nombre de visas humanitaires à l'intention des réfugiés dont les besoins de protection ne peuvent pas être couverts dans leur région d'origine. Ces deux approches sont des moyens gagnant-gagnant, tant pour les réfugiés que pour les communautés d'accueil. Troisièmement, la réinstallation, à l'échelle appropriée, exige un effort international. Une conférence internationale sur les réfugiés provenant de Syrie et des autres pays embarqués dans ce conflit régional ne s'est que trop fait attendre. Les déficits actuels en termes de leadership et de coopération ne font qu'entraver ces trois actions.

Cathryn Costello [cathryn.costello@qeh.ox.ac.uk](mailto:cathryn.costello@qeh.ox.ac.uk)  
Professeure associée, Centre d'études sur les réfugiés, Université d'Oxford [www.rsc.ox.ac.uk](http://www.rsc.ox.ac.uk)  
Auteure de *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*, OUP, Dec 2015.

1. Résolution 2240 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 9 octobre 2015 <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2240>