

Envisager un système d'asile européen commun

Volker Türk

Il est indispensable d'adopter une approche plus audacieuse pour que l'Union européenne parvienne à surmonter le problème de la fragmentation et à gérer les mouvements des réfugiés de manière efficace, en conformité avec ses obligations internationales. L'élaboration de solutions imaginatives qui vont dans ce sens pourrait également faire progresser le régime mondial de protection des réfugiés.

L'Europe continue d'attirer les personnes exposées à des persécutions mais les États membres ne partagent pas de manière équitable la responsabilité de leur accueil. Tandis que l'Allemagne et la Suède accueillent entre eux près de la moitié du total des demandeurs d'asile en Union européenne (UE), ce sont les pays frontaliers de l'Europe qui reçoivent le plus grand nombre d'arrivants, qui poursuivent ensuite leur chemin.¹ Les réponses individuelles, fragmentées et incohérentes des États face à cette situation, de même que l'absence d'une réponse commune, ont entraîné des souffrances considérables. Le calvaire quotidien des personnes tentant de gagner les frontières méridionales de l'UE, en entreprenant le plus souvent des trajets périlleux, a captivé l'attention du public d'une manière qui n'avait encore jamais été vue pour les nombreuses autres personnes qui ont recherché une protection en Union européenne ces dernières années dans des circonstances moins dramatiques.

Le débat public sur l'asile et la migration, souvent houleux, dépeint la situation actuelle dans sa rhétorique populaire et politique comme une crise de surnombre, alors que l'enjeu concerne véritablement une crise de responsabilité et de solidarité. Nous avons été témoins d'un déferlement incroyable de compassion populaire et de solidarité concrète, au niveau individuel, en faveur des personnes déplacées, mais un espace calme permettant un débat raisonnable a le plus souvent fait défaut.

Il convient aujourd'hui de penser sérieusement à l'élaboration d'un accord supranational impliquant l'UE, plutôt que les institutions étatiques individuelles, en vue de surmonter le problème de la fragmentation des approches afin de gérer ces mouvements de manière efficace et conformément aux obligations internationales. Ce type de pensée créative et prospective est possible ; l'Europe a déjà prouvé ses capacités en la matière, à bien plus grande échelle, lors de la formation de l'UE. De plus, il existe toujours au sein de l'UE un vaste consensus politique sur l'importance de la préservation du système d'asile. Il ne s'agit pas seulement d'une

conséquence de l'Histoire mais aussi d'un aspect intrinsèque à la nature de l'UE, qui a été fondée sur la valeur du respect des droits fondamentaux et sur les principes de responsabilité, de solidarité et de confiance entre les États membres.

L'UE a joué un rôle de premier plan dans l'élaboration du droit des réfugiés en cherchant à harmoniser les lois et les pratiques de ses États membres relatives à l'asile. La nature particulière de la législation et de la codification régionales de l'UE a également joué un rôle considérable pour renforcer les normes de traitement des réfugiés. En conséquence, l'Union a développé au cours des vingt-cinq dernières années un véritable système d'asile régional. Ce dernier a également bénéficié de l'établissement du Bureau européen d'appui en matière d'asile, ainsi que de l'engagement visiblement accru de l'UE dans les programmes de réinstallation qui, à l'échelle mondiale, renforcent son rôle dans la recherche de solutions essentielles et exhaustives pour les réfugiés.

Lacunes et insuffisances

Toutefois, la mise en œuvre des normes approuvées varie considérablement et les mécanismes de solidarité actuels entre pays de l'UE ne sont pas suffisamment robustes. Ils n'ont pas permis d'instaurer la confiance et la volonté nécessaires pour que le système, dans son ensemble, fonctionne correctement. Dans le cadre du dialogue établi depuis de nombreuses années entre le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) et l'UE, nous avons partagé nos observations et nos préoccupations concernant, en particulier, la tendance à approuver des exceptions, voire des dérogations, par rapport aux normes établies, de même que l'étendue considérable du pouvoir discrétionnaire accordé, qui se traduit par des interprétations divergentes. De la même manière, la qualité de la mise en œuvre des normes approuvées varie considérablement, comme en témoigne la différence du taux de reconnaissance des ressortissants de même nationalité d'un État à un autre.

Une autre préoccupation concerne la tendance de certains États à accorder une « protection subsidiaire » plutôt que le statut de réfugié. En agissant ainsi, les États reconnaissent que certains demandeurs ont en effet besoin d'une protection internationale mais, pour un éventail de raisons, ces États ne semblent pas disposés à accorder le statut de réfugié à ces personnes. Ces décisions sont justifiées dans certains cas, mais pas dans tous, au regard de la Convention de 1951, de son Protocole de 1967 et du régime plus général de protection internationale qui gouverne ce type de questions.

La situation actuelle révèle de manière plus douloureuse que jamais les insuffisances et le dysfonctionnement du système existant. Par exemple, la protection temporaire avait été adoptée par l'UE en tant que réponse provisoire aux situations d'influx à grande échelle, et était considérée comme une solution d'urgence pour répondre aux situations d'influx massif lorsqu'il n'est plus possible d'appliquer les procédures de détermination du statut individuel des réfugiés. Pourtant, la directive de l'UE relative à la protection temporaire n'a pas été activée pour les milliers de réfugiés que nous voyons arriver chaque jour.

Comblent les carences

Au regard de la situation exceptionnelle à laquelle nous sommes confrontés aujourd'hui, il existe un besoin urgent de définir des mesures exceptionnelles et une nouvelle vision afin de mettre en place une approche plus large, plus efficace, plus cohérente et plus complète. Celle-ci devrait, par exemple, soulager les pressions auxquelles le système d'asile de certains États individuels est soumis. Elle devrait contribuer à solutionner les mouvements secondaires irréguliers au sein de l'UE et, par là-même, limiter leur portée. Sa mise en œuvre devrait également résoudre la question des différences considérables de pratique que l'on observe actuellement, qui se traduit par une multitude de problèmes en termes de coopération régionale inadaptée, de mouvements secondaires, de questions de protection et de situations telles qu'à Calais. Les éléments constitutifs des actions futures pourraient s'appuyer sur les idées suivantes.

Premièrement, l'avenir passe par l'élaboration de modalités institutionnelles supranationales garantissant le partage équitable des responsabilités au sein de l'UE. Pour qu'un système d'asile d'échelle paneuropéenne soit véritablement efficace, il doit impliquer la renonciation à certains pouvoirs souverains et

donc la création d'une autorité européenne de l'asile qui agirait sur l'ensemble du territoire de l'UE. Ces mesures institutionnelles comprendraient également l'établissement d'une Cour d'appel européenne indépendante chargée des questions d'asile, de même qu'un Code européen de l'asile qui couvrirait les questions concernant les droits substantiels et procéduriers ainsi que les normes de traitement. Enfin, ces mesures impliqueraient un système équitable de répartition et d'indemnisation dans l'ensemble de l'UE, à l'image des systèmes qui existent déjà dans certains États (par exemple, en Allemagne) pour l'accueil des demandeurs d'asile, qui se basent sur les capacités d'absorption et des critères de protection.

Ces questions sont bien entendu sensibles pour les autorités nationales, du moins pour l'instant. Mais si nous regardons le chemin que nous avons parcouru depuis le milieu des années 1980, nous constatons une incroyable intensification de la coopération et de l'harmonisation, ce qui semble prometteur pour qu'il soit enfin reconnu que les questions d'asile et de migration exigent une réponse régionale véritablement coopérative.

En attendant, il est possible de mettre en place des programmes de partage des responsabilités plus efficaces au sein de l'UE en mettant en commun les ressources destinées aux demandeurs d'asile et aux réfugiés en matière d'accueil, de prise de décision et de solutions. Ainsi, certaines catégories de demandes d'asile pourraient être traitées par des centres de réception européens plutôt que par des centres nationaux. Les personnes dont le besoin de protection internationale sera établi dans le cadre de ce processus seraient alors réinstallées dans les États membres de l'UE conformément aux modalités approuvées de partage des responsabilités et aux critères de répartition et de protection. Les personnes pour lesquelles ce besoin de protection internationale ne sera pas prouvé et qui n'ont aucune autre possibilité d'immigration légale seraient alors renvoyées rapidement dans leur pays d'origine dans le cadre d'opérations conjointes de l'UE. Ces modalités pourront être mises en place de manière progressive avant d'être finalement intégrées à un système véritablement supranational.

Deuxièmement, l'avenir passe par la définition de procédures d'entrée et de contrôle des frontières axées sur la protection. Cette problématique a vu le jour dans le contexte des arrivées par voie maritime en Grèce et en Italie ainsi que le long des frontières orientales de l'UE. Bien sûr, les États ont un intérêt légitime à contrôler la

janvier 2016

www.fmreview.org/ft/destination-europe

migration irrégulière mais comment peut-on s'assurer que des sauvages adaptées seront correctement incluses dans les mesures que les États prendront ou envisageront de prendre dans le vaste domaine de la liberté de mouvement ? En rendant quasiment impossible pour les réfugiés et les demandeurs d'asile d'atteindre des pays d'asile ou d'obtenir le regroupement familial par des moyens réglementaires, ceux-ci ont fini par être catalogués comme des personnes essayant de contourner la loi, en plus d'offrir un marché aux trafiquants et aux passeurs.

Par conséquent, il est essentiel d'offrir aux réfugiés un plus grand nombre de possibilités réglementaires de migrer afin de garantir leur protection. Ces possibilités pourraient inclure de plus amples opportunités de réinstallation, d'admission humanitaire ou d'obtention de visa humanitaire, ainsi que des programmes de migration pour étudiants et professionnels « ouverts aux réfugiés ». Parallèlement, il convient de rationaliser les procédures de regroupement familial et de garantir l'accès à ces procédures le long des routes migratoires actuellement utilisées. À cette fin, il faudra peut-être modifier la directive de l'UE relative au regroupement familial² pour y inclure un nombre plus large de relations familiales. S'il existe un plus grand nombre de possibilités réglementaires d'obtenir refuge en Europe, un moins grand nombre de personnes ayant besoin de protection internationale se sentiront obligées de s'en remettre aux passeurs et de suivre des itinéraires clandestins et dangereux. En outre, les procédures d'asile ne subiraient pas autant de pressions et seraient même renforcées

car les pressions migratoires seraient déportées vers d'autres voies migratoires régulières.

Troisièmement, les actions doivent être éclairées par une meilleure compréhension du contexte migratoire plus large, et notamment des facteurs motivant les mouvements migratoires. Il faut également insister encore et toujours sur l'importance du partage des responsabilités avec les États extérieurs à l'UE. Ces derniers disposent souvent de capacités considérablement inférieures alors qu'ils accueillent un plus grand nombre de réfugiés que les États de l'UE : dans le monde, 86 % des réfugiés sont accueillis par des régions en développement.³ Selon l'expérience de l'UNHCR, les réfugiés poursuivent souvent leur déplacement car leur survie et leur sûreté sont menacées et que leurs besoins fondamentaux de protection et d'assistance, y compris leurs aspirations éducatives et leurs besoins de santé primaire, ne sont pas satisfaits. S'il n'est pas permis aux réfugiés de devenir autonomes, ou si on ne leur en donne pas les moyens, ils continueront de se déplacer ailleurs.

Par conséquent, l'avenir passe également par un soutien à l'amélioration de la protection et des solutions dans les régions d'origine. Nombre des mesures proposées et planifiées en réponse aux besoins identifiés permettraient dans une certaine mesure de répondre aux facteurs motivant le déplacement secondaire des réfugiés. Des financements sont nécessaires pour renforcer les capacités de protection dans les pays récepteurs de réfugiés dans les régions d'origine. L'UE a beaucoup travaillé sur la dimension externe de l'asile et de la protection des réfugiés au fil des années, dans le cadre de sa réponse aux déplacements forcés.



UNHCR / Yorgos Kyriemitis

www.fmreview.org/fr/destination-europe

janvier 2016

L'UE et ses États membres ont généreusement contribué à l'assistance humanitaire destinée aux réfugiés dans les situations d'urgence et intègrent de plus en plus la migration et les besoins des réfugiés à leurs programmes de développement. Les donations cumulées des États membres de l'UE représentent la deuxième plus grande contribution financière à l'UNHCR. De plus, les financements européens destinés à la réinstallation pourraient également apporter une contribution importante dans ce domaine.

La prochaine phase de l'élaboration d'un système d'asile européen commun présente la perspective réjouissante de faire avancer le régime mondial de protection des réfugiés, tout en tirant parti des inclinaisons fondamentales de l'UE et de ses profondes valeurs humaines. À ce moment critique, il est temps que l'UE

se montre à la hauteur des circonstances, collectivement, en invoquant son expérience historique de donner refuge aux personnes en temps de déplacement massif, afin de garantir que celles qui risquent tout pour trouver la sûreté en Europe aient des possibilités véritables, sûres et réalistes d'y parvenir.

Volker Türk turk@unhcr.org

Haut-commissaire adjoint pour la protection chez l'UNHCR www.unhcr.org

1. UNHCR (1er juillet 2015) *The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees* www.unhcr.org/5592bd059.pdf.
2. Conseil de l'Union européenne *Directive du Conseil 2003/86/E datée du 22 septembre 2003 sur le droit au rapprochement familial* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=URISERV:l33118&from=EN>
3. UNHCR (2015) *World at War: UNHCR Global Trends – Forced Displacement in 2014* <http://unhcr.org/556725e69.html>