

MIGRATIONS FORCÉES revue

numéro 51
janvier 2016

Destination: Europe

*ainsi qu'une série
d'articles sur d'autres
aspects de la migration*



GRATUIT – NE PEUT ÊTRE VENDU



Revue Migrations Forcées (RMF) offre une tribune pour un échange régulier d'informations et d'idées entre chercheurs, réfugiés et déplacés internes ainsi que tous ceux qui travaillent avec eux. Elle est publiée en français, anglais, espagnol et arabe par le Centre d'études sur les réfugiés de l'Université d'Oxford.

Personnel

Marion Couldrey et Maurice Herson
(Rédacteurs en Chef)
Andonis Marden (Assistante de
financement et de promotion)
Sharon Ellis (Assistante)

Forced Migration Review

Refugee Studies Centre
Oxford Department of International
Development, University of Oxford,
3 Mansfield Road,
Oxford OX1 3TB, UK.

fmr@qeh.ox.ac.uk

Skype: fmreview
Tel: +44 (0)1865 281700

www.fmreview.org/fr

Avis de non responsabilité :

Les avis contenus dans RMF ne reflètent pas forcément les vues de la rédaction ou du Centre d'Études sur les Réfugiés.

Droits d'auteur :

RMF est une publication en libre accès (« Open Access »). Consultez la p.95 pour en savoir plus ou visitez www.fmreview.org/fr/droits-dauteurs.



ISSN 1460-9819

Conception/design

www.art24.co.uk

Imprimerie

Fine Print (Services) Ltd
www.fineprint.co.uk



De la part des rédacteurs en chef

L'Europe vit actuellement des mouvements massifs de populations déplacées auxquels elle avait principalement échappé pendant les dernières décennies. Les ramifications et les manifestations de ce qui est qualifié de « crise migratoire » sont extensives et recourent tant au plan national que paneuropéen des politiques et des problèmes économiques déjà existants, des mouvements de xénophobie, des craintes d'attaques terroristes et bien plus. De fait, cette crise de par son échelle et son degré de complexité semble réduire en importance toutes les autres crises auxquelles l'Europe a dû faire face depuis la deuxième guerre mondiale.

Les manifestations en sont aussi disparates que la construction de barrières pour empêcher les gens de traverser des frontières habituellement paisibles, les décès en mer de passagers que des trafiquants transportent dans des embarcations inadaptées, les querelles des dirigeants européens qui ne parviennent pas à s'accorder sur un système d'asile européen commun et sur le nombre de réfugiés qu'ils vont, ou ne vont pas, accepter d'accueillir dans leurs pays respectifs, et des interventions controversées face à la situation désastreuse qui se poursuit en Syrie. Face à cela, nous assistons également à l'émergence d'un mouvement de compassion, de solidarité et d'assistance à l'égard de toutes les personnes qui souffrent, en Europe et autour de l'Europe, et qui incarnent la réalité qui se cache derrière la rhétorique.

Dans ce numéro de RMF, les auteurs des articles braquent un projecteur avec une lentille juridique, pratique, moral ou teintée d'expérience et éclairent une série de questions et manifestations tout aussi multiples que variées qui constituent cette « crise de migration ».

RMF 51 inclut également une série d'articles généraux sur d'autres aspects de la migration forcée:

Nous souhaitons remercier Elizabeth Collett (Migration Policy Institute Europe), Madeline Garlick (UNHCR), Cathryn Costello (Centre d'études sur les réfugiés) et Richard Williams pour l'aide qu'ils nous ont apporté en leur qualité de conseillers sur le thème principal de ce numéro. Nous tenons également à remercier l'Organisation internationale pour les migrations, l'Open Society Foundations, le Département fédéral des affaires étrangères suisses et le Bureau pour l'Europe du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés pour leur appui financier.

Ce numéro ainsi que tous les articles sont disponibles en ligne et dans leur intégralité au format html, PDF et audio sur:

www.fmreview.org/fr/destination-europe.

Merci de nous aider à diffuser ce numéro en le faisant circuler sur vos réseaux, en le mentionnant sur Twitter et Facebook et en l'incluant à vos listes de bibliographie ou de référence.

Ce numéro (ainsi que le sommaire étendu qui l'accompagne) sera disponible en ligne en français, en anglais, en arabe et en espagnol. Veuillez nous contacter par courriel en nous écrivant à fmr@qeh.ox.ac.uk si vous souhaitez en recevoir des exemplaires imprimés.

À paraître:

- **Pensons plus loin: déplacement, transition et solutions** (mai 2016)
- **Communautés locales: fournisseurs de protection de premier et de dernier ressort** (septembre 2016)

Pour plus d'informations n'hésitez pas consulter: www.fmreview.org/fr/aparaître.

Rejoignez-nous sur Facebook ou Twitter et abonnez-vous à nos alertes par courriel: www.fmreview.org/fr/demandez-rmf

Marion Couldrey et Maurice Herson
Rédacteurs en chef,
Revue des Migrations Forcées

Image de couverture: Un groupe de réfugiés hazaras d'Afghanistan se réchauffe autour d'un feu à la gare de Presevo, en Serbie, en novembre 2015. UNHCR/Daniel Etter

Note de la rédaction: Nous avons choisi cette photo en opposition à certaines images plus stéréotypées de la « crise » des réfugiés en Europe. Nous trouvons intéressants la barrière du jardin qui divise le confort intérieur et l'exclusion extérieure, de même que la chaleur qui se dégage de ce groupe familial, qui nous rappelle que les réfugiés et les migrants sont d'abord et avant tout des personnes, capables de sourire et de s'épauler même dans les moments les plus difficiles.



Destination: Europe

- 4 Préambule: capitaliser sur la mobilité en l'espace d'une génération**
François Crépeau
- 5 Migrants, réfugiés, histoire et précédents**
Colin Bundy
- 7 Protection des réfugiés en Europe : le temps d'une refonte complète est-il venu ?**
Maria Stavropoulou
- 10 Simplifier la détermination du statut de réfugié**
Kelly Staples
- 10 Arrivées sur l'île de Lesbos, été 2015**
Fotini Rantsiou
- 12 Il n'est pas nécessaire que les choses se passent ainsi**
Cathryn Costello
- 14 Le défi méditerranéen dans un monde de crises humanitaires**
William Lacy Swing
- 17 Un réseau de camps en route vers l'Europe**
Irit Katz
- 19 Supercherries dans l'ombre de Dublin**
Marco Funk
- 21 Des abus aux frontières de l'Europe**
Duncan Breen
- 23 Melilla : mirage en route vers l'Europe**
Frida Bjørneseth
- 25 Recherche et sauvetage en Méditerranée centrale**
Hernan del Valle, Rabia Ben Ali et Will Turner
- 27 Migration maritime clandestine**
- 28 Sécurité, sauvetage en mer et voies légales**
Stefan Kessler
- 30 Arrivées et décès des migrants en Méditerranée : que nous apprennent réellement les données ?**
Frank Laczko, Ann Singleton, Tara Brian et Marzia Rango
- 32 Migration afghane et somalienne (post-)conflit vers l'UE**
Nassim Majidi
- 34 Comprendre pourquoi les Érythréens se rendent en Europe**
Mogos O Brhane
- 36 Pas d'autre option que l'Europe**
Yotam Gidron et Olivia Bueno
- 36 Familles de réfugiés irakiens en Jordanie: la recherche active de solutions**
Mirjam A Twigt
- 38 Tragédie en route vers l'Europe : une perspective africaine**
J O Moses Okello
- 40 La coopération de l'UE avec les pays tiers: repenser les concepts et les investissements**
Elizabeth Collett
- 42 La route la plus parcourue? Le mouvement en avant des demandeurs d'asile et des réfugiés**
Madeline Garlick
- 45 Les accords de réadmission de l'Union européenne**
Mehdi Rais
- 47 La perspective d'un garde-côte : renforcer la migration par des voies légales**
Konstantinos Karagatos
- 48 Le traitement extraterritorial des demandes d'asile**
Sarah Léonard et Christian Kaunert
- 51 De passage en Grèce**
Marco Mogiani
- 51 Réfugiés en Serbie : en route vers une meilleure vie**
Maša Vukčević, Jelena Momirović et Danka Purić
- 54 La Bulgarie: les difficultés d'un pays en première ligne**
Eleanor E Roberts
- 56 Protection des demandeurs d'asile parmi les flux mixtes : enseignements tirés de Bulgarie**
Mariya Shisheva
- 57 Envisager un système d'asile européen commun**
Volker Türk
- 60 L'asile et l'immigration sont-ils réellement le problème de l'Union européenne ?**
Joanne van Selm
- 62 La protection sociale : une quatrième solution durable ?**
Carolina Montenegro
- 64 En quête d'équité dans le partage des responsabilités**
Philippe De Bruycker et Evangelia (Lilian) Tsourdi
- 65 Bénévoles et demandeurs d'asile**
Serhat Karakayali et J Olaf Kleist
- 67 Une politique accueillante en Allemagne de l'Est postsocialiste**
Anna Steigemann, Frank Eckardt et Franziska Werner
- 69 L'importance de la terminologie migratoire**
Paola Pace et Kristi Severance
- 71 Le paradoxe de l'immigration polonaise vis-à-vis des demandeurs d'asile ukrainiens**
Marta Szczepanik et Ewelina Tylec
- 73 Enfants non accompagnés et séparés dans l'UE**
Rebecca O'Donnell et Jyothi Kanics
- 75 Éloigner des « personnes inéloignables »**
Katharine T Weatherhead
- 77 Europe, n'imites pas l'Australie !**
Keeya-Lee Ayre
- 78 L'Europe et l'avenir de la politique internationale sur les réfugiés**
El Hassan bin Talal
- 80 Choix, préférences et priorités au sein d'un système d'appariement pour les réfugiés**
Will Jones et Alexander Teytelboym
- 82 Les questions juridiques et pratiques soulevées par le mouvement des personnes traversant la Méditerranée**
Guy S Goodwin-Gill

Articles généraux

- 85 La réintégration économique des rapatriés au Liberia**
Naohiko Omata et Noriko Takahashi
- 88 Retour sur trente ans de déplacement au nom du développement en Chine**
François Dubé
- 89 Détermination du statut de réfugié en Albanie**
Xymena Dyduch
- 92 Le vrai visage des réfugiés**
Jesus Quintanilla Osorio
- 93 Les défis au droit au travail en Équateur**
Adeline Sozanski, Karina Sarmiento et Carlos Reyes
- 96 De la Syrie au Brésil**
Marília Calegari et Rosana Baeninger

Capitaliser sur la mobilité en l'espace d'une génération

François Crépeau

L'Europe ne doit pas renoncer à sa liberté de mouvement; elle devrait au contraire développer un régime de mobilité mieux contrôlée. De fait, elle pourrait alors bien mieux contrôler ses frontières.

Il n'est pas possible de stopper la migration sans massivement porter atteinte aux droits humains des migrants. La migration peut être déviée et réacheminée pour un temps. Mais, au vu des facteurs d'attraction et de répulsion en jeu, besoin de survie côté migrants et besoins des marchés en main d'œuvre côté pays européens, les efforts de l'Europe destinés à stopper la migration irrégulière sont condamnés à l'échec et ce, sur une échelle massive. Se contenter uniquement de lutter contre les trafiquants ne servira à rien: ce sont les obstacles à la mobilité qui créent le marché de la migration irrégulière. Comme pour de nombreuses autres questions sociales, l'interdiction fait partie intégrante du problème, et non pas de la solution. Les individus ont besoin de se déplacer et, en réponse, des services de mobilité sont offerts par des mafias opportunistes. Il serait beaucoup plus efficace et beaucoup moins onéreux d'organiser la mobilité plutôt que de tenter de lui résister.

Assimiler la souveraineté nationale au pouvoir de stopper quiconque aux frontières relève de la fiction. Toutes les frontières sont poreuses et les frontières démocratiques le sont tout particulièrement. Nous sommes confrontés à un paradoxe: au nom du contrôle des frontières, les États ont perdu leur contrôle sur les frontières. La souveraineté nationale devrait plutôt s'interpréter comme la capacité de savoir qui traverse la frontière; pour cela, les migrants devraient s'adresser au douanier et non au trafiquant, ce qui signifie que les États devraient offrir aux migrants les solutions de mobilité dont ils ont besoin – une mobilité contrôlée qui permette aux migrants d'obtenir des visas et d'acheter des billets pour prendre le ferry – et reprendre ainsi le marché de la mobilité aux trafiquants. C'est d'informations sur les individus dont les agences de sécurité ont besoin par-dessus tout, ce que les systèmes d'obtention de visas peuvent leur fournir.

Pour des réfugiés comme les Syriens, l'Europe doit mettre en place d'énormes programmes de réinstallation sur plusieurs années. Les migrants ne paieront plus des sommes exorbitantes aux trafiquants et ne continueront pas à risquer la vie de leurs enfants s'ils s'aperçoivent qu'une mobilité sûre, légale et à bon marché leur est proposée pour les années à venir. Permettre des départs et des arrivées organisés réduirait considérablement le marché du

trafic, et contribuerait à combattre les stéréotypes qui associent les migrants au chaos. Cela pourrait également aider les politiciens européens à élaborer un discours politique favorable à la mobilité, à la migration et à la diversité, un type de discours qui a manqué cruellement au cours des trente dernières années. La « crise » en Europe se doit à un manque de leadership, pas à un manque de capacité. Deux millions de réfugiés sur cinq ans, répartis sur l'ensemble des 28 pays de l'Union européenne, cela ne représente qu'un nombre très faible de réfugiés par an et par pays proportionnellement à la population de chacun de ces pays.

En ce qui concerne les autres « migrants de survie », ceux qui doivent quitter leur pays pour nourrir leur famille, l'Europe doit faire le pari de la mobilité en l'espace d'une génération et ouvrir progressivement les frontières aux personnes qui viennent à la recherche de travail, en libéralisant les régimes, en facilitant l'obtention de visas, et en créant des options de visas intelligents qui incitent ceux qui en bénéficient à en respecter les conditions. L'objectif serait de permettre une circulation aller-retour ouverte mais règlementée à travers les frontières, les migrants pourraient venir lorsqu'il y a du travail pour eux et rentrer chez eux lorsque les emplois disparaissent. Un objectif collatéral consisterait à réduire considérablement le marché des emplois au noir qui attirent une migration irrégulière en instaurant une inspection du travail renforcée et en imposant des sanctions beaucoup plus strictes sur les employeurs.

Capitaliser sur la mobilité en construisant un régime de mobilité mieux contrôlée permettra de tirer le meilleur parti de cette extraordinaire possibilité économique et de protéger les droits de tous. Le faire progressivement, même en l'espace d'une génération, permet de préparer le terrain, de piloter les mécanismes et d'instaurer un climat de confiance pour démontrer qu'il ne s'agit pas d'un processus destructif mais au contraire d'une possibilité d'enrichissement, à la fois matériel et culturel.

François Crépeau francois.crepeau@mcgill.ca
Directeur du Centre pour les droits de la personne et le pluralisme juridique de l'Université MacGill
www.mcgill.ca/humanrights/ et Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'homme des migrants

janvier 2016

www.fmreview.org/fr/destination-europe

Migrants, réfugiés, histoire et précédents

Colin Bundy

Les crises migratoires antérieures présentes de nombreuses caractéristiques dont les responsables politiques européens d'aujourd'hui pourraient tirer des enseignements utiles.

C'est au XIXe siècle qu'une forme moderne reconnaissable de migration **en masse** a été rendue possible par les nouveaux moyens de transport, la colonisation et l'expansion des États-Unis. Entre 1846 et 1914, plus de 38 millions de migrants ont quitté l'Europe pour l'Amérique. Pendant plusieurs décennies, cette migration n'a connu quasiment aucune entrave et le papier le plus important que tout immigrant devait transporter n'était pas son passeport ni sa pièce d'identité, mais un billet de bateau à vapeur.

Toutefois, autour de la fin du XIXe siècle et du début du XXe siècle, les États-Unis et d'autres pays ont cherché à contrôler l'immigration, à se montrer plus sélectifs quant aux personnes autorisées à entrer sur leur territoire, sous quelles conditions et avec quels droits. La transition vers les contrôles aux frontières, les quotas,

les tests d'alphabétisation et autre mesures de la sorte s'est accélérée au moment de la Première Guerre mondiale et de la révolution russe de 1917, à l'origine de la première crise des réfugiés en Europe. Entre 1914 et 1922, ce sont peut-être 5 millions de personnes qui sont devenues réfugiées ; et en 1923, le « démêlage » des peuples entre la Grèce et la Turquie s'est traduit par le déplacement de 1,7 million de personnes dans chaque direction. C'est aussi pendant l'entre-deux-guerres que les premières normes et institutions ont été instaurées pour gérer le phénomène des migrants apatrides : un Haut-Commissaire pour les réfugiés et la délivrance des passeports Nansen.

Mais ces premières marées humaines n'étaient rien au regard du déferlement de misère engendré pendant et immédiatement après la



Putnam, L.A. (L.). Photographie officielle du War Office

Des troupes britanniques croisent des réfugiés belges sur la route Bruxelles-Louvain, le 12 mai 1940. (Issu des collections de l'Imperial War Museum.)

Seconde Guerre mondiale. Au cours des quatre premières années de cette guerre, l'Allemagne et l'URSS ont « déraciné, transplanté, expulsé, déporté et dispersé »¹ quelque 30 millions de personnes. En mai 1945, l'Europe comptait beaucoup plus de 40 millions de réfugiés, sans domicile, déracinés et en fuite.

En 1918, les frontières ont été inventées mais les personnes, en règle générale, ont été laissées là où elles habitaient (à l'exception notable des échanges de populations grecque et turque). À la fin de la Seconde Guerre mondiale, c'est l'inverse qui s'est produit : à l'exception de la Pologne, les frontières sont restées principalement intactes mais ce sont les personnes qui ont été déplacées à leur place, à travers toute l'Europe centrale et de l'Est. Le terme « nettoyage ethnique » n'existait pas encore mais c'est bien ce phénomène qui s'est produit alors que les politiciens s'ingéniaient à créer des États-nations plus homogènes sur le plan ethnique.

Deux aspects de cette crise méritent d'être relevés. Premièrement, le Commandement allié et l'Administration des Nations Unies pour les secours et la reconstruction (UNRRA) ont mené à bien un exercice extraordinaire. En 1947, l'UNRRA gérait près de 800 camps de réinstallation abritant 7 millions de personnes. Grâce à des efforts herculéens, il ne restait plus que 177 000 personnes déplacées dans ces camps en 1951. Des millions avaient été réinstallées ; un plus grand nombre encore avait été rapatriées ; et de très nombreuses personnes avaient émigré. Deuxièmement, en 1951, un nouveau cadre juridique et institutionnel a été mis en place en vue de répondre au phénomène des réfugiés, avec la création du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, succédant à l'UNRRA, et l'adoption de la Convention relative au statut des réfugiés.

À cette époque, il existait une volonté politique collective face à l'urgence, de même qu'un sens des responsabilités humanitaires suite aux horreurs de la guerre et de l'Holocauste, ce qui a permis de trouver des solutions. Malheureusement, la volonté politique et les élans humanitaires font cruellement défaut aujourd'hui.

Entre 1950 environ et 1973, les États-nations européens ont prospéré au cours de la plus grande période d'expansion continue que le capitalisme mondial ait jamais connue. Jusqu'à cette période, pendant environ 300 ans, les États européens avaient été la source d'une émigration massive – par la conquête, la colonisation et l'installation en grand nombre

dans les régions moins développées. Mais dès lors, les nations d'Europe de l'Ouest et du Nord accueillaient avidement les travailleurs étrangers ; elles sont alors devenues des pays d'immigration et d'installation, leurs populations immigrées croissant au même rythme qu'à l'époque où les États-Unis étaient une nation classique d'immigrants.

Même si à partir des années 1980, des demandeurs d'asile venu d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine arrivaient en Europe, les États européens restaient, comparativement, largement isolés des événements qui se déroulaient sur ces continents. Mais dans les années 1990, l'Europe a soudainement été précipitée dans sa troisième crise des réfugiés. Premièrement, suite à l'éclatement du bloc soviétique et aux guerres dans l'ancienne Yougoslavie. Deuxièmement, les guerres menées par les pouvoirs occidentaux en Irak et en Afghanistan ont fait de ces pays les deux plus grandes sources de réfugiés. Troisièmement, le 11 Septembre 2001 et la « guerre contre le terrorisme » ont entraîné une vague de nouvelles mesures visant à restreindre, contrôler et refuser l'entrée des migrants. En conséquence évidente de ce nouvel appareil de contrôle, les migrants et les réfugiés se sont efforcés de trouver d'autres moyens d'entrer sur les territoires ; le renforcement des contrôles aux frontières, le désespoir des migrants et l'opportunisme des passeurs sont étroitement liés.

Enfin, nous pouvons identifier une quatrième crise des réfugiés en Europe, qui a commencé autour de 2011 et culminé en 2014-15. Ses composantes incluent la guerre en Syrie, les États fragiles ou faillis de Libye, d'Afghanistan, d'Irak, de Somalie, du Soudan et de la République démocratique du Congo ; l'incapacité croissante des États du Sud à gérer leur population de réfugiés ; et l'établissement rapide de nouvelles routes de migration en masse via les Balkans et l'Europe de l'Est vers des destinations privilégiées telles que l'Allemagne, la Suède, le Danemark et le Royaume-Uni.

On peut en effet parler de crise européenne ; toutefois, sur les 18 millions de réfugiés et les 27 millions de PDI dans le monde, 80 % ne sont pas établis en Europe mais dans des pays pauvres d'Afrique, d'Asie, du Moyen-Orient et d'Amérique latine.

Colin Bundy colin.bundy@gtc.ox.ac.uk

Membre honoraire du Collège Green Templeton de l'Université d'Oxford www.gtc.ox.ac.uk/

1. Tony Judt (2005) *Postwar: A History of Europe Since 1945*. Heinemann

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

Simplifier la détermination du statut de réfugié

Il existe de nombreux arguments convaincants en faveur de la simplification de la détermination du statut de réfugié dans l'Union européenne à l'heure actuelle. Selon le droit international, la détermination du statut est déclaratoire, c'est-à-dire qu'elle ne fait pas d'une personne un réfugié mais déclare cette personne comme étant un réfugié. Cela signifie qu'un grand nombre des personnes actuellement en déplacement sont des réfugiés, même si nous ne les reconnaissons pas comme tels. Toutefois, la reconnaissance d'une personne en tant que réfugié est vitale pour son statut et pour sa protection.

Il existe un précédent ailleurs dans le monde concernant le traitement d'un afflux massif via la détermination du statut *prima facie* ; en fait, la grande majorité des réfugiés dans le monde obtiennent leur statut de cette manière. Il s'agit d'une réponse pragmatique lors que l'infrastructure de détermination

du statut des réfugiés du pays d'accueil est submergée – la situation dans laquelle l'Europe se trouve actuellement. Elle permet d'exiger des critères de preuve plus faibles, par exemple en acceptant la simple nationalité syrienne comme preuve suffisante du statut de réfugié. Il semble que l'Allemagne ait mis en œuvre une telle stratégie de manière unilatérale.

La Directive relative à la protection temporaire a été conçue exactement pour servir cet objectif, du moins en tant que solution provisoire, mais n'a jamais été mise en application. L'Europe doit trouver un moyen de mettre en place de manière juste et efficace des procédures de détermination du statut qui soient adaptées à une situation d'influx massif.

Kelly Staples *kis25@le.ac.uk*

Maître de conférences en politique internationale à l'Université de Leicester <https://le.ac.uk/>

Arrivées sur l'île de Lesbos, été 2015

Fotini Rantsiou

Lesbos, dont la population s'élève à 85 000 habitants, a reçu plus de 85 000 réfugiés et migrants entre janvier et fin août 2015.

Fin août 2015, des camps improvisés avaient été établis dans toute la capitale de Lesbos, Mytiline, et hors des deux zones désignées pour leur établissement. Cette situation a exercé d'intenses pressions sur la population et les autorités locales, dont les ressources sont déjà peu élevées en raison de la crise économique. Toutefois, une multitude de bénévoles venus des villages, mais aussi des touristes étrangers, sont allés porter assistance aux personnes qui débarquaient, désorientées par leur voyage et traumatisées par leur expérience.

Les personnes arrivent sur cette île depuis la ville côtière turque d'Ayvalik et des plages environnantes. La grande majorité sont des Syriens, dont la plupart sont des réfugiés récents. On trouve également parmi elles de nombreux Kurdes et Palestiniens, mais aussi des Irakiens qui ont traversé la Jordanie et dont certains, une fois arrivée à Lesbos, se font enregistrer en tant que Syriens dans l'espoir de bénéficier d'un traitement « prioritaire ». D'autres viennent également d'Afghanistan, via l'Iran, après avoir voyagé à pied et par bus. On dénombre également quelques Africains, venus d'Érythrée

et de Somalie, qui ont emprunté des itinéraires complexes avec l'assistance de passeurs. Enfin, on trouve également des Pakistanais, et quelques Syriens, qui avaient initialement atteint la Grèce grâce à des passeurs, qui y avaient travaillé plusieurs années puis qui en étaient repartis, et qui y reviennent aujourd'hui, avec une maîtrise de la langue locale.

Vous entendrez rarement parler d'Al Qaïda ou de Daech, pourtant si populaires dans les analyses européennes et américaines de la situation, lorsque les Syriens et les Irakiens expliquent ce qui les a poussés à entreprendre ce voyage périlleux. Il y a parmi eux des personnes qui ont tenté d'atteindre les pays plus riches d'Europe et d'Amérique du Nord par des moyens légaux mais qui ont échoué. Il y a aussi des Palestiniens de Cisjordanie, qui ne peuvent obtenir de visa pour aucune destination. On trouve également des personnes qui ont les moyens de réserver des hôtels par Internet où ils peuvent séjourner après avoir obtenu leurs papiers et pendant qu'ils attendent le départ de leur ferry, et enfin il y a ceux qui ont à peine assez d'argent pour se rendre jusqu'à Athènes.

janvier 2016

www.fmreview.org/fr/destination-europe



Fotini Rantsiou

Dans le camp de Syriens sur l'île de Lesbos, une file se forme pour se faire enregistrer.

Ils débarquent sur les côtes nord et est de Lesbos, les points les plus proches de la Turquie. Ils doivent ensuite marcher entre 45 et 60 kilomètres jusqu'à la ville où ils peuvent se faire enregistrer. Initialement, les véhicules privés n'avaient pas le droit de transporter ces personnes avant qu'elles ne reçoivent leurs papiers d'enregistrement mais, en dépit de cette interdiction, de nombreux résidents locaux transportaient les personnes âgées, les blessés, les familles avec des bébés et les femmes enceintes, courant le risque d'être arrêtés pour avoir enfreint la législation contre le trafic des êtres humains. Enfin, certains chauffeurs de taxi facturent des centaines d'euros aux réfugiés et aux migrants pour les emmener jusqu'à la ville.

Une file de personnes longe la route : familles, personnes âgées, malades ou handicapées, personnes jeunes et vigoureuses. Elles arrivent dans les camps avec des ampoules sur les pieds, déshydratées, ayant marché sur des oursins en débarquant sur la côte, certaines souffrant de maladies chroniques, certaines femmes enceintes et d'autres portant de jeunes bébés.

Dans le petit village de Sikamnia, l'un des principaux points d'entrée, un canot arrivait face à nous. Les personnes qui ont débarqué étaient toutes syriennes. La plupart sont restées quelques temps sur la plage pour reprendre leurs repères. Elles souriaient, se serraient dans les bras, prenaient des selfies avec la côte turque en arrière-plan. Leur traversée avait été facile, durant moins de deux heures. Beaucoup de ces réfugiés

n'étaient pas sûrs d'être arrivés en Grèce et ne faisaient pas confiance aux paroles des passeurs. Trois jeunes hommes se sont approchés de nous en nous faisant de grands sourires. Ils étaient reconnaissants d'avoir atteint ce pays, même si c'était dans les circonstances les plus stressantes qui soient. Ils étaient des aventuriers en mouvement, qui venaient de trouver la sécurité.

Nous avons rencontré une famille venue d'Alep : le père était professeur de musique, et avait laissé tous ses instruments derrière lui ; sa fille de 12 ans, dont l'école avait été bombardée mais qui désirait toujours vivement retourner chez elle ; son fils de 16 ans, qui essayait de se comporter comme un adulte ; et la mère, pleine de larmes, qui nous racontait qu'ils avaient essayé de lutter pendant quatre ans mais que, finalement, plus aucune vie n'était possible dans leur ville. Ils ne savaient pas où ils se rendaient, peut-être en Suède car ils avaient entendu que l'asile y était octroyé, mais la fille souhaitait rester en Grèce, un pays relativement proche de la Syrie.

La Grèce subit ces pressions depuis ces cinq dernières années mais ce n'est que depuis l'été 2015, lorsque le nombre des réfugiés et des migrants a notablement augmenté dans leur avancée pour atteindre la Hongrie, l'Autriche et l'Allemagne, que ce problème s'est transformé en un débat de grande ampleur.

Fotini Rantsiou fotinirantsiou@yahoo.com

En congé de l'UNOCHA, bénévole à Lesbos depuis août 2015, actuellement conseillère sur l'île pour Solidarity Now.

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.¹

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'endigement. 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'endigement 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
Professeure associée, Centre d'études sur les réfugiés, Université d'Oxford 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://unsr.com/en/resolutions/doc/2240>

Le défi méditerranéen dans un monde de crises humanitaires

William Lacy Swing

Bien que le nombre élevé de migrants et de réfugiés arrivant en Europe en 2015 ait accentué les pressions et les tensions, il s'agit d'une crise que les pays européens ont la capacité de gérer ensemble, en tant qu'union. À cette fin, nous devons penser et agir de manière collective et audacieuse pour élaborer une approche véritablement exhaustive.

On dénombre aujourd'hui à travers le monde quelque 60 millions de personnes déplacées par les persécutions, la guerre, les conflits ou les catastrophes – le nombre le plus élevé depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Toutefois, alors qu'à l'époque les migrants quittaient et laissaient derrière eux une Europe épuisée et ravagée par la guerre, ce continent est aujourd'hui la destination des personnes en déplacement.

Les voisins au sud et à l'est de l'Europe connaissent des niveaux sans précédent

d'instabilité, de conflit, d'effondrement économique et subissent aussi, de plus en plus, les effets du changement climatique. La guerre en Syrie se poursuit, de même que ses retombées sur la région, sans qu'on puisse en entrevoir la fin. La Turquie, le Liban et la Jordanie accueillent la majorité des 4 millions de Syriens qui ont fui leur pays d'origine. Il faut souligner à quel point leur attitude est admirable mais, alors que les perspectives dans la région sont limitées, de nombreuses personnes déplacées

janvier 2016

www.fmreview.org/ft/destination-europe

ont inévitablement repris le chemin pour se rendre en Europe via la route de la Méditerranée orientale qui traverse la Turquie et la Grèce. De plus, l'instabilité politique en Libye restant toujours aussi intense, ce pays continue d'être à la fois une source et une voie de passage pour les flux clandestins à destination de l'Italie via la route de la Méditerranée centrale.

Défis politiques

Bien que le nombre d'arrivants en Europe ait augmenté en 2015 et que, dans certains endroits, les pressions aient alimenté les tensions et capté l'attention des médias, les pays européens ont tout de même la capacité de gérer cette crise collectivement, en tant qu'union, à condition qu'ils comprennent clairement les défis politiques qu'il convient de surmonter.

Premièrement, l'Europe se doit d'abandonner le discours actuel sur la migration. Ce discours est aujourd'hui toxique et tend vers un déni de l'histoire européenne et des valeurs européennes. Nous devons donc revenir à un dialogue plus équilibré. Nous devons réfuter les mythes et les stéréotypes trompeurs et nous rappeler que, d'un point de vue historique, la migration s'est avérée extrêmement bénéfique. Par un dialogue ouvert et un examen des faits concrets, nous pouvons redécouvrir qu'une migration bien gérée est compatible avec le développement.

Le deuxième défi consiste à apprendre à gérer la diversité. Les tendances démographiques indiquent que la plupart des pays du monde seront à l'avenir plus multiethniques, multiculturels et multiconfessionnels. Il s'agit là d'un bon modèle de bien-être social et de prospérité économique. Toutefois, pour atteindre ces objectifs, nous devons faire preuve d'un grand courage politique et de beaucoup d'imagination, mais aussi investir dans l'information et la sensibilisation du public

et stimuler le dialogue public. Pour commencer, nous devons déplacer le cœur du débat sur nos valeurs communes et délaisser les questions identitaires. Nous devons comprendre ce principe essentiel : les autres ne me ressemblent pas forcément ou ne parlent pas la même langue que moi, mais nous pouvons partager les mêmes engagements et les mêmes idées.

Troisièmement, pour garantir une gouvernance efficace de la migration, il est primordial que nous parvenions à allier les droits souverains et les obligations souveraines aux droits, aux obligations et aux aspirations des migrants, que nous réconcilions la sécurité nationale et la sécurité humaine et que nous trouvions un bon équilibre entre la souveraineté et la liberté individuelle.

Priorités d'action

La première priorité est de sauver la vie. À court terme, les opérations de sauvetage en mer doivent rester robustes et dotées des ressources nécessaires.

La deuxième priorité consiste à trouver des réponses efficaces aux flux humanitaires massifs qui arrivent en Europe. Les grandes lignes d'action ont déjà été identifiées ; elles sont conformes aux modalités opérationnelles déjà été utilisées par le passé pour répondre avec succès à de telles situations d'urgence.

Il convient également de mettre en place des modalités de réception efficaces. L'Organisation internationale pour la migration (OIM) se réjouit de l'engagement en faveur d'une plus grande solidarité dont fait preuve l'Union européenne en augmentant son soutien aux États membres de première ligne, où les migrants arrivent en nombre élevé, et se tient prête à contribuer aux efforts des organes et des États membres de l'UE impliqués.

Selon les données de l'OIM, plus de 900 000 migrants, réfugiés et demandeurs d'asile sont arrivés en Union européenne via la Méditerranée en 2015, après être presque tous passés par les routes de Méditerranée orientale et centrale à destination de la Grèce et de l'Italie. Le nombre de décès, supérieur à 3500 en 2015, dépasse déjà le record atteint en 2014. Mais nous ne savons pas combien de décès supplémentaires ne sont jamais signalés. Même s'il existe des estimations du nombre de disparus lorsque les bateaux font naufrage en Méditerranée, leurs corps ne sont souvent jamais retrouvés. En outre, nous ne devons pas oublier que de nombreux migrants souhaitant gagner l'Europe perdent la vie en Afrique et au Moyen-Orient. Ainsi,

les cadavres en décomposition de 48 migrants ont été retrouvés à la mi-juin dans le désert, entre le Niger et l'Algérie.

Une dimension négligée de la situation en Méditerranée concerne les conséquences pour la famille des décédés, en particulier lorsque leur corps n'est jamais retrouvé ou que les morts ne sont pas identifiés. Non seulement ces familles subissent-elles ce phénomène que l'on appelle la « perte ambiguë » mais une personne portée disparue peut également modifier les dynamiques familiales et les relations sociales, la situation économique d'une famille ou encore des processus tels que l'héritage, le remariage et la garde des enfants.



Nous accueillons également favorablement la proposition de la Commission européenne relative à l'élargissement du programme de réinstallation, auquel nous apportons notre soutien le plus ferme, et qui devrait permettre de soulager les lourdes pressions subies par les États européens de première ligne ainsi que les pays voisins, qui accueillent actuellement des millions de déplacés. Le partage équitable des réinstallations entre États membres de l'UE et l'augmentation des réinstallations au sein et au-delà de l'UE doivent faire partie de la solution.

L'expérience nous a appris qu'en vue de préserver l'intégrité du cadre de protection internationale, il convient de mettre en place des systèmes de détermination du statut pour distinguer les personnes ayant un véritable besoin de protection de celles dont la validité de la demande d'asile ne peut être établie. Pour ces dernières, le retour volontaire dans leur pays d'origine sera la solution la plus adaptée mais il faudra planifier et mettre en œuvre ce processus avec la plus grande rigueur pour qu'ils réussissent sur le long terme. À l'avenir, il sera donc nécessaire d'investir dans des programmes de réintégration qui permettront aux rapatriés de rejoindre leur communauté d'origine.

En outre, il pourrait être souhaitable de mettre en place certaines interventions avant que les migrants atteignent l'Europe. L'OIM planifie actuellement de piloter au Niger son Mécanisme de réponse et de ressources pour les migrants (MRRM). Le but de ce mécanisme est de fournir un appui opérationnel aux autorités publiques pour répondre aux flux migratoires complexes, de même que faciliter l'identification et l'enregistrement des migrants et soutenir la collecte d'informations pour éclairer l'élaboration de politiques et de programmes basés sur des données concrètes. L'OIM envisage également d'établir un MRRM pilote en Libye, si la stabilité le permet, et explore la possibilité de mettre en place des MRRM en Turquie et dans l'ancienne république yougoslave de Macédoine.

Enfin, il convient de mettre en place rapidement une réponse internationale robuste pour mettre fin à la traite des personnes et aux activités des passeurs, ainsi que des mesures visant à les évincer de chaque côté de la Méditerranée, étant donné que les réseaux criminels déploient de leurs opérations dans différentes régions.

La troisième priorité n'implique rien de moins qu'un changement de paradigme en matière de gouvernance de la migration. Quel que soit le degré d'urgence de la crise humanitaire actuelle, une réponse qui se concentre uniquement sur les besoins humanitaires et sécuritaires immédiats sans s'attaquer aux problèmes plus larges (les facteurs sous-jacents de la migration clandestine, la demande de travailleurs migrants de tout niveau de qualification et l'impact des réseaux de communication) ne sera pas efficace, et encore moins sur la durée. Sans vision à long terme pour orienter les politiques et les pratiques et pour répondre aux appréhensions des communautés, nous resterons coincés indéfiniment dans un mode d'intervention en situation de crise. Pour nous tous, la crise humanitaire actuelle devrait être un rappel de l'importance que la mobilité a acquise dans le monde d'aujourd'hui. Nous ne pouvons pas espérer que ce phénomène disparaisse. Nous n'avons d'autre choix que de l'accepter comme un élément de notre réalité contemporaine et de le gérer pour le plus grand bénéfice de tous.

Nous devons penser et agir de manière collective et audacieuse afin d'élaborer une approche véritablement exhaustive de la gouvernance de la migration. Nous pourrions alors garantir infailliblement aux réfugiés ce bien précieux qu'est la protection, et créer des voies migratoires sûres et régulières pour les travailleurs hautement qualifiés et peu qualifiés et pour faciliter le rapprochement familial. Une telle approche devra également garantir la stabilisation des communautés et offrir des programmes de développement aux migrants dans les pays d'origine ainsi qu'aux réfugiés dans les pays de premier refuge, en vue de réduire les pressions migratoires.

Afin d'atteindre un consensus sur ces questions primordiales, il est indispensable d'instaurer un dialogue régulier avec les pays d'origine et de transit et d'aborder les causes profondes des flux migratoires et les défis immédiats qu'ils représentent.

William Lacy Swing ODG@iom.int
 Directeur général de l'Organisation internationale
 pour les migrations www.iom.int

Un réseau de camps en route vers l'Europe

Irit Katz

Bien que les camps de fortune, tels que ceux qui ont proliféré à travers l'Europe, puissent devenir des espaces où l'ingéniosité et la capacité d'action peuvent s'épanouir d'une manière qui ne serait pas possible dans des camps de détention dirigés par les autorités publiques, aucun de ces camps temporaires ne représente pour autant une solution définitive.

« Pas de camp ! Pas de camp ! » – tels étaient les cris des réfugiés en route vers l'Autriche, qui refusaient de descendre du train dont la police hongroise avait ordonné l'arrêt dans la ville de Bicske, où se situe l'un des principaux camps de réfugiés du pays.

Au cours des dix dernières années, un nombre croissant de réfugiés et de demandeurs d'asile ont été détenus dans des camps de réfugiés et des centres de détention fermés en Europe, tandis que des « centres de traitement » pour les populations déplacées étaient également érigés dans les pays de transit en dehors de l'Europe. Ces installations à l'intérieur et hors de l'Europe sont souvent effroyables et nuisibles à la santé physique et mentale des personnes en détention. Comme un grand nombre de ces camps sont dirigés par des entreprises privées, leurs portes restent souvent fermées aux médias et aux militants sociaux, si bien que les personnes détenues se retrouvent abandonnées, hors de portée de toute supervision civique.

Tout comme les camps de réfugiés dans les régions d'origine, les camps de détention européens sont situés dans des endroits isolés, loin des autres environnements bâtis et des centres urbains, afin qu'ils restent invisibles et séparés du reste de la population. Ainsi, l'appel « Pas de camp ! » lancé par les réfugiés, de même que leur opposition à être transférés dans ce type d'établissement fermé, exprime un véritable refus d'être séparés du reste du monde et détenus dans un endroit arbitraire pendant une période de temps indéterminée.

Camps de fortune

Les migrants forcés exigent la liberté de mouvement et insistent pour continuer leur chemin jusqu'à leur destination de prédilection, refusant de résider dans des camps que les autorités ouvrent pour leur porter assistance mais aussi pour les contrôler. Cependant, ils créent parallèlement leurs propres camps de fortune alors qu'ils poursuivent leur itinéraire à travers l'Europe. Ces espaces provisoires sont devenus courants dans certaines villes européennes telles que Berlin, Paris, Calais et Patras au cours des

dix dernières années, et sont une caractéristique des mouvements des populations déplacées qui en sont à la fois les résidents et les bâtisseurs. Ces camps sont souvent évacués et démolis peu de temps après leur apparition, mais sont parfois de nouveau érigés sous une forme différente ou dans un emplacement différent.

En conséquence de l'intensification des mouvements de réfugiés à travers la Hongrie, un camp de fortune a été érigé au cœur de Budapest, dans la gare de Keleti, où plus de 2000 migrants attendaient des trains qui les emmèneraient jusqu'à la frontière autrichienne. Des camps de fortune sont également apparus sur l'île grecque de Lesbos, où des milliers de réfugiés attendent des papiers qui leur permettront de poursuivre leur chemin. Des camps provisoires ont aussi été érigés à Paris, par exemple sous le pont Charles-De-Gaulle et sous la station de métro de La Chapelle, ce dernier ayant été démolé par la police au bout de quelques semaines.

Au cours des dix dernières années, des camps semblables ont été érigés puis détruits dans d'autres emplacements à travers l'Europe. Le camp dans la ville de portuaire grecque de Patras, qui abritait plus de 1000 réfugiés en provenance d'Afghanistan et qui a existé pendant plusieurs années, a été démolé en Juillet 2009. Le camp, en France, de la ville portuaire de Calais appelé aujourd'hui la « Nouvelle Jungle », où plus de 5000 migrants venus du Moyen-Orient, d'Asie centrale et d'Afrique attendent des papiers ou une opportunité qui leur permettraient de se rendre au Royaume-Uni, est probablement le camp provisoire le plus connu d'Europe. Bien que l'ancienne « Jungle » ait été rasée en 2009 après quelques années d'existence, l'apparition de ce nouveau camp dans la même zone démontre que les besoins pressants des populations déplacées sont plus forts que les politiques des États.

Bien que ces camps de fortune diffèrent sur le plan de leur durée de vie, de leur emplacement, des populations déplacées qui les ont érigés et de la manière dont ils sont construits et dont ils fonctionnent, ils sont tous des espaces créés par des personnes en déplacement où les hommes, les femmes et les



enfants trouvent un refuge temporaire dans le cadre de leur itinéraire à travers l'Europe. Les personnes vivant dans ces camps bénéficient souvent du soutien de militants travaillant pour des ONG et de citoyens bénévoles issus des communautés voisines, qui aident les réfugiés par divers actes de solidarité et de soutien.

Isolement et mouvement

Plutôt que de rester cachés aux yeux du public, ces camps de fortune sont souvent érigés à proximité ou au sein d'environnements bâtis, au cœur des centres urbains ou en périphérie des villes. Ces camps sont des espaces sordides où les logements sont inadaptés et les conditions sanitaires déplorables, et constitue une vision désolante qu'il est impossible de cautionner. Toutefois, au contraire des centres publics de « détention » ou de « réception » fermés, qui imposent l'isolement aux détenus et les privent de leur liberté, ces camps de fortune sont construits par leurs propres résidents dans un acte ingénieux de survie, et se transforment parfois même en un lieu où les personnes déplacées retrouvent leur pouvoir d'action en créant leurs propres espaces. Ces camps deviennent également un élément des environnements urbains qui facilitent les rencontres avec la population locale. Ainsi, au lieu de cacher le « problème » en enfermant les personnes dans des installations éloignées, ces espaces donnent

de la visibilité à la situation des migrants et, par là-même, la transforme en une question politique.

Alors que les camps établis par les autorités publiques restent habituellement ouverts pendant une longues périodes, les camps de fortune ne durent en général jamais longtemps. L'établissement de ces espaces bâtis semble totalement arbitraire puisqu'ils sont érigés à des moments et des endroits inattendus en réaction à différentes conditions sociales, économiques et politiques. Mais là où une véritable restriction des déplacements est appliquée, des camps apparaîtront. Ces camps, où les personnes attendent de pouvoir reprendre leur chemin vers leur prochaine destination, s'agrandissent souvent rapidement et deviennent visibles lorsqu'un goulet d'étranglement se forme suite à des politiques frontalières visant à bloquer de manière temporaire ou permanente certaines routes migratoires.

Dans ces camps, les personnes déplacées contre leur gré se retrouvent souvent isolées sur le plan social, culturel et linguistique. L'appel « Pas de camps ! » incarne le désir à la fois personnel et politique des réfugiés de ne pas être arrêtés et détenus dans des conditions pitoyables, pendant une période indéterminée, dans des endroits où ils n'avaient aucune intention de se rendre. Mais alors que les camps de fortune peuvent être interprétés comme un symptôme de l'ingéniosité de ces personnes,

janvier 2016

www.fmreview.org/fr/destination-europe

Irit Katz

Pont Charles-de-Gaulle, Paris, juin 2015.

ils n'en constituent pas moins des endroits où les conditions de vie sont inadaptées.

L'Europe doit donc changer de perspective. S'il est nécessaire d'ériger des camps pour accueillir temporairement les migrants, ceux-ci ne devraient pas être situés dans des endroits éloignés mais plutôt intégrés à l'environnement civique. Mais surtout, ces personnes vulnérables doivent être capables de poursuivre leur chemin plutôt que de rester

coincées dans des espaces coercitifs temporaires qui les laissent aux portes de l'Europe, alors même qu'ils sont situés sur le sol européen.

Irit Katz ik300@cam.ac.uk

Architecte et chercheuse pour le Centre de recherche sur les conflits urbains du Département d'architecture de l'Université de Cambridge et directrice d'Etudes en Architecture et chercheuse affiliée au Collège Girton
www.urbanconflicts.arct.cam.ac.uk/

Supercherries dans l'ombre de Dublin

Marco Funk

Les pratiques à la frontière entre l'Italie et l'Autriche s'inscrivent dans une tendance plus générale de pratiques contestables auxquelles recourent les États membres de l'UE, et qui vont à l'encontre aussi bien de l'Accord de Schengen que du Règlement Dublin.

Le col du Brenner à la frontière entre l'Italie et l'Autriche représente la limite la plus septentrionale que les migrants traversant la Méditerranée pour se rendre en Italie sont autorisés à atteindre, selon le Règlement Dublin. C'est également une frontière interne de l'espace Schengen, qui permet la liberté de mouvement des personnes sans contrôle frontalier, indifféremment de leur nationalité – du moins, en théorie. En pratique, les migrants qui tentent

de traverser se heurtent aux conséquences d'intérêts nationaux antagonistes et d'une application malhonnête des lois européennes.

Des milliers de réfugiés ont tenté d'atteindre l'Europe du Nord via le col du Brenner ces dernières années, ce que les autorités autrichiennes et allemandes ont fini par remarquer. En 2014, la police autrichienne est de plus en plus souvent montée à bord des trains internationaux (reliant Vérone en Italie à Munich

en Allemagne) au col du Brenner pour vérifier les papiers des passagers et identifier les migrants irréguliers, qu'elle faisait descendre à l'arrêt suivant, à Innsbruck. Selon un accord bilatéral passé avec l'Italie en 1997, l'Autriche a le droit de rapatrier les voyageurs venant d'Italie qui ne peuvent pas fournir de papiers valides justifiant la légalité de leur séjour en Autriche. Selon la police italienne, la police autrichienne a forcé plus de 5000 retours de ce type en 2014. Les contrôles policiers se sont intensifiés en novembre 2014, lorsque des patrouilles quotidiennes conjointes d'officiers autrichiens, allemands et italiens ont été mises en place sur les trains internationaux.

L'Autriche et l'Allemagne ont tenté de s'isoler de la crise des réfugiés en Méditerranée en intensifiant le contrôle de leurs frontières et en exerçant des pressions sur l'Italie pour les aider à repousser l'arrivée des migrants. Les Italiens ont coopéré avec réticence mais ont également tenté de limiter les responsabilités qui leur incombaient en raison de la situation géographique de leur pays. En effet, de nombreux réfugiés traversent le col du Brenner quelques jours seulement après avoir atteint la Sicile, où ils auraient dû être enregistrés et saisis dans la base de données EURODAC afin de garantir la responsabilité de l'Italie envers ces populations, conformément au Règlement de Dublin. Toutefois, les autorités des centres de réception n'empêchent pas les nouveaux arrivants de reprendre la route avant de recueillir leurs empreintes digitales et de les enregistrer, et encouragent implicitement le départ des personnes qui ont le plus de chances d'obtenir l'asile ailleurs.

Dublin contre Schengen

L'Italie a suscité les critiques des pays d'Europe du Nord en raison de son approche laxiste envers les règles de Dublin. Parallèlement, les patrouilles trinationales opérant sur les trains à destination de Munich violent probablement le Code frontières Schengen, qui régit la gestion des frontières internes de l'Europe. Selon ce code, les activités policières qui n'ont pas « un effet équivalent aux vérifications frontalières » sont autorisées tant qu'elles « n'ont pas pour objectif le contrôle aux frontières » et qu'elles « sont réalisées sur la base de vérifications réalisées à l'improviste ».¹ La présence quotidienne d'officiers de police dans les trains à destination du nord dépasse le cadre des vérifications à l'improviste mais, généralement, un train par jour n'est pas contrôlé, ce qui permet une interprétation créative des réglementations de Schengen.

Comme autre exemple de la manière dont les pays d'Europe du sud et du nord agissent les uns contre les autres en utilisant (ou en ignorant) les mécanismes mis en place pour favoriser la coopération, on peut citer la manière dont les transferts de Dublin sont gérés. Lorsqu'il est possible de prouver que les migrants sont d'abord arrivés dans un autre pays, ceux-ci peuvent y être rapatriés en tant que « cas relevant de Dublin ». Pour ce faire, il faut soumettre une demande qui doit être acceptée par les autorités responsables de l'asile dans le pays récepteur, dans un délai défini. Toutefois, les cas relevant de Dublin que l'Autriche décide de renvoyer en Italie sont régulièrement ramenés jusqu'au col du Brenner par des bus banalisés de la police autrichienne et laissés à un rond-point jouxtant la frontière à la limite de la ville, contournant ainsi complètement la procédure de retour officielle.

Le fait que les États membres de l'UE tentent de se montrer plus malins que les autres et de contourner les réglementations qu'ils ont approuvées ensemble constitue la preuve incontestable que le système d'asile actuel ne fonctionne pas et ne peut pas fonctionner. Mais ce qui empire la situation, c'est l'incompatibilité fondamentale du Règlement Dublin et de l'Accord de Schengen : la mise en œuvre complète de l'un ne permet pas la mise en œuvre complète de l'autre. Et en pratique, les deux sont contournés depuis l'augmentation rapide du nombre de migrants clandestins arrivant en Europe.

À travers l'Europe, les partisans d'une ligne dure contre l'immigration ont appelé à la réintroduction des contrôles frontaliers pré-Schengen afin d'empêcher les migrants de venir dans leur pays. Ils supposent que la fermeture des frontières dissuadera les migrants et les convaincra de rester dans les pays d'Europe du sud qu'ils souhaitent pourtant quitter. Toutefois, pour les personnes qui ont traversé des déserts et des mers pour fuir les conflits et la destitution, les patrouilles frontalières ne constituent qu'un autre obstacle à surmonter sur le chemin d'un avenir plus radieux. En essayant de leur rendre la vie plus difficile au col du Brenner ou ailleurs, nous ne ferons que retarder leur arrivée et la rendre à la fois plus coûteuse et plus dangereuse, mais nous ne parviendrons pas à l'empêcher.

Marco Funk *Marcosebastian.funk@sciencespo.fr*
Auteur de *Fortress Europe's Inner Wall: Migrant Dilemmas at the Brenner Pass*.

1. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006R0562&from=FR>

Des abus aux frontières de l'Europe

Duncan Breen

Les réfugiés et les migrants sont régulièrement soumis à des violations généralisées de leurs droits par les fonctionnaires à certaines frontières européennes. L'Union européenne doit permettre aux personnes en recherche de protection d'obtenir plus de moyens juridiques pour atteindre l'Europe en toute sécurité.

En l'absence d'une réponse politique cohérente appliquée à travers l'ensemble des États membres de l'Union européenne (UE), la tâche qui consiste à recevoir, trier et traiter les cas des milliers de personnes qui arrivent tout en réduisant la migration irrégulière retombe fréquemment sur les États situés aux frontières extérieures de l'Europe. En réponse, certains États membres ont développé sur ces frontières une série de dispositifs visant à tenter de réduire le nombre de ceux qui les traversent de manière clandestine. Parmi ceux-ci se trouvent des dispositifs officiels – construction de barrières et déploiement de forces additionnelles de police le long des frontières – et d'autres plus informels, et notamment le recours à la violence et au refoulement vers les États voisins. Malgré des indications évidentes de la perpétration de ces abus dans des circonstances variées au cours des trois dernières années, bien peu de mesures concrètes ont été prises par la Commission européenne pour demander aux États membres de rendre comptes de ces actes. Malgré les demandes d'enquête du Haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR), des groupes de défense des droits de l'homme et du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muižnieks, ces pratiques se poursuivent quasiment sans relâche, en violation du droit international et du droit européen.

Les refoulements

Les refoulements sont des renvois irréguliers de réfugiés ou de migrants vers des États voisins depuis le territoire d'un État sans aucune forme de vérification individuelle, ou des rejets à la frontière de personnes demandant la protection internationale. De tels renvois, outre qu'ils constituent un type de refoulement direct ou indirect, violent également la Convention européenne des droits de l'homme qui interdit l'expulsion collective de non-ressortissants. Selon un schéma constant,¹ depuis octobre 2012 des réfugiés et des migrants qui tentent d'effectuer la traversée depuis la Turquie vers les îles grecques signalent que leurs embarcations sont interceptées et rendues inutilisables par des navires dans lesquels se trouvent des fonctionnaires grecs qui les

remorquent ensuite jusque dans les eaux nationales turques. Certains d'entre eux affirment qu'au cours de ces interceptions ils ont été frappés et volés par des individus masqués, alors que d'autres ont été expulsés de l'île grecque qu'ils avaient réussi à aborder pour être ramenés et abandonnés dans les eaux territoriales turques. Aux frontières terrestres, de nombreuses personnes ont signalé avoir été ramenées en arrière vers la Turquie par la police grecque qui leur a fait repasser l'Evros qu'ils venaient de traverser dans de petites embarcations. En 2014, le bureau grec de l'UNHCR a indiqué avoir documenté des allégations crédibles concernant 152 refoulements qui auraient eu lieu en 2013 et 2014. Au cours de la même période, l'UNHCR a adressé à ce sujet un total de neuf observations écrites aux autorités grecques et n'a reçu qu'une seule réponse qui se contentait de nier la véracité des allégations.² Les allégations de refoulement en mer semblent avoir cessé pendant plusieurs mois en 2015 mais elles auraient repris depuis fin juillet, alors que les allégations de refoulements terrestres se seraient poursuivies tout au long de l'année 2015.³

En Bulgarie, en septembre et octobre 2013 suite à une augmentation du nombre de personnes traversant la frontière de manière irrégulière, les autorités bulgares, selon les témoignages rassemblés, auraient procédé à des refoulements multiples sur la frontière avec la Turquie.⁴ Certaines des personnes qui ont été renvoyées de force en Turquie ont allégué qu'elles avaient été frappées et qu'on leur avait dérobé leur argent et leurs téléphones. En mars 2015, l'UNHCR a demandé une enquête sur le décès de deux Irakiens qui serait survenu suite à un refoulement depuis la Bulgarie.

En Espagne, à Melilla, des ONG ont filmé des fonctionnaires espagnols en train de frapper des personnes pour les décrocher des clôtures et les repousser vers le Maroc. En octobre 2014, des fonctionnaires espagnols ont été filmés en train de frapper un Camerounais pour le jeter à terre au pied de la clôture.⁵ L'homme, apparemment inconscient a ensuite été ramené sur le territoire marocain à travers une ouverture dans la clôture et laissé sur place. En août 2015, un tribunal espagnol a exonéré de toute accusation les huit policiers impliqués pour insuffisance de

preuves. Les autorités espagnoles ont également été accusées d'avoir contribué à la mort d'au moins 13 personnes en février 2014 pour les avoir attaquées à coup de balles en caoutchouc et de gaz lacrymogènes alors qu'elles tentaient de rejoindre Ceuta à la nage depuis une plage marocaine.

Les groupes de défense des droits de l'homme ont également documenté des cas de refoulements depuis l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) vers la Grèce, et de la Serbie vers l'ARYM alors que les personnes continuent leur périple depuis la Grèce vers d'autres destinations européennes.⁶ En juillet, puis en août 2015 à nouveau, l'ARYM a hermétiquement fermé sa frontière avec la Grèce. En août 2015, alors que le nombre de personnes se trouvant à la frontière a atteint environ 3000 personnes, les autorités ont tenté de les disperser en tirant des grenades incapacitantes et des gaz lacrymogène sur le groupe qui comprenait de nombreux jeunes enfants, en blessant plusieurs. Des membres de la police et de l'armée ont également été filmés en train de frapper des réfugiés à l'aide de matraques. En septembre, des scènes similaires se sont répétées lorsque la police hongroise s'est opposée aux réfugiés et aux migrants lorsque la Hongrie a fermé sa frontière avec la Serbie.

Outre les restrictions aux frontières européennes, les États membres de l'UE ont également mis en place d'autres mesures comme des ententes avec les pays d'origine ou de transit en vue d'éviter les départs, le recours à la détention comme moyens de dissuasion et la conclusion d'accords de réadmission pour faciliter le renvoi des migrants en situation irrégulière vers les pays voisins. Malgré tous ces efforts pour limiter les entrées à certains endroits particuliers, un grand nombre de personnes tentent toujours d'entrer en Europe et les routes se modifient en conséquence, parfois vers d'autres États de l'UE. Suite aux mesures d'août 2012 destinées à limiter les entrées sur la frontière terrestre entre la Grèce et la Turquie, un plus grand nombre de personnes a commencé à se rendre en Grèce en traversant la mer, et les entrées en Bulgarie ont également augmenté; suite à la décision de la Hongrie de fermer sa frontière avec la Serbie, de nombreuses personnes ont modifié leur route vers la Croatie.

Accès légal

Malgré des preuves évidentes et généralisées d'abus commis sur ces frontières, les institutions de l'UE et les États membres n'ont pris aucune mesure effective pour y mettre un terme. Parallèlement, les pays concernés continuent de percevoir des allocations annuelles qui se chiffrent en millions d'euros de la part des instruments du Fonds pour

la sécurité intérieure (FSI) – volet frontières et visas – en vue de renforcer le contrôle aux frontières sans aucune exigence en contrepartie relative au développement de mécanismes de responsabilité en vue de résoudre les abus commis aux frontières. En lieu et place, des recours ont été intentés par le biais de la Cour européenne des droits de l'homme qui s'est avérée un moyen efficace mais tardif pour mettre un terme à ces politiques de refoulement.

D'un point de vue de protection des réfugiés, un accès plus généralisé à d'autres moyens légaux d'entrer en Europe pourrait éviter que des personnes qui ont fui la persécution et le conflit n'aient à entreprendre un voyage périlleux et à subir des atteintes de la part de passeurs clandestins en cours de route et de fonctionnaires aux frontières; un tel accès légal pourrait également réduire chaque année les pertes en vies humaines. La création d'un nombre plus important de canaux légaux d'immigration, notamment à l'intention des Syriens qui représentent actuellement la majorité des personnes entrant en Europe et qui en tant que groupe sont largement reconnus en Europe comme réfugiés, pourrait contribuer à atténuer une grande partie de la crise actuelle. Un tel mécanisme pourrait également permettre une meilleure gestion de l'immigration et des mouvements, et pourrait servir de pilote pour d'autres nationalités.

Il existe de nombreux moyens pour y parvenir, notamment en garantissant la mise en place de systèmes d'immigration soucieux de protection – c'est-à-dire des mesures permettant aux fonctionnaires chargés du contrôle aux frontières de l'UE d'identifier les personnes susceptibles de nécessiter la protection internationale et de leur accorder la permission d'entrer afin d'obtenir l'accès au système d'asile. Une autre possibilité consisterait à recourir davantage à la capacité de traitement des ambassades dans des pays comme la Turquie, le Liban et la Jordanie afin de délivrer des visas humanitaires ou de réunification familiale et permettre ainsi à des ressortissants syriens de se rendre dans des pays spécifiques de l'UE pour y demander protection (même si dans ce cas les ambassades auraient besoin de capacités supplémentaires pour traiter des demandes plus nombreuses). Des précédents existent de ces deux types de solutions. L'Irlande comme la Suisse ont par exemple lancé en 2013 des programmes de réunification familiale à l'intention des Syriens; dans le cadre d'un programme à court terme, l'Irlande a accordé des visas à 111 personnes et le programme suisse en novembre 2015 en avait déjà accordé pratiquement 4700. Une amélioration de l'accès aux mécanismes de réunification familiale pour d'autres nationalités fait également défaut.

janvier 2016

www.fmreview.org/ft/destination-europe

Des précédents existent aussi pour l'attribution de visas humanitaires dans 15 autres États membres de l'UE, notamment en France où 1880 visas ont été accordés à des Syriens depuis 2012. L'Allemagne a également promis l'octroi de 18 500 places par le biais d'un programme de sponsoring individuelle qui vient s'ajouter à 20 000 autres admissions à visé humanitaire.

Il existe d'autres propositions visant à permettre un plus grand accès légal à la protection en Europe pour ceux qui veulent demander l'asile, comme une suppression des visas obligatoires (ainsi que des visas de transit) pour les ressortissants syriens (une mesure prise précédemment par certains États de l'UE à l'intention des réfugiés qui fuyaient la guerre dans l'ex-Yougoslavie), pour les évacuations médicales et les bourses universitaires, ou plus généralement comme un recours à l'admission et à la réinstallation pour motif humanitaire, un processus dans lequel l'UNHCR, plutôt que les ambassades, assume la responsabilité initiale du traitement des demandes. L'UE pourrait également appliquer pour la première fois sa Directive sur la protection temporaire, plus particulièrement lorsque le nombre des arrivées dépasse la capacité de traitement des demandes d'asile dans des délais raisonnables.

Parallèlement, il est absolument déterminant que la capacité des États membres de l'UE qui se

trouvent sur les frontières extérieures soit renforcée pour que ceux-ci soient en mesure de réceptionner les arrivants de manière adéquate, entreprendre les procédures d'asile appropriées et élaborer des plans réalistes d'intégration des réfugiés. Un meilleur financement à l'appui des systèmes d'asile pourrait réduire la tentation de certains États de recourir aux frontières à des pratiques illégales en vue de maintenir les demandeurs d'asile en dehors de leurs territoires. Le leadership politique est peut-être ce qui fait le plus défaut allié à un dialogue franc entre les différents dirigeants européens sur la manière de répondre au mieux aux besoins de personnes désespérées qu'une accumulation de barrières et de sévices aux frontières ne viendra pas à dissuader de venir.

Duncan Breen duncanbreen@gmail.com

Consultant indépendant. Les opinions exprimées ici n'engagent que leur auteur.

1. Documenté par Pro Asyl et Amnesty International <http://tinyurl.com/ProAsyl-PushedBack> et www.amnesty.org/en/documents/EUR25/004/2014/en/.
2. www.refworld.org/docid/54cb3af34.html
3. www.hrw.org/news/2015/10/22/greece-attacks-boats-risk-migrant-lives et www.amnesty.org/download/Documents/EUR0325442015ENGLISH.PDF
4. <http://tinyurl.com/HRW-ContainmentPlan>
5. <https://vimeo.com/109091397>
6. www.amnesty.eu/content/assets/Reports/Europes_Borderlands_Balkans.pdf et www.hrw.org/news/2015/04/15/serbia-police-abusing-migrants-asylum-seekers

Melilla : mirage en route vers l'Europe

Frida Bjørneseth

Parmi les personnes qui ont gagné Melilla, il ne semble exister aucun consensus pour savoir s'ils se considèrent en transit en Europe ou toujours en Afrique.

L'enclave de Melilla, un territoire espagnol de 12 km² situé sur la côte méditerranéenne de l'Afrique du Nord, partage sa frontière avec le Maroc. Pour certains, cette Europe hors de l'Europe représente un moyen de franchir la muraille européenne.

En raison du nombre élevé d'entrées non autorisées, cette frontière est dorénavant intensément fortifiée par trois barrières de six mètres de haut surmontées de fils barbelés, tandis que des gardes patrouillent à leurs pieds. Cependant, le renforcement continu de cette frontière n'a pas découragé les migrants à la traverser. La majorité des personnes qui parviennent à franchir la frontière de Melilla séjournent dans un centre dirigé par l'État nommé Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes

(CETI), un centre de séjour temporaire pour les migrants en transit régi par le ministère espagnol de l'Emploi et de la Sécurité sociale. C'est généralement ici que leur dossier est initialement traité, qu'il s'agisse d'une demande d'asile ou d'une éventuelle expulsion.

Les résidents des centres présentent une grande diversité démographique. Les deux plus grands groupes se composent d'Africains subsahariens et de Syriens, mais les différences sont également vastes entre les groupes et au sein des groupes. En dépit de cette diversité, nous avons établi que deux principaux facteurs les unissent : l'attente et l'incertitude généralisée qui en découle. Personne ne pourrait dire combien de temps ils devront attendre au CETI et peu d'entre

eux savent ce qui les attendrait s'ils prenaient la route de l'Espagne métropolitaine, un voyage et un concept qui porte le nom de « salida » - la sortie.

Les conséquences de l'incertitude

Cette incertitude avait pour conséquence de générer des explications que les migrants discutent entre eux. Comme le traitement des cas se faisait de manière peu transparente, les théories étaient communes et parfois relativement élaborées, ces histoires et ces rumeurs permettant à nos informateurs de prendre conscience dans une certaine mesure de ce qui leur arrivait et pourquoi. Le manque de transparence et d'information ne laisse pas un espace vide et dénué de connaissances dans l'esprit, mais génère plutôt une multitude de théories et d'explications qui remplissent les carences dans la logique de l'incertitude.

Alors qu'il était admis que personne ne pouvait faire grand-chose pour accélérer le processus d'attente, il était communément supposé que tout mauvais comportement prolongerait le séjour. Comme nous l'a expliqué l'un de nos informateurs : « Dès que vous vous comportez mal, les autorités vous punissent. Elles peuvent vous expulser du CETI pendant plusieurs heures ou plusieurs jours. Elles confisquent votre carte pour que vous ne puissiez plus y accéder. Causer des problèmes peut retarder votre salida. » Que ces sanctions aient été appliquées ou non par les autorités espagnoles, elles n'en constituaient pas moins une réalité dans l'esprit des résidents du CETI, qui adaptaient alors leur comportement d'une manière qui, ils l'espéraient, se traduirait par une rapide salida.

Un autre facteur qui façonnait la perception de transit était, sans surprise, la quantité d'informations dont ils disposaient. Ceux qui semblaient avoir le plus grand avantage, en termes de connaissances, avaient établi un réseau avec d'autres migrants sur Internet, ou avaient de la famille ayant déjà effectué ce voyage vers l'Europe.

Alors que les informateurs subsahariens, à l'exception de ceux qui avaient suivi une formation supérieure, expliquaient qu'ils étaient simplement en chemin pour se rendre là où ils pouvaient trouver du travail, les informateurs syriens pouvaient, dans une bien plus grande majorité, citer des destinations géographiques spécifiques et expliquer comment ils y parviendraient. En vertu du Règlement de Dublin, le premier pays d'arrivée est le pays responsable du processus de détermination de l'asile – dans ce cas, l'Espagne. Malgré cela, ils n'envisageaient pas tous de séjourner en Espagne après avoir atteint le continent. Certains informateurs étaient convaincus que certains pays européens ne les

renverraient pas en Espagne. Selon les mots d'un réfugié syrien, « L'Allemagne n'en a rien à faire des empreintes digitales ». Cette perception d'une certaine souplesse dans le système, et de la possibilité de « casser l'empreinte digitale » selon la traduction d'un jeune avocat de Damas, pouvaient être interprétées comme un moyen de s'accrocher à l'idée de la mobilité.

L'un de nos informateurs nous a confié que « ce sont les images que nous voyons qui nous font rêver ». Tous nos informateurs avaient une idée de « l'Europe » vers laquelle ils se dirigeaient. Toutefois, Melilla ne représentait pas l'Europe où ils souhaitaient se rendre. Ils étaient en Afrique car ils n'étaient pas en Europe, même si Melilla appartient à l'Espagne et non pas au Maroc.

Refuser de considérer Melilla comme une ville européenne peut être interprété comme un signe d'espoir, comme l'illustre l'entretien que nous avons conduit avec un Kurde de Syrie. Ce dernier avait quitté sa famille dans le Kurdistan irakien et voyagé seul pour se rendre en Europe. Ses premières tentatives d'y pénétrer via la frontière bulgare avaient échoué, la police bulgare ayant saisi tous ses biens et l'ayant refoulé. Il s'est alors rendu en avion jusqu'en Algérie puis a fait le reste du chemin à pied jusqu'à la ville marocaine de Nador. Il a dû s'y prendre à quatre reprises pour traverser la frontière entre le Maroc et l'Espagne. À son arrivée au CETI, il a confié avoir été déçu par les conditions qui l'attendaient : « Il n'y a aucune tranquillité. Le personnel du CETI me traite comme un chien. » Toutefois, au lieu de perdre toute illusion face à un traitement si inhumain en Europe, il se réconfortait en affirmant qu'il n'était pas encore en Europe : « Melilla n'est pas l'Europe ». L'espoir de cette « Europe » en tant que destination pacifique reste un mirage à l'horizon, qui lui permet de continuer à attendre quelque chose qui finira enfin par récompenser tous ses efforts éprouvants.

Considérer que Melilla n'était pas l'Europe semblait donc servir d'explication pour une situation qui n'était pas encore bonne mais qui présentait un potentiel d'amélioration une fois qu'ils auraient enfin atteint la « vraie » Europe. Ainsi, la prévisibilité démotivante du présent semble pouvoir uniquement être endurée grâce à la promesse d'un futur meilleur.

Frida Bjørneseth fridabj@gmail.com

Étudiante de Master en Études internationales sur les réfugiés à l'université d'Aalborg et assistante de recherche pour Irise International en Ouganda www.irise.org.uk/

En mai 2015, elle fut membre d'un groupe menant des travaux de terrain concentrant principalement sur les migrants résidant au CETI et autour de celui-ci.

Recherche et sauvetage en Méditerranée centrale

Hernan del Valle, Rabia Ben Ali et Will Turner

Même si les personnes sont conscientes des risques des traversées en mer, rien ne peut vraiment les préparer à les vivre.

Rien qu'au cours de l'année 2015, 140 000 personnes ont entrepris le voyage périlleux connu sous le nom de route de la Méditerranée centrale, qui couvre l'étendue de mer entre la Libye et la Sicile. Beaucoup d'entre elles avaient écrit le numéro de téléphone de proches restés dans leur pays d'origine sur leurs habits, leur avant-bras ou leur gilet de sauvetage au cas où le bateau ferait naufrage et que leur corps soit retrouvé.

John¹ est un garçon érythréen secouru début septembre 2015 d'une petite embarcation en bois sur laquelle 323 Érythréens étaient entassés. Il a risqué sa vie en mer aux côtés de sa mère et de son petit frère, après avoir fui les persécutions du régime oppressif de son pays. John parle très bien l'anglais et est particulièrement mûr pour son âge. En fait, il en a vu beaucoup trop pour son âge. Il est terrifié. Il a seulement 9 ans.

Grace est originaire de République démocratique du Congo. Elle a été secourue en août à bord d'un canot pneumatique où 112 Africains subsahariens étaient entassés. Elle a quitté son pays après avoir enduré des années de conflit, dont son village dans la province du Nord Kivu a subi les conséquences. Elle a été la victime d'agressions sexuelles par les milices armées. Avant de s'embarquer sur ce canot, elle a traversé la République du Congo (Brazzaville), le Cameroun, le Nigéria, le Burkina Faso, le Niger et la Libye. Au cours de ce trajet, elle a été de nouveau violée lorsque son sort était entre les mains des passeurs. Elle a 28 ans et voyage seule.

Ahmed et Amira sont un jeune couple de Damas, en Syrie. Ils ont été secourus en mai à bord d'une embarcation en bois sur laquelle 563 personnes de nombreuses nationalités différentes étaient entassées. Ils tenaient dans leurs bras, aussi fermement qu'ils le pouvaient, leurs deux jeunes enfants. Cette famille avait connu quatre ans de guerre, des barils explosifs du régime à la brutalité du groupe djihadiste qui avait pris le contrôle du voisinage. Elle s'est d'abord rendue en Jordanie puis en Égypte, mais aucun de ces deux pays ne lui offrait des opportunités de survie. Elle a alors décidé de s'en remettre aux passeurs pour se rendre en Libye avant de tenter la traversée en mer jusqu'en Europe.

Entre mai et septembre 2015, dans cette zone de la Méditerranée uniquement, les

bateaux de Médecins Sans Frontières (MSF) ont secouru et porté assistance à plus de 16 000 personnes provenant de 20 pays différents. John, Grace, Ahmed et Amira était parmi eux.

Depuis longue date, MSF déploie des programmes dans la plupart des pays dont les personnes fuient et est souvent le témoin direct des conditions que décrivent par les personnes pour expliquer les raisons qui les forcent à fuir de chez elles. Alors que la plupart du débat public européen s'articule autour de la distinction entre les « réfugiés » et les « migrants économiques », cette distinction est particulièrement difficile à établir dans la réalité. Quels que soit leur histoire ou leur lieu d'origine, tous sont animés par la même motivation : l'espoir d'un avenir plus sûr et plus prospère. Les motivations citées par les personnes sont nombreuses et multidimensionnelles, allant des conflits, de l'oppression et des persécutions politiques à la pauvreté omniprésente et écrasante. Ces raisons se superposent souvent et sont suffisamment puissantes pour pousser les personnes à mettre leur vie en jeu en suivant des itinéraires dirigés par des réseaux criminels de passeurs.

Les histoires qui nous sont rapportées par les personnes venues de Syrie, d'Afghanistan, d'Érythrée, de Somalie, du Yémen, du Soudan, d'Irak et du Pakistan décrivent le besoin de fuir la violence, des conflits armés, les persécutions, des régimes oppressifs, la peur de l'enrôlement forcé ou l'emprisonnement arbitraire. On trouve également un grand nombre de personnes venues de pays d'Afrique subsaharienne et occidentale, tels que le Nigéria ou le Mali, qui, après avoir migré en Libye, fuient aujourd'hui ce pays en raison du harcèlement, des attaques violentes, des viols, du travail forcé, des détentions et des enlèvements contre rançon par les groupes armés ou encore les passeurs.

La traversée en bateau

Même si les personnes sont conscientes des risques de la traversée en bateau, rien ne peut les préparer à vivre cette expérience. Transportées par camions jusqu'à la côte libyenne, elles sont ensuite chargées sur des bateaux au milieu de la nuit, parfois à bout portant. Les embarcations sont systématiquement surchargées pour optimiser

les bénéfiques des passeurs, dépassant souvent jusqu'à dix fois leur capacité réelle. La plupart des passagers n'ont pas de gilet de sauvetage et ne savent pas nager. Les personnes entassées sous le pont ne réalisent pas toujours que l'embarcation est si dangereusement surpeuplée avant que la lumière du jour n'apparaisse. C'est alors que la précarité de leur situation devient évidente, et que la peur et la panique s'installent.

Une fois à bord, les personnes doivent affronter plusieurs risques. La menace immédiate et la plus mortelle est de chavirer. Une grande vague transversale ou un mouvement de personnes peut provoquer le retournement soudain d'une embarcation si surpeuplée et, inévitablement, des noyades en masse en quelques minutes. Lorsque les personnes sont entassées sous le pont, elles sont exposées aux gaz d'échappement du moteur ; des cas de décès par asphyxie ont déjà été recensés. La majorité des décès, dont 2800 se sont produits depuis le début de l'année 2015 en Méditerranée centrale, sont liés à ces facteurs.

Les bateaux de MSF travaillent en coordination avec le Centre de coordination de sauvetage en mer à Rome pour porter secours et assistance aux personnes. Les rescapés souffrent souvent d'épuisement, de déshydratation légère ou modérée, de douleurs générales, d'infections, de brûlures chimiques car leurs vêtements ont été contaminés par le carburant, de la gale et de blessures mineures. Ces blessures sont généralement liées aux violences subies en Libye ; il peut s'agir de blessures par balle ou de lacerations ou encore d'os fracturés. La plupart de ces blessures ont eu lieu plusieurs semaines auparavant mais elles peuvent de nouveau infligées, ce qui implique un traitement plus urgent, si bien que de nombreuses personnes doivent être orientées vers des installations médicales en Italie. On trouve toujours des femmes et des enfants, des femmes enceintes et des mineurs non accompagnés qui entreprennent seuls ces trajets incroyablement dangereux. Nous tentons de leur fournir des soins et un soutien personnalisés, de même qu'aux victimes de violences sexuelles.

La détresse psychologique qui a gagné ces personnes au cours de cette période de temps est une problématique commune. Émotionnellement, elle sont passées par de véritables montagnes russes, après avoir quitté leur maison et leur famille et s'être rendues par voie terrestre jusqu'en Libye, où elles ont connu les mauvais traitements et la tourmente, été exposées aux gangs de passeurs et été déplacées comme des animaux de

foire. Lorsque ces personnes arrivent en lieu sûr à bord des bateaux de sauvetage, le soulagement se transforme souvent en débordement d'émotions. Il arrive que certaines personnes soient totalement bouleversées. Notre première priorité est de veiller à ce que les besoins essentiels de ces personnes soient satisfaits : eau, alimentation, soins médicaux, vêtements secs et propos rassurants, confirmant qu'elles sont en sécurité et qu'elles seront emmenées vers un port italien.

De quoi avons-nous besoin ?

Dans de nombreux pays européens, le discours politique s'est centré sur le renforcement de politiques pourtant connues pour exacerber la crise, plutôt que sur l'assistance aux personnes et les mesures de prévention pour éviter qu'elles ne s'exposent à autant de souffrances et de risques. Concernant la Méditerranée centrale, la réponse porte uniquement sur les symptômes (cibler les réseaux de passeurs et leurs embarcations) et non pas sur la suppression des restrictions imposées à l'asile et à la migration, alors que ce sont ces restrictions qui mettent les personnes entre les mains des passeurs. Des solutions alternatives sûres et légales ont été proposées² pour les personnes prenant la fuite pour rechercher la sûreté et la protection, de même que des régimes migratoires plus progressifs. En attendant, une approche proactive et préventive de la recherche et du sauvetage en mer reste essentielle. Plus les personnes seront exposées longtemps aux horribles conditions à bord, plus leur santé se détériorera précocement, et plus le risque de décès en mer sera élevé.

Hernan del Valle

Hernan.del.Valle@amsterdam.msf.org

Directeur du plaidoyer et des communications opérationnelles

Rabia Ben Ali *rabiaaben@gmail.com*

Chargée des affaires humanitaires

Will Turner *will.turner@oca.msf.org*

Coordinateur d'urgence

Médecins Sans Frontières www.msf.org

1. Les noms des personnes mentionnées dans cet article ont été modifiés.

2. Consultez le rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau, devant l'Assemblée générale de l'ONU, le 8 2015. « *Tableur sur la mobilité au cours d'une génération: suite donnée à l'étude régionale sur la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et ses incidences sur les droits de l'homme des migrants* ». www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/29/36&referer=http://reliefweb.int/report/world/report-special-rapporteur-human-rights-migrants-fran-ois-cr-peau-ahr2936&Lang=F

Migration maritime clandestine

La migration maritime clandestine n'est pas uniquement un phénomène méditerranéen; elle est également fréquente dans les Caraïbes, un endroit où les migrations mixtes – et notamment la traite et le trafic des personnes – particulièrement entre la multitude des nations insulaires et les États-Unis sont en expansion; dans la baie du Bengale et en mer d'Andaman, en direction de l'Indonésie, de la Malaisie, de la Thaïlande et de l'Australie; et en mer Rouge, où elle est empruntée par les Somaliens et les Éthiopiens qui tentent d'aller au Yémen mais aussi maintenant par les Yéménites qui font le chemin inverse. Dans tous ces cas, la migration maritime a lieu principalement sur des embarcations inadaptées à la navigation et surchargées, et les réfugiés ou les demandeurs d'asile utilisent les mêmes circuits et les mêmes bateaux que les autres migrants.

Tous ces facteurs sont à l'origine d'un phénomène auquel participe toute une série d'acteurs différents avec des intérêts différents, chacun le percevant à travers un prisme différent. Parmi ces acteurs différents on trouve des structures étatiques comme les agences d'immigration et de contrôle des frontières, des acteurs du secteur privé comme les navires de pêche et les entreprises de navigation commerciale, des organisations internationales et humanitaires, des entités régionales comme Frontex, des organisations de la société civile et des mafias criminelles. Au centre se trouvent les réseaux des différents types de migrants et leurs familles ainsi que les communautés dans les pays d'origine comme dans ceux de destination.

L'obligation pour les États d'établir un processus juridique permettant de différencier ceux qui sont des réfugiés et ceux qui ne le sont pas vient encore compliquer le secours en mer. Le secours en mer doit dans tous les cas aboutir à un débarquement en toute sécurité de toutes les personnes concernées, associé à un soutien approprié pour les réfugiés et les demandeurs d'asile, pour les personnes victimes de la traite ainsi que les enfants non accompagnés ou séparés.

Notes:

- UNHCR, Initiative mondiale sur la protection en mer www.refworld.org/docid/53abd14d4.html
- UNHCR (2011) Réunion d'experts à Djibouti, Résumé des conclusions sur les incidents de détresse et de secours en mer concernant des demandeurs d'asile et des réfugiés www.refworld.org/cgi-bin/textis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=4f0fdb8d2
- Organisation Maritime Internationale (2004) Directives sur le traitement des personnes secourues en mer www.refworld.org/docid/432acb464.html

Articles relatifs à la protection en mer publiés antérieurement dans RMF

Le défi de la migration mixte par voie maritime [2014]

Judith Kumin

Alors qu'ils fuient une situation de crise, les « boat people » partagent leur mode de transport avec de nombreux types de migrants. Il reste encore beaucoup à faire pour appréhender la migration clandestine par voie maritime d'une manière qui soit respectueuse des droits fondamentaux et de la dignité humaine, ma la volonté politique semble manquer au rendez-vous.
www.fmreview.org/fr/crises/kumin

Les difficultés de protection posées par la mobilité [2014]

Melissa Phillips

Il serait bien trop facile de dire que les personnes qui fuient la Syrie devraient rester dans des camps ou des villes satellites lorsqu'elles continuent de se déplacer pour toute une variété de raisons, et que c'est aux programmes et aux services qu'il appartient de s'adapter afin de pouvoir les aider.
www.fmreview.org/fr/syrie/phillips-starup

Algérie les facettes de la migration pour cause de crise [2014]

Mohamed Saïb Musette

Les instruments internationaux couvrent seulement partiellement les mouvements des migrants et, bien que les autorités algériennes aient certainement des possibilités de protéger ce groupe de personnes, aucun accord (bilatéral ou multilatéral) n'est en vigueur pour les y encourager.
www.fmreview.org/fr/crises/musette

De l'engagement à la pratique: l'intervention de l'UE [2012]

Madeline Garlick et Joanne van Selm

En 2011 les événements en Afrique du Nord ont transformé le schéma des arrivées en Europe par voie maritime – principalement en ce qui concerne les motivations de ceux qui arrivent en plus petits nombres que ce qui avait été anticipé. La réponse de l'UE face aux arrivées en bateau en provenance d'Afrique du Nord en 2011 indique qu'il en faut plus pour traduire

en réalité concrète un engagement de solidarité à partir d'une aide limitée et de déclarations de principe.
www.fmreview.org/fr/afrique-du-nord/garlick-vanselm.html

« Identité inconnue »: ces migrants qui meurent en mer [2011]

Stefanie Grant

Les troubles politiques en Afrique du Nord ont entraîné une recrudescence de la migration irrégulière à destination de l'Europe et une augmentation des décès de migrants en mer.

Pourtant, il n'existe toujours aucun cadre pour identifier ou dénombrer les personnes décédées.
www.fmreview.org/fr/technologie/grant.html

Le téléphone satellite au secours des réfugiés [2011]

Virginia Signorini

Le premier appel téléphonique est arrivé à 4h30, un beau matin de 2006. Ils étaient en difficulté en mer au milieu de la Méditerranée et lançaient des appels à l'aide.

www.fmreview.org/fr/technologie/signorini.html

Sécurité, sauvetage en mer et voies légales

Stefan Kessler

Pour se montrer à la hauteur de ses valeurs, l'UE doit intensifier les opérations de recherche et de sauvetage en Méditerranée et multiplier les moyens légaux d'accéder à une protection sur son sol afin qu'il ne soit plus nécessaire d'entreprendre des trajets périlleux à travers la Méditerranée.

La promotion des droits humains et la protection de la dignité humaine comptent parmi les valeurs fondamentales de l'Union européenne, dont les institutions sont juridiquement contraintes par la Charte des droits fondamentaux dans laquelle ces valeurs sont inscrites. C'est pourquoi le sauvetage et la protection de la vie des migrants doit être une priorité de l'UE et que celle-ci doit déployer des opérations exhaustives de recherche et de sauvetage. Cependant, en dépit des appels lancés par les ONG pour donner priorité au sauvetage des vies humaines, la réponse de l'UE face aux tragédies en mer Méditerranée a cherché plutôt à empêcher les migrants de venir en Europe qu'à sauver leur vie.

Suite à deux incidents survenus en octobre 2013, l'Italie a déployé l'opération Mare Nostrum au large des côtes libyennes, qui a contribué à sauver des dizaines de milliers de vies. Malheureusement, Mare Nostrum a été interrompue en 2014. Elle a été remplacée par l'opération Triton de Frontex, qui couvre une zone géographique plus restreinte, dispose de moindres ressources et donne priorité à la surveillance des frontières plutôt qu'au sauvetage des vies. Les activités de recherche et de sauvetage sont donc principalement assurées par les marines maltaise et italienne ainsi que par les navires commerciaux qui répondent régulièrement aux appels d'urgence lancés par les embarcations en détresse. Des ONG telles que Médecins sans frontières, la Station d'aide aux migrants en mer (Migrant Offshore Aid Station) et le Conseil norvégien pour les réfugiés déploient également leurs propres bateaux dans des opérations de recherche et de sauvetage.

Toutefois, sans opération structurée à l'échelle européenne, il existe un risque immense qu'au moins certaines embarcations en détresse ne puissent bénéficier d'une assistance à temps et qu'un plus grand nombre de migrants perdent leur vie en tentant de traverser la Méditerranée. Nous avons donc besoin d'une opération de recherche et de sauvetage semblable à l'opération Mare Nostrum de l'Italie, qui couvrirait une vaste zone géographique et serait suffisamment dotée en ressources. Malheureusement, les dirigeants européens préfèrent porter leur attention sur la lutte contre les passeurs et sur une éventuelle action militaire en Méditerranée en vue de détruire les embarcations impropres à la navigation.

Voies légales et sûres

De plus, afin d'éviter des décès plus nombreux en Méditerranée, les dirigeants européens devraient penser à établir un plus grand nombre de voies légales et sûres pour les migrants forcés. Des propositions concrètes sont déjà sur la table : en novembre 2014, plusieurs organisations confessionnelles ont publié un document politique conjoint sur les moyens légaux et sûrs d'obtenir une protection en Europe.¹ Ce document appelle à l'élaboration d'une « boîte à outils » pour répondre aux besoins spécifiques des différents groupes de personnes forcées de fuir la guerre, la violence indiscriminée, les persécutions politiques et d'autres violations des droits humains.

L'un de ces « outils » est la réinstallation des réfugiés qui ont déjà été reconnus par l'UNHCR. Un plus grand nombre de places pourraient être

janvier 2016

www.fmreview.org/ft/destination-europe

offertes dans le cadre des quotas annuels de réinstallation en UE (par exemple, 20 000 places par an d'ici l'année 2020, comme le propose la campagne « La réinstallation sauve des vies »²). Même de tels chiffres seraient minimales à l'échelle de l'UE entière. Bien que la réinstallation et l'admission humanitaire resteraient le choix des États membres, l'UE pourrait apporter (en plus de financements) une expertise et une coordination politique pour encourager un plus grand nombre d'États à s'engager.

Un autre outil pourrait viser à faciliter davantage le regroupement familial. La vie familiale est particulièrement importante pour le bien-être des réfugiés et cruciale au succès de leur intégration. La Cour de justice de l'UE a d'ailleurs souligné que l'objectif des lois européennes applicables est de favoriser la vie de famille et que la loi doit être interprétée et appliquée dans ce sens. Une application de la loi européenne au niveau national dans le respect de ces exigences, dénuée de toute restriction injustifiée, permettrait à un nombre considérable de personnes ayant besoin de protection de se rendre en Europe de manière sûre et organisée et de rejoindre les membres de leur famille qui y résident déjà (et qui peuvent les appuyer en construisant une nouvelle vie). Le concept de « famille » devrait également être interprété de manière plus large afin d'y inclure non seulement la famille nucléaire mais aussi les autres relations familiales.

En plus de ces mesures, la délivrance d'un visa humanitaire pourrait être un moyen d'efficace de garantir la protection de certains groupes de migrants forcés. Une personne pourrait ainsi se rendre dans une ambassade ou au consulat d'un État membre, que ce soit dans son pays d'origine ou dans un pays de transit, où elle pourrait obtenir un visa l'autorisant à se rendre dans cet État. Une fois le demandeur arrivé dans ce pays de destination, la procédure d'asile

habituelle serait amorcée. La délivrance de visas humanitaires selon ce modèle ne devrait pas être dépendante d'une évaluation favorable du résultat le plus probable de la demande d'asile.

Nous recommandons aussi vivement de considérer la possibilité de lever temporairement les obligations de visa pour certains groupes. Cela permettrait aux personnes recherchant une protection de voyager en sécurité et de dépenser leur argent dans des modes de transport ordinaires plutôt que de payer des passeurs.

On peut déjà trouver les fondements juridiques de ces propositions dans la législation européenne existante. Il conviendrait donc de développer plus amplement et de regrouper tous ces éléments existants afin de former un ensemble exhaustif de dispositions juridiques et de politiques adaptées aux circonstances. L'Union européenne honorerait alors réellement ses propres normes et valeurs.

Stefan Kessler

stefan.kessler@jesuiten-fluechtlingsdienst.de

Responsable des politiques pour le Service jésuite des réfugiés en Allemagne

www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de

1. http://jrseurope.org/news_detail?TN=NEWS-20141120064619

2. www.resettlement.eu/page/resettlement-saves-lives-2020-campaign



UNHCR/Achilleas Zavalis

Arrivé à Lesbos après une traversée en bateau depuis la Turquie

Arrivées et décès des migrants en Méditerranée : que nous apprennent réellement les données ?

Frank Laczko, Ann Singleton, Tara Brian et Marzia Rango

Les politiques et les médias portent leur regard sur le nombre d'arrivées et de décès de migrants. Toutefois, les données sont problématiques dans ces deux catégories.

Afin d'analyser le nombre d'arrivées et de décès en Méditerranée, il est important de remettre en question la fiabilité des données et ce qu'elles représentent. Si nous voulons définir et éclairer avec plus d'exactitude les défis d'ordre politique auquel l'Europe est confrontée, il est crucial que les données soient de bonne qualité, qu'elles soient aussi exhaustives que possible et que leurs limitations soient pleinement comprises.

Données sur les arrivées

Les chiffres globaux suggérant que plus de 900 000 migrants sont arrivés sur les côtes des pays méditerranéens en 2015 ont capté l'attention des médias et des responsables politiques. Ces données concernant les arrivées sont calculées à partir de sources officielles et généralement collectées aux frontières. Elles peuvent inclure des estimations des franchissements illégaux de frontières, des tentatives de franchissement d'une frontière, des arrestations, des refus d'entrée sur le territoire, des enregistrements initiaux des intentions de demander l'asile et des demandes d'asile véritables. Ces données sont parfois composées d'un mélange de données de flux et d'état, et peuvent couvrir différentes périodes de temps. De plus, comme ces données sont tirées de sources administratives, elles peuvent refléter les évolutions des schémas migratoires mais aussi des pratiques des patrouilles frontalières. En outre, ces données peuvent rapporter le nombre d'événements, plutôt que le nombre de personnes, si bien qu'il est possible que ces dernières soient comptées deux fois, par exemple lorsqu'un individu est appréhendé deux fois. Dans d'autres cas, il est possible que les chiffres soient sous-estimés lorsque les migrants traversent une frontière en passant inaperçus. Même dans un seul pays, la combinaison de données issues de sources différentes produit uniquement une mesure approximative. Et lorsque les chiffres des différents pays sont combinés, ces inexactitudes sont exacerbées.

Toutefois, l'utilisation croissante des mêmes sources et des mêmes définitions depuis quelques années garantit un certain degré de cohérence, si bien qu'il est impossible de douter de l'ampleur de l'augmentation des arrivées en comparaison

aux années précédentes. Les chiffres ont plus que quadruplé, passant de 220 000 en 2014 à près de 900 000 au cours des onze premiers mois de l'année 2015.¹ Il est nécessaire de collecter régulièrement des données sur le profil socio-économique des migrants arrivant en Europe afin de concevoir des politiques judicieuses. Les données relatives aux arrivants nous permettent de connaître leur nombre et d'où ils viennent, mais il existe peu de rapports médiatiques sur les compétences et le niveau d'instruction des migrants, ce qui ne fait que nourrir l'impression, souvent véhiculée dans les médias, que l'Europe doit absorber un nombre croissant de personnes fuyant les conflits et la pauvreté mais qui ont relativement peu à offrir au continent. Sans chercher à minimiser leurs besoins de protection, un grand nombre de ces migrants sont en réalité plus qualifiés et instruits qu'on ne le pense généralement.

Les migrants qui décèdent sont rarement identifiés

Comme en 2014, la traversée de la Méditerranée s'est avérée extrêmement dangereuse : plus de 3 550 personnes y ont perdu la vie au cours des onze premiers mois de l'année 2015, soit déjà plusieurs centaines de plus que pour l'année 2014.² Malgré une augmentation des flux sur la route de Méditerranée orientale, c'est la route de Méditerranée centrale qui demeure, de loin, la plus dangereuse. En 2015, plus de 80 % des décès en Méditerranée ont eu lieu sur cette route, environ 2 migrants sur 100 ayant perdu la vie alors qu'ils tentaient cette traversée.³ En revanche, au moment de l'écriture de cet article, 590 décès avaient été dénombrés sur la route de Méditerranée orientale, soit environ 2 décès pour 2 500 migrants.⁴

Alors que les données à notre disposition révèlent une immense perte de vie, les chiffres eux-mêmes, ainsi que les méthodologies utilisées pour les collecter, sont pleins de lacunes et de défis. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation : certains d'entre eux se rapportent directement à la nature de la migration clandestine, tandis que d'autres sont liés aux méthodes de collecte des données et aux sources d'information utilisées. Les facteurs inhérents à la nature des mouvements clandestins incluent l'absence de liste détaillée

janvier 2016

www.fmreview.org/ft/destination-europe

des passagers sur les embarcations des migrants, la tendance des migrants à se débarrasser de leurs papiers d'identité et les trajets complexes que les migrants empruntent, traversant souvent plusieurs pays. D'autres défis émergent encore lorsque l'on tente d'identifier les décès survenus au cours des déplacements migratoires dans d'autres régions du globe, principalement en raison de l'éloignement des zones traversées.

Les données relatives aux décès ne sont pas collectées de manière systématique par Frontex ni par les autorités nationales, tandis que les données collectées par les garde-côtes ne contiennent généralement quasiment aucune information démographique. Par conséquent, il faut utiliser une variété de sources pour tenter d'obtenir un tableau plus complet. Ces sources peuvent inclure les médias ainsi que les organisations internationales et les ONG qui se dédient à l'accueil des survivants. Dans d'autres régions du monde, les sources de données concernant les décès des migrants sont bien plus rares, les informations provenant presque uniquement des médias, des ONG et, parfois, des bureaux des coroners. Il n'existe aucune approche standardisée concernant la collecte des données sur les décès, ni de définition commune sur ce qui constitue un décès lié à la migration ou lié au franchissement d'une frontière. En raison de ces multiples difficultés, les chiffres avancés par les organisations telles que l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés peuvent différer, ainsi que ceux des différentes ONG en Europe.

Quant aux données existantes, elles sont extrêmement incomplètes dans la mesure où elles sont principalement dénuées d'informations démographiques élémentaires sur chaque individu, y compris sa nationalité, son âge, son sexe, la cause de son décès et si son corps a été identifié ou non. Cette situation est en partie due au manque d'informations : la majorité des corps sont perdus en mer, si bien qu'il n'existe que des estimations approximatives concernant leur origine et leur sexe. De plus, les disparités entre les données publiées par les différentes organisations sont exacerbées par le fait que le nombre de portés disparus est généralement une estimation basée sur les témoignages de survivants qui, souvent, ne savaient pas combien de personnes partageaient leur embarcation.

Quand des groupes entiers décèdent en mer, les familles restées dans le pays d'origine ne savent pas toujours si la personne ayant tenté la traversée est parvenue à atteindre la côte, a péri en pleine mer ou a perdu le contact pour toute autre raison. Nous ne

savons pas combien de décès ne sont pas signalés. Même lorsque des estimations des personnes disparues sont disponibles suite à un naufrage en Méditerranée, les corps ne sont, dans la plupart des cas, jamais retrouvés. Et même si l'on considère uniquement les corps retrouvés en mer, une base de données récemment créée pour suivre les décès en Méditerranée depuis 1990 a révélé que, parmi les corps ramenés en Europe du sud, près des deux tiers n'avaient pas été identifiés.⁵ Les moyens d'améliorer l'identification ont été peu abordés tandis que peu d'attention a été portée aux implications pour les familles laissées derrière, qui ne savent souvent pas si leur proche ayant émigré est vivant ou mort.⁶

Pour conclure...

Les données concernant la migration sont de plus en plus citées par les médias et utilisées pour cadrer les débats sur les politiques migratoires en Europe. Comme il est fort probable que la manière dont ces données sont présentées influence les perceptions du public sur la migration en Europe et les réponses des responsables politiques, il est important qu'elles soient présentées de manière claire et avec exactitude.

Frank Laczko flaczko@iom.int

Directeur du Centre d'analyse des données migratoires mondiales de l'Organisation internationale pour les migrations

Ann Singleton asingleton@iom.int

Chercheuse principale à l'École d'études politiques de l'université de Bristol, détachée au Centre d'analyse des données migratoires mondiales de l'Organisation internationale pour les migrations

Tara Brian tbrian@iom.int

Chargée de recherche au Centre d'analyse des données migratoires mondiales de l'Organisation internationale pour les migrations

Marzia Rango MRango@iom.int

Chargée de recherche au Centre d'analyse des données migratoires mondiales de l'Organisation internationale pour les migrations
www.iom.int

1. Les données de 2014 sont de Frontex ; les données de 2015 sont une estimation de l'OIM basée sur les données des autorités nationales concernées.

2. Projet Missing Migrants de l'OIM <http://missingmigrants.iom.int>

3. Projet Missing Migrants de l'OIM ; les données sur les arrivées sont une estimation de l'OIM basée sur les données des autorités nationales concernées.

4. Projet Missing Migrants de l'OIM

5. Projet sur le coût humain du contrôle des frontières de la Vrije Universiteit Amsterdam www.borderdeaths.org

6. Voir Grant S (2011) « Identité inconnue : ces migrants qui meurent en mer », *Revue des migrations forcées* numéro 38 www.fmreview.org/ft/technologie/grant.html

Migration afghane et somalienne (post)-conflit vers l'UE

Nassim Majidi

Les facteurs de la migration des Afghans et des Somaliens vers l'Europe, puisant leur origine dans plusieurs décennies de conflit, ne sont pas suffisamment reconnus. Bien que ces pays soient officiellement considérés comme « post-conflit », la réalité EST toute autre.

Les Somaliens et les Afghans figurent toujours parmi les dix nationalités que l'on retrouve le plus fréquemment chez les demandeurs d'asile enregistrés en Union européenne (UE). En 2014, plus d'un tiers des demandeurs de chacun de ces pays n'ont pas obtenu le statut de réfugié, bien qu'il était également considéré qu'ils ne disposaient d'aucune possibilité de retour sans danger.¹ La santé mentale des demandeurs d'asile afghans en Europe et des rapatriés en Afghanistan est menacée, si bien que ces personnes ont besoin d'une assistance psychosociale, tandis que les Somaliens sont forcés d'intégrer un cycle de migration irrégulière alors qu'ils sont encore jeunes. Ces aspects constituent des facteurs moins visibles de la migration post-conflit des Afghans et des Somaliens vers l'UE.

Le terme « post-conflit » est utilisé pour décrire l'économie et l'administration publique d'Afghanistan et de Somalie mais aussi par les États de l'UE pour débouter les demandes d'asile déposées par les Somaliens et les Afghans. Les raisons avancées par les autorités du Royaume-Uni pour justifier ces refus incluent la « stabilité » et la « protection suffisante » en Afghanistan, en appuyant son argumentation sur l'existence de programmes humanitaires et d'aide au développement financés par l'UE. Ces programmes impliqueraient que la protection est garantie dans le pays d'origine, et donc non requise à l'étranger.

La réalité de la migration est toutefois différente. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a enregistré 77 731 demandes d'asile déposées par des Afghans en Europe au cours des six premiers mois de l'année 2015, soit trois fois plus qu'en 2014. De nombreux Somaliens et Afghans arrivant en UE sont jeunes, c'est-à-dire des hommes âgés entre 15 et 24 ans. La documentation constituée par les dossiers de demandes d'asile, les ordonnances des tribunaux et les enquêtes de retour révèlent le profil de plus en plus vulnérable de ces personnes. Les Afghans déposant des demandes d'asile montrent des signes d'état de stress post-traumatique (ESPT) et d'autres problèmes de santé mentale, et expriment le besoin d'obtenir une assistance psychosociale qui fait défaut dans leur pays d'origine. Les Somaliens interviewés expliquent ne pas avoir de choix et que

la migration irrégulière (tahreeb) constitue leur seule chance de vivre une vie digne et sans danger.

La santé mentale des Afghans

En 2010, Moustapha est arrivé en France à l'âge de 15 ans pour y solliciter la protection et des soins médicaux, via une demande d'asile. Un diagnostic médical a confirmé en 2011 qu'il souffrait d'ESPT et de schizophrénie, pour lesquels aucun traitement n'est disponible en Afghanistan. Les personnes qui soutenaient sa demande ont souligné le grand danger qu'un Afghan souffrant de pathologies mentales pouvait éventuellement encourir s'il retournait « chez lui », où il n'avait plus aucun réseau d'appui.

En juin 2015, Omed, un autre jeune Afghan, a bénéficié d'une réponse plus positive. Sa famille cherchait à le faire sortir d'Afghanistan où il était la victime de coups et d'agressions physiques qui auraient pu lui coûter la vie. Bien qu'il résidait au Royaume-Uni depuis 2011, sa demande d'asile avait été précédemment déboutée. Par voie d'appel, après avoir soumis des preuves de ses troubles mentaux et de son ESPT, de son incapacité à vivre en sécurité en Afghanistan et du manque de protection officielle dont il pouvait bénéficier dans son pays, il a obtenu le statut de réfugié au Royaume-Uni.

Un nombre croissant de jeunes Afghans arrivant dans les pays européens montrent des signes évidents de troubles de santé mentale qui, dans leur pays, mettent potentiellement leur vie en danger. L'Afghanistan compte trois psychiatres formés et dix psychologues pour une population de plus de 30 millions d'habitants² et ne dispose d'aucun programme psychosocial complet pour soutenir les victimes du conflit. Les problèmes de santé mentale et d'ESPT, conséquences du conflit prolongé, restent donc irrésolus et, à leur tour, engendrent de nouvelles violences : mauvais traitements et violences à l'encontre des personnes souffrant de pathologies mentales, et discrimination.

Les recherches disponibles semblent indiquer qu'une grande partie des adolescents et des jeunes adultes afghans souffrent de troubles de santé mentale non traités provoqués par les traumatismes et le stress liés au conflit,

au déplacement, à la pauvreté et à l'insécurité continue. Ces problèmes de santé mentale sont exacerbés par le traumatisme du déplacement, du retour forcé et de la migration. Une analyse des indicateurs de santé et de sécurité parmi un échantillon de 2 000 jeunes personnes à Kaboul a confirmé la situation particulièrement alarmante des rapatriés. Ces derniers sont stigmatisés, avec parfois des conséquences fatales, en particulier pour les personnes dénuées de pouvoir économique ou social.³

Migration clandestine des Somaliens vers l'Europe

Au cours de centaines d'entretiens menés au Somaliland, au Puntland et dans le Centre-Sud de la Somalie, chaque personne interrogée citait une autre personne (membre de sa famille ou ami) qui avait migré clandestinement vers l'Europe. Nos recherches révèlent que l'un des grands facteurs de cette migration est l'omniprésence des passeurs (*magafes*), qui transforment la migration forcée en migration clandestine.

La plupart des Somaliens recherchent d'abord la sécurité et des opportunités dans leur pays mais les répercussions continues de la guerre, l'incertitude et les conflits se traduisent par une économie faible et l'incapacité des familles à subvenir aux besoins de leurs enfants. Ces cycles répétés de migration forcée mènent aujourd'hui de plus en plus souvent au seul choix restant : la migration clandestine à destination de l'Europe.

Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), un Somalien sur trois a souffert à un moment ou un autre d'un type de trouble psychologique – et a été la victime de « passage à tabac, torture, viol ou blessure à vie ». ⁴ De plus, l'OMS et Human Rights Watch signalent que les personnes souffrant de troubles mentaux sont souvent enchaînées ou emprisonnées. Seuls cinq centres fournissent des services de soins psychologiques. La majorité des personnes ne bénéficient pas d'une telle assistance et se retrouvent marginalisées et isolées, devenant ainsi des proies faciles pour les *magafes* qui leur promettent une vie meilleure en Europe.

Les *magafes* représentent à la fois une ressource et une menace pour les personnes ayant besoin de déposer une demande d'asile. Ils ont contribué à l'augmentation de la migration clandestine en permettant aux jeunes personnes de quitter leur pays sans verser de paiement. Ils recrutent des jeunes personnes à qui ils ne demandent pas d'argent, mais lorsque ces jeunes atteignent leur destination, les passeurs appellent alors leur famille et les menacent pour obtenir un paiement.

En outre, leurs méthodes engendrent un mélange des catégories juridiques (les demandeurs d'asile, les réfugiés et les migrants économiques suivant ensemble le même trajet vers l'Europe), ce qui complique la protection au point d'arrivée.

Un obstacle à la protection

Les Afghans constituent le plus grand groupe de demandeurs d'asile en Norvège et les Somaliens en Finlande et au Danemark, et ils comptent également parmi les groupes les plus nombreux de demandeurs d'asile déboutés et rapatriés. Jusqu'en 2013, et jusqu'à la reprise des investissements internationaux dans leur pays considéré comme « post-conflit », ils avaient plus de chances d'obtenir l'asile ou une protection subsidiaire pour rester dans leur pays de destination. Mais aujourd'hui, leur retour est encouragé. Les conditions d'octroi de l'asile aux Somaliens ont été révisées tandis que la suspension des rapatriements a été révoquée. De la même manière, la catégorisation de l'Afghanistan comme pays « post-conflit » signifie qu'il est dorénavant considéré que des rapatriements peuvent s'y dérouler dans des conditions sûres. Bien que la violence et la sécurité y connaissent une augmentation régulière (en particulier depuis 2007), la catégorisation « post-conflit » l'emporte sur les évaluations de la situation sécuritaire sur le terrain.

Pourtant, cette catégorisation « post-conflit » et les interventions internationales masquent les besoins essentiels de protection parmi les demandeurs d'asile et les migrants : leurs besoins psychosociaux ou la possibilité qu'ils tombent entre les mains des passeurs et des criminels. Il ne suffit pas de qualifier leur pays de « post-conflit » pour effacer les conséquences des crises prolongées sur les Afghans et les Somaliens exposés à un état de stress post-traumatique, à des mauvais traitements au niveau sociétal et à un manque de protection de la part de l'État.

Nassim Majidi nassim.majidi@samuelhall.org
Codirecteur et responsable des recherches sur la migration pour Samuel Hall www.samuelhall.org

Cet article est basé sur des recherches menées par Samuel Hall en Europe, en Afghanistan et en Somalie.

1. Bureau européen d'appui en matière d'asile (2015) *Rapport annuel 2014 sur la situation en matière d'asile dans l'Union européenne* <https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Annual-Report-2014.pdf>
2. Chiffres tirés de la base de données 2014 de l'Observatoire mondial de la santé de l'OMS <http://www.who.int/gho/database/fr/>
3. Schuster L. et Majidi N. (2014) 'Deportation Stigma and Remigration', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol 41, numéro 4 www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369183X.2014.957174
4. www.who.int/hac/crises/som/somalia_mental_health/en/

Comprendre pourquoi les Érythréens se rendent en Europe

Mogos O Brhane

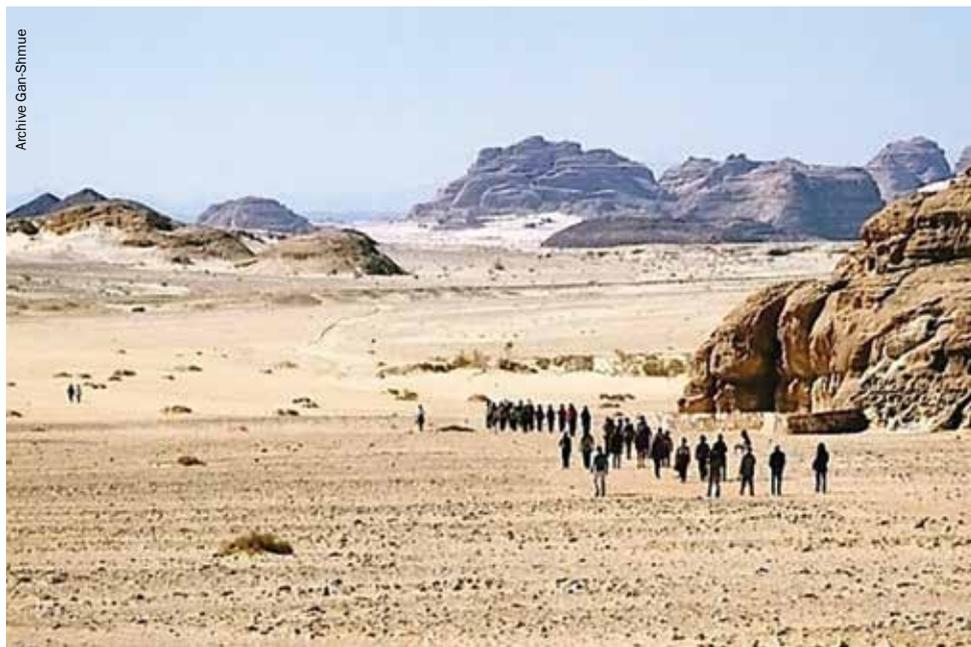
Pourquoi les Érythréens risquent-ils leur vie au cours de voyages périlleux vers l'Europe ? Pourquoi ne restent-ils pas dans des pays voisins où ils pourraient vivre en sûreté et obtenir une protection ?

Les critiques s'intensifient à l'encontre des dirigeants de l'UE, qui négligent les réfugiés à un moment où leur nombre ne cesse de croître. Parallèlement, beaucoup de questions se posent afin de comprendre pourquoi les personnes, et plus particulièrement celles d'Afrique du Sud subsaharienne, viennent en Europe.

Les Érythréens représentent le deuxième plus grand groupe de réfugiés en Europe ainsi qu'une proportion importante des flux de réfugiés qui y arrivent encore aujourd'hui. Depuis 2001 notamment, la situation en Érythrée a connu une détérioration rapide et importante sur le plan des droits humains ; la Constitution a été suspendue et aucune autre opinion politique que l'idéologie du Gouvernement n'est tolérée à l'intérieur du pays. Un rapport publié par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies décrit en détail la réalité politique accablante

de ce pays, avant de conclure que le pays est gouverné par la peur et non pas par la loi.¹

Entre 2006 et 2012, les Érythréens suivaient un itinéraire à travers le Soudan (possiblement via l'Éthiopie) et l'Égypte pour atteindre Israël. Toutefois, en 2012, le gouvernement israélien a révisé sa loi anti-infiltration et clôturé sa frontière avec l'Égypte en vue de détourner le flux de migrants africains. Quant à l'Égypte, elle a mis en œuvre une politique « tirer pour tuer » à sa frontière afin d'empêcher les migrants africains de la franchir et d'atteindre Israël. Ces deux mesures se sont traduites par une réduction significative du nombre de migrants mais aussi par une déviation de la route migratoire principale vers l'Europe par la Libye. En raison de sa proximité géographique avec l'Europe et du vide créé par les violences à grande échelle et la crise politique qui font rage dans le pays, la Libye est aujourd'hui



Archive Gan-Shmue

Des personnes fuyant l'Érythrée traversent la péninsule du Sinaï.

janvier 2016

www.fmreview.org/ft/destination-europe

devenue une plate-forme pour les migrants, de même que pour le crime organisé sous la forme de gangs de passeurs et de trafiquants.

Pourquoi l'Europe ?

Les entretiens conduits avec des réfugiés érythréens en Éthiopie, au Soudan et au Royaume-Uni révèlent que les Érythréens sont forcés de poursuivre leur voyage car ils ne parviennent pas à vivre en sécurité et en sûreté en Israël, en Éthiopie ou au Soudan. Dans ces trois pays, un grand nombre d'Érythréens vivent dans des camps de réfugiés. En dépit des antagonismes qui l'oppose toujours à l'Érythrée, l'Éthiopie accueille 131 660 Érythréens qui ont fui le régime répressif de leur pays. Cependant, la majeure partie des réfugiés ne souhaitent pas rester dans ces camps où les conditions de vie déplorables menacent leur survie, ou préfèrent s'installer en ville. La ration distribuée à chaque réfugié est inférieure à la moyenne quotidienne nécessaire pour une personne en bonne santé, ce qui entraîne des problèmes de malnutrition, en particulier chez les enfants et les femmes. Le manque d'installations sanitaires et de logements adaptés, de même que la condition généralement piètre des camps, rendent la situation encore plus difficile. Les réfugiés érythréens ne sont pas autorisés à travailler ni à l'intérieur ni à l'extérieur des camps. Ils passent leur temps à ne rien faire sauf à « lutter contre l'ennui et la détresse »². Bien que les réfugiés érythréens aient le droit d'être réinstallés, cette pratique est entravée par de nombreuses accusations de corruption à l'encontre des fonctionnaires éthiopiens. Ainsi, leur incapacité à subvenir aux besoins de leur famille ne leur laisse aucun choix à part poursuivre leur voyage vers des pays où ils espèrent pourvoir garantir leur survie et celle de leurs proches.

Les réfugiés qui fuient au Soudan y rencontrent des difficultés semblables. Fin 2015, le Soudan accueillait 125 530 réfugiés érythréens, dont une importante proportion était établie dans différents camps et dans différentes villes depuis plus de trente ans. Toutefois, depuis 2006, suite à une nouvelle vague de réfugiés, les Érythréens ont commencé à être ciblés par le crime organisé qui les enlève, les kidnappe et les prend en otage pour ensuite demander une rançon à leur famille. Les otages sont ensuite trafiqués et remis à d'autres groupes criminels, cette chaîne du trafic s'étendant jusqu'à l'Égypte.

Environ 41 000 ressortissants érythréens et soudanais vivent en Israël. Toutefois, presque aucun d'entre eux n'est reconnu comme réfugié. Dénués de statut juridique et privés

de la liberté de se déplacer et de travailler, les Érythréens sont susceptibles d'être détenus par les autorités israéliennes suite à l'amendement de la loi sur la prévention de l'infiltration en 2012. En dépit de l'opposition des organismes humanitaires internationaux, les autorités ont expulsé environ 3 000 réfugiés érythréens et soudanais vers le Rwanda et l'Ouganda. Une fois dans ces pays, il leur est difficile d'y rester puisque, comme le gouvernement israélien leur a donné de l'argent afin de faciliter leur expulsion, ils deviennent les victimes de corruption et de vol.³ Et comme ils ne peuvent pas retourner dans leur pays par peur des représailles, la plupart d'entre eux traversent le Soudan du Sud, le Soudan puis la Libye afin de rejoindre l'Europe.

En règle générale, la situation désespérée décrite dans les exemples susmentionnés ne pousse pas seulement les Érythréens à reprendre le chemin dans l'espoir de trouver de meilleures conditions, mais accentue également leur vulnérabilité en devenant des proies faciles pour les passeurs, qui les attirent et les trompent avec de fausses promesses de possibilités d'une vie sûre en Europe.

Mais malheureusement, des milliers d'Érythréens ont perdu la vie lors de la traversée de la mer Méditerranée en direction de l'Europe. À ce jour, il n'existe aucun moyen juridique ou sûr d'atteindre ce continent. Après avoir débarqué à Malte ou en Italie, les réfugiés érythréens ont dû une fois encore échapper aux conditions difficiles et aux contrôles frontaliers et voyager vers d'autres régions d'Europe. Ce mouvement des Érythréens en Europe n'est qu'un seul aspect de leur recherche d'une vie sûre et pacifique, un objectif qu'il n'a pas été possible d'atteindre dans les pays voisins de l'Érythrée. Tant que les causes de leur migration ne seront pas confrontées et qu'il leur sera impossible de trouver la sûreté et une vie décente à proximité de leur lieu d'origine, ces migrants désespérés continueront d'entreprendre une traversée périlleuse sur des embarcations de fortune.

Mogos O Brhane mogosmoj@gmail.com

Chercheur indépendant sur les questions du trafic humain et des réfugiés dans la corne de l'Afrique.

1. Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (2015) *Report of the detailed findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in Eritrea*

www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoIEritrea/A_HRC_29_CRP-1.pdf

2. Entretien avec Mehari, un réfugié érythréen du camp d'Adi Harush camp (véritable identité non divulguée)

3. Entretien avec Teklemariam, un réfugié érythréen au Royaume-Uni (véritable identité non divulguée)

Pas d'autre option que l'Europe

Les demandeurs d'asile arrivant en Europe sont souvent considérés comme une masse indifférenciée, tandis que la complexité de leur parcours jusqu'à destination est souvent masquée par les efforts visant à contrôler ou gérer la migration. Toutefois, un grand nombre d'entre eux sont poussés à solliciter une protection en Europe seulement après avoir recherché, en vain, la sécurité ailleurs.

Lorsqu'ils arrivent sur les côtes de l'UE, ils ont déjà franchi plusieurs pays en chemin. Les autorités des pays d'accueil tendent à penser qu'au cours de leur long trajet, les demandeurs d'asile ont rencontré de nombreuses opportunités qu'ils auraient pu choisir, partant probablement du principe que plus le trajet est long, plus il est rempli d'opportunités et moins il devient justifié.

Toutefois, l'expérience des demandeurs d'asile que nous avons rencontré alors qu'ils traversaient plusieurs pays indique que cela n'est pas nécessairement vrai. Plutôt que des trajets au cours desquels de nombreuses portes ouvertes ont été ignorées et de nombreuses

opportunités négligées, il s'agissait plutôt de trajets au cours desquels les demandeurs d'asile étaient renvoyés de porte close à porte close, les opportunités se faisant plus rares à chaque fois, si bien qu'ils étaient de plus en plus désespérés de faire tout ce qui était en leur pouvoir pour trouver un minimum de sûreté et de stabilité.

Leurs histoires¹ mettent en lumière le besoin de protéger efficacement les réfugiés et de leur offrir de plus grandes opportunités pour obtenir cette protection, au sein de l'Europe comme ailleurs.

Yotam Gidron yotamgidron@gmail.com
Consultant

Olivia Bueno olivia.bueno@refugee-rights.org
Directrice adjointe de l'Initiative Internationale en faveur des Droits des Réfugiés
www.refugee-rights.org

1. IRRI (2015) "I was left with nothing": "Voluntary" departures of asylum seekers from Israel to Rwanda and Uganda ("Il ne me restait plus rien": départs "volontaires" de demandeurs d'asile d'Israël vers le Rwanda et l'Uganda) www.refugee-rights.org/Publications/Papers/2015/IWasLeftWithNothing.pdf

Familles de réfugiés irakiens en Jordanie: la recherche active de solutions

Mirjam A Twigt

C'est la manière dont ils vivent leur attente dans la région qui influence le plus fortement la décision de partir pour l'Europe des réfugiés irakiens en Jordanie.

Début août 2015, 37 familles de réfugiés irakiens ont quitté mon quartier de l'Est d'Amman en Jordanie pour se rendre en Europe. Après des années passées à attendre une réinstallation sous les auspices du Haut-commissariat pour les réfugiés des Nations Unies (UNHCR) ils ont décidé de prendre eux-mêmes leur avenir en mains. Leurs anciens voisins m'ont montré des photos d'eux sur Facebook: on peut y voir leurs amis dans des canots pneumatiques alors qu'ils arrivent sur les côtes grecques. Par l'intermédiaire des médias européens des images des réfugiés arrivent jusque chez les réfugiés. Ce que les médias appellent « la crise migratoire de la Méditerranée », ce sont leurs voisins, leurs amis, leurs frères et leurs sœurs.

Le discours des médias et les réponses politiques à l'intérieur et au-delà de l'Union européenne sont déformées; la construction de barrières plus élevées ne réussira pas à

décourager les gens de partir en quête d'un avenir plus sûr. Même si les réfugiés irakiens sont protégés en Jordanie, le droit de travailler leur est refusé et obtenir la nationalité jordanienne est pratiquement impossible. Ils vivent donc dans l'attente et dans un vide, en espérant que quelque chose se passe tout en cherchant activement une solution ailleurs. L'idée fondamentale est qu'il n'y a pas d'avenir pour eux en Jordanie et aucune possibilité de paix (et donc de retour) en Irak.

Sans possibilité de travailler, ils passent une grande partie de leur temps devant la télévision et sur leurs smartphones. Ce qui peut sembler être un objet de luxe dans le cadre d'une vie de déplacement est en fait essentiel dans la mesure où ce sont les technologies numériques qui permettent aux familles de rester en contact lorsque les membres sont dispersés. Les familles de réfugiés irakiens sont continuellement en train de recueillir auprès de différentes sources

janvier 2016

www.fmreview.org/ft/destination-europe



UNHCR/Florian Rainer

Un réfugié irakien avec un livre encore mouillé par sa traversée en mer depuis la Turquie. Autriche, septembre 2015. À Mossoul, Mohamed était docteur, mais il a fui à Alep avec sa famille, d'où il s'est ensuite rendu en Turquie puis en Grèce. Ils vivent aujourd'hui dans un hébergement dirigé par des bénévoles à Vienne, en Autriche, où ils espèrent obtenir l'asile.

des informations sur les politiques européennes en matière de réfugiés et elles testent les « faits » en discutant quotidiennement avec des gens se trouvant « ici » et « là-bas ». Les réfugiés irakiens interprètent activement leur situation en Jordanie en élaborant des stratégies concernant leur avenir.

L'attention consacrée par les médias aux réfugiés n'a contribué qu'à raviver encore le débat parmi les réfugiés irakiens se trouvant en Jordanie sur les moyens de se rendre en Europe. Ce qui est montré sur les chaînes d'information comme Al-Jazeera est immédiatement vérifié par le biais des médias sociaux. Facebook est utilisé pour vérifier où se trouvent les amis et les proches qui ont décidé d'entreprendre le voyage, mais aussi pour comparer les différentes routes possibles ainsi que les destinations, et pour rester informés de l'évolution des politiques d'immigration des États occidentaux. Ils ne peuvent pas ne pas tenir compte des questions de sécurité et des risques impliqués alors que les photos de ceux qui se noient sont très largement diffusées, mais ils voient également dans les médias télévisés que de nombreuses personnes atteignent la Grèce sans encombre et réussissent à poursuivre leur voyage plus loin.

Ceux qui auparavant débattaient en ligne des effets que les changements de politique de l'UNHCR en Jordanie allaient avoir sur eux, peuvent maintenant indiquer à l'intention des mêmes groupes comment ils ont réussi à rejoindre l'Europe par leurs propres moyens après de vaines années d'attente. L'expérience des Irakiens

qui ont réussi à se rendre en Europe s'ajoute ainsi à l'expérience de ceux qui sont en attente de réinstallation en Jordanie. Tout cela alimente, parmi les autres et notamment parmi les nouveaux arrivants une détermination à quitter la Jordanie avant de ne plus avoir suffisamment d'argent pour poursuivre le voyage. Même lorsqu'il existe des possibilités légales de voyager, le fait de devoir attendre le traitement des papiers coûte de l'argent, et sans avoir le droit de travailler cela peut vite devenir un problème. En fonction du temps qu'ils ont passé en Jordanie, la plupart des Irakiens ont épuisé leurs économies et doivent compter sur le soutien financier qu'ils peuvent obtenir à travers les médias sociaux ou grâce à des emplois informels qui peuvent être risqués.

Parce qu'ils ne voient aucune option d'avenir dans la région et à cause des contraintes continues qui assaillent le système de l'UNHCR, les intéressés ressentent le besoin de prendre eux-mêmes leur existence en mains. Cela ne se fait pas nécessairement de manière aussi ordonnée et sans heurts que pourraient le souhaiter les gouvernements européens mais cela démontre la capacité des personnes déplacées. L'augmentation du nombre de ces personnes qui arrivent en Europe « sans prévenir » est la conséquence directe d'un nombre trop restreint de possibilités de réinstallation et d'une région qui ne réussit pas à faire face à l'afflux de réfugiés.

Les migrants forcés se sentent donc dans l'obligation de se chercher un avenir ailleurs et par eux-mêmes. Cela ne se produit pas de manière isolée. Les réfugiés qui se trouvent en Jordanie font partie de cet univers mondialisé; ils savent ce qui se passe dans leur pays d'origine et dans le monde, et ils intègrent les grandes informations médiatisées à leur vie personnelle et intime. L'attente en Jordanie crée un désespoir qui est contrasté avec les images du voyage depuis la Turquie vers la Grèce et plus loin à partir de là. Se rendre en Europe est considéré comme dangereux mais rapide et relativement facile. C'est une mesure prise par manque d'options alternatives: le système qui est supposé soutenir les réfugiés est brisé et ce n'est pas la construction de murs qui contribuera à le réparer.

Mirjam A Twigg mat35@leicester.ac.uk
Docteurante, Université de Leicester <https://le.ac.uk/>

Tragédie en route vers l'Europe : une perspective africaine

J O Moses Okello

Alors que l'Europe est confrontée à de multiples défis pour répondre à l'arrivée d'un grand nombre de migrants, il est crucial de ne pas oublier que, si ces personnes ont quitté leur maison et leur pays, ce n'est pas sans raison. Un grand nombre d'entre elles auraient préféré pouvoir rester chez elles. D'une certaine manière, elles ont été forcées de migrer.

La migration actuelle de l'Afrique vers l'Europe est un symptôme de problèmes profondément ancrés dans le continent africain. Bien que, comme on l'entend dire aujourd'hui, il soit partiellement vrai que des progrès ont été réalisés et que l'économie de certains pays africains sont en pleine croissance, la situation générale parmi les populations locales à travers le continent est relativement différente. La majorité des personnes continuent de vivre dans une pauvreté abjecte, sans être en mesure d'accéder à des soins de santé de bonne qualité ni à de l'eau propre, de pouvoir envoyer leurs enfants dans des écoles décentes et de pouvoir payer des fonctionnaires corrompus afin de bénéficier de services auxquels elles ont pourtant droit. Le désespoir qui les pousse également à prendre la route de l'Europe peut apparaître, erronément, peu différent de celui des personnes provenant de pays relativement stables.

En dehors de la guerre et des persécutions, les mouvements migratoires actuels de l'Afrique vers l'Europe sont principalement motivés par le taux de chômage très élevé que l'on observe sur le continent africain, où un bassin de ressources humaines en pleine expansion vit dans des conditions déplorable, sans espoir d'amélioration. Beaucoup de jeunes personnes ont peu d'autre choix que de déménager vers des centres urbains dans l'espoir d'y trouver du travail et d'y vivre une vie décente. Ils passent des années à parcourir les rues à la recherche d'un emploi qui n'existe pas. Sans travail, et sans avenir qui en vaille la peine, ils deviennent la proie d'un certain désespoir. Ils commencent alors à penser que la solution se trouve ailleurs. Ainsi, la migration rurale-urbaine à la recherche d'emplois urbains non existants entraîne à son tour l'émigration vers une autre destination. À leurs yeux, l'Europe apporte toutes les réponses à leur désillusion. Du moins, jusqu'à ce qu'ils arrivent à destination et qu'ils ne se retrouvent alors confrontés à la dure réalité, sans endroit où dormir, sans nourriture, sans soins de santé, dans le froid et la solitude.

Majoritairement jeunes, les personnes qui se déplacent appartiennent principalement à la

génération des médias sociaux. Ils sont connectés : ils dévorent les programmes de télévision et écoutent des émissions radiophoniques internationales, auxquels ils ont aujourd'hui accès via leur téléphone mobile. Lorsqu'ils entendent que les conditions économiques en Europe sont bien meilleures que celles de leur propre pays, la tentation de quitter leur pays devient vive. Celle-ci est exacerbée par leurs compatriotes qui sont peut-être déjà partis, sont parvenus à trouver du travail et renvoient de l'argent au pays, même si ce n'est qu'une petite somme. Pour une personne désespérée qui envisage de migrer, il s'agit là d'une certaine forme de succès, d'où le flux de personnes qui, comme on peut le comprendre, sont prêtes à prendre la route pour rechercher également du travail à l'étranger. Les migrants sont disposés à mettre leur vie en jeu pour se rendre en Europe afin d'y trouver la sécurité et une vie meilleure.

Certaines des solutions nécessaires

Selon les mots de Boutros Boutros-Ghali, l'ancien Secrétaire général des Nations unies, « ... les personnes déracinées sont le produit de l'échec – l'échec de résoudre... les causes sous-jacentes... ».¹

Avant toute chose, les autorités des pays d'origine doivent se pencher sur leur propre système et leur propre comportement et s'approprier le problème, car la solution à long terme est entre leurs mains. Il faut opérer un changement de paradigme dans la manière dont les activités professionnelles sont menées. Il faut créer des emplois, éradiquer la corruption et réformer la gouvernance. De la même manière, les pays récepteurs doivent reconnaître que le problème ne touche pas uniquement les pays d'Europe mais qu'il existe également de véritables problèmes dans les pays d'origine qui stimulent la migration, et qu'il convient de résoudre. Il est donc nécessaire d'établir un partenariat entre les pays récepteurs et les pays d'origine afin de résoudre ces problèmes.

Les pays africains doivent également s'intéresser de plus près aux aspirations de leurs citoyens qui désirent se rendre à l'étranger pour y

janvier 2016

www.fmreview.org/ft/destination-europe

trouver du travail et, là où le besoin se présente, les aider à organiser leurs recherches et leurs placements professionnels. Il est difficile de nier le fait que la migration vers l'Europe vole à l'Afrique non seulement sa jeunesse, mais aussi son avenir. Certains des migrants constituent une ressource de travail hautement qualifiée qui a été formée par les pays d'origine à un prix immense.

Dans ce même temps, si les personnes embarquent sur des bateaux de fortune pour arriver en Europe clandestinement, c'est parce qu'il leur est interdit de s'y rendre de manière légale.

« Nous avons rendu si difficile l'arrivée en Europe que nous avons créé un marché pour les passeurs... tout a commencé avec l'introduction de visas... en 1991... avant cela les frontières étaient plus ou moins ouvertes.... De nombreux migrants venaient alors gagner de l'argent puis rentrer dans leur pays. »

Hein de Haas, ancien co-directeur de l'International Migration Institute, Oxford

L'Europe doit donc revoir ses politiques migratoires. Cette révision devrait aboutir à l'élaboration d'une politique permettant une entrée plus sûre et plus facile en Europe, accompagnée d'un droit de travailler, mais aussi d'incitations à quitter l'Europe librement après expiration du visa accordé. Il est difficile d'imaginer des solutions pour les « migrants économiques » ayant peu de chances d'obtenir l'asile sans envisager le retour dans leur pays d'origine. Cette possibilité pourrait gagner l'adhésion d'un grand nombre tant que les sauvegardes visant à garantir la sécurité des réfugiés et des demandeurs d'asile sont respectées et qu'aucune personne n'est renvoyée là où sa vie est en danger.

Certains suggèrent que l'arrivée hautement visible et en grand nombre de migrants, de réfugiés et de demandeurs d'asile en Europe pourrait engendrer la peur et, par conséquent, affaiblir l'institution de l'asile en Europe. Par conséquent, il convient de mener des efforts concertés pour identifier correctement les réfugiés et les demandeurs d'asile et traiter leur cas différemment des autres migrants. Comme pour toutes les autres situations de déplacement de populations, la protection se trouve au cœur de la réponse. Alors que pour certains migrants la solution pourrait réellement être le retour ou le renvoi chez eux, il serait toutefois désastreux d'inclure les réfugiés dans ce type de mesures. En effet, il est important que les mesures de contrôle de l'immigration

s'accompagnent de sauvegardes de protection adaptées de manière à ce que les réfugiés et les demandeurs d'asile puissent être différenciés des personnes n'ayant pas besoin de protection internationale. Toutefois, il ne faut pas non plus oublier ni ignorer que les droits humains de toutes les personnes impliquées doivent être respectés, quelle que soit la cause de leur déplacement.

Conclusions

Pour beaucoup de personnes, la migration vers l'Europe n'était pas un premier choix. La migration en provenance d'Afrique est seulement un symptôme de problèmes profondément ancrés, parmi lesquels la pauvreté, en dépit des rapports de progrès et de croissance. D'autres migrants sont des réfugiés recherchant une protection contre les conflits, les persécutions et les violations des droits humains. Par le biais des médias, ils ont progressivement compris que l'Europe défend les droits humains et qu'une fois qu'ils parviendraient sur ce continent, ils seraient non seulement protégés des autorités de leur pays mais bénéficieraient également d'un asile de meilleure qualité. Dans sa réponse, l'Europe doit assumer sa responsabilité d'aider les personnes recherchant une protection contre les conflits, les persécutions et les violations des droits humains.

En Afrique, les autorités doivent se pencher sur leurs propres systèmes et politiques pour identifier pourquoi leurs citoyens partent en si grand nombre et prennent des risques insensés pour quitter leur pays. Pour freiner cette tentation de migrer, les autorités africaines doivent également s'intéresser de plus près aux aspirations de leurs citoyens et mieux gérer la migration, tout en s'attaquant à la composante criminelle des mouvements migratoires. Dans le cadre de ces efforts, l'Europe devrait également en faire davantage en facilitant la migration légale.

À cette fin, les efforts de sauvetage et les tentatives de perturbation des réseaux de passeurs par une campagne militaire de courte durée n'auront probablement aucun effet à long terme, à moins qu'une approche exhaustive du phénomène de la migration ne soit adoptée, de même que des mesures visant non seulement à élargir les politiques migratoires européennes trop restrictives mais aussi à réduire les incitations à émigrer dans les pays d'origine.

John Okecho Moses Okello jomokello@gmail.com
Ancien directeur et représentant pays de l'UNHCR en Éthiopie.

1. UNHCR (1995) *The State of the World's Refugees 1995: In Search of Solutions* www.unhcr.org/4a4c70859.html

La coopération de l'UE avec les pays tiers: repenser les concepts et les investissements

Elizabeth Collett

Même en externalisant son agenda en matière de migration, l'UE a échoué dans son projet de développer une stratégie d'ensemble cohérente et efficace et ce, au détriment des migrants et des demandeurs d'asile potentiels.

Au cours des dix dernières années, toute une série d'initiatives de dialogue et de cadres stratégiques ont été mis en place avec des « pays tiers » c'est-à-dire des pays n'appartenant pas à l'Union européenne (UE), qu'il est possible de regrouper de manière générale sous la rubrique de l'Approche globale de la question des migrations et de la mobilité.¹ Ces initiatives incluent l'instauration de partenariats pour la mobilité avec certains pays tiers avec lesquels l'UE entretient des relations privilégiées, la poursuite d'un dialogue de longue haleine (mais néanmoins au point mort) au sein de la région Euro-méditerranéenne (Processus de Rabat) et un investissement politique considérable consacré au développement d'accords de réadmission entre l'UE et certains pays clés d'origine et de transit.

Même si les cadres de travail et les initiatives portant sur une variété d'ambitions, de pays cibles et de ressources,² foisonnent, leur portée reste restreinte et se limite principalement à un soutien financier assorti occasionnellement d'une incitation liée à l'octroi de visas. Les budgets, toutefois, sont restés relativement modestes et insignifiants comparés aux appuis financiers généralement octroyés par le biais d'engagements multilatéraux de l'UE, notamment au titre du développement et de la politique à l'égard des pays « voisins ».

Historiquement, les relations bilatérales et multilatérales avec des pays tiers se sont concentrées plus concrètement sur la migration et la gestion des frontières, et l'investissement politique majeur a été consacré au retour et à la réadmission alors que la politique en matière de protection restait en grande partie rhétorique. Au cours de l'année dernière, on a vu l'UE recentrer son rôle à l'égard des crises de réfugiés à travers une pléthore d'initiatives régionales et thématiques visant à améliorer la situation des réfugiés tout en réduisant les flux à destination de l'Europe. Dans l'optique de redynamiser ce type d'efforts l'UE a déployé une nouvelle série d'initiatives qui vont d'un dialogue de haut niveau impliquant des pays de la Corne de l'Afrique (processus de

Khartoum) à la mise en place de mécanismes de financement comme le Fonds d'affectation spéciale d'urgence pour l'Afrique de 1,8 milliards d'euros. Parallèlement, certains États membres de l'UE ont pris l'initiative d'une série de Programmes régionaux de développement et de protection au Moyen Orient, en Afrique du Nord et dans la Corne de l'Afrique.

L'intensification du dialogue entre l'UE et la Turquie souligne la fragilité de ce nouvel exercice d'équilibre en réponse aux crises de réfugiés: alors que l'UE s'est engagée à apporter un soutien financier à grande échelle aux réfugiés syriens se trouvant en Turquie en échange d'une promesse d'un renforcement du contrôle de la frontière entre la Turquie et l'Union européenne, il lui reste encore à prendre des engagements concernant la protection durable des autres ressortissants qui transitent maintenant par la Turquie, plus particulièrement en provenance d'Afghanistan et d'Irak, ou l'organisation de la réinstallation à grande échelle des populations déplacées à l'intérieur de cette région.

Des objectifs vagues et des résultats incertains

La variété des différentes sources de financement provenant de l'UE est vertigineuse, ce qui se traduit par une absence d'efficacité administrative et de cohérence en matière de priorités et d'objectifs. Le fait que le financement de l'UE soit complété par des budgets bilatéraux fréquemment disparates provenant des différents États membres intéressés vient encore renforcer cette sensation d'incohérence. Depuis la flambée de la crise des réfugiés – de fait, depuis que le nombre des arrivants a substantiellement augmenté début 2015 – la Commission européenne s'est efforcée de réaliser des économies d'échelle en recourant à des mécanismes de Fonds d'affectation spéciale qui permettent aux États membres d'unir leurs ressources à celles de la Commission en vue de répondre à certains objectifs particuliers. Toutefois l'absence d'objectifs clairement définis peut décourager certains bailleurs nationaux.

janvier 2016

www.fmreview.org/ft/destination-europe

Par exemple, une révision des objectifs fondamentaux du Fonds régional d'affectation spéciale de l'UE en réponse à la crise syrienne (Madad)³ a révélé certains chevauchements importants avec les objectifs fondamentaux du Programme régional de développement et de protection au Moyen Orient.⁴ Ces deux programmes prévoient de se concentrer en priorité sur l'établissement de moyens d'existence durables à l'intention des populations réfugiées dans la région syrienne, tout en étant administrés de manière séparée et avec des acteurs clés différents. Pendant ce temps, le Plan régional pour les réfugiés et la résilience (3RP) pour la Syrie et la région lancé par l'ONU reste sévèrement sous-financé alors qu'il couvre la même région que celle du programme pour des moyens d'existence durables.⁵ Les 1.8 milliards d'euros réservés au Fonds d'affectation spéciale d'urgence pour l'Afrique éclipsent entièrement les 30 millions d'euros prévus jusqu'ici pour les deux RDPP africains. Réciproquement, les 1,8 milliards d'euros du Fonds d'affectation spéciale font pâle figure comparés au financement plus général consacré au développement que la Commission européenne et les États membres de l'UE consacrent collectivement à l'Afrique. Cependant, le discours sur la migration des acteurs du développement diffère entièrement de celui qui figure dans le texte du Fonds d'affectation spéciale et dans les priorités qui ont été définies lors de la conférence de Valletta en novembre 2015 entre les chefs d'États de l'Union européenne et ceux de l'Union africaine.

Les États membres sont confrontés à toute une série de demandes variées sur leurs budgets: assistance humanitaire, soutien au développement, programmes nouveaux de gestion de la migration associés à une augmentation des dépenses liées aux systèmes nationaux d'asile. De nombreux gouvernements qui voient les coûts de l'asile monter en flèche au niveau national ont réattribué des fonds prévus pour l'aide à l'étranger au soutien à la protection nationale, et ce, même dans le cas de bailleurs aussi inconditionnels que la Suède et la Norvège. La nécessité d'attribuer les ressources de manière efficace n'a jamais été aussi déterminante pour des États membres à court de liquidités.

Même si les sommes paraissent énormes – 1,8 milliards d'euros pour l'Afrique, 3 milliards d'euros pour la Turquie – il est peu probable que cela soit suffisant. Une évaluation sérieuse fondée sur les besoins plutôt que la disponibilité des fonds, serait plus utile pour que se convertisse en réalité l'objectif de créer des moyens d'existence

durables à l'intention d'une importante population de réfugiés à une échelle suffisante pour réduire leur désir de fuite en avant.

Deuxièmement, l'UE a investi des sommes substantielles dans le renforcement des capacités de protection et de développement des systèmes d'asile en dehors de l'UE, y compris dans des États, comme la Serbie, dont les systèmes d'asile subissent actuellement une pression énorme. Jusqu'à présent, toutefois, l'UE n'a pas réussi à mettre en place des repères de progrès précis dans les pays tiers où ce type d'appui est apporté. Ce sont typiquement des indicateurs de résultat qui sont utilisés, pour mesurer par exemple, le nombre de fonctionnaires formés et la quantité d'information diffusée, plutôt que de réaliser une évaluation substantielle qui permettrait de vérifier si la protection de ceux qui demandent l'asile s'est réellement améliorée.

Une ère nouvelle?

En l'absence de résultats significatifs, et devant l'ambivalence des pays tiers partenaires, l'UE commence à envisager des approches plus agressives en matière de coopération avec les pays tiers.

Dans sa forme originale, la conditionnalité de l'aide étrangère était axée sur la promotion des droits humains, la protection, la bonne gouvernance et l'état de droit. La nouvelle vague de conditionnalité qui a été discutée au cours des dernières années – intitulée « plus pour plus » s'apparente davantage à une transaction et se fonde sur la réalisation de résultats spécifiques en termes de stratégie des donateurs. L'offre consiste en un soutien financier plus important accordé aux pays disposés à coopérer plus entièrement, une incitation à se comporter d'une certaine manière sur toute une série étendue de questions de migration qui vont du contrôle aux frontières aux activités de lutte contre la traite, en passant par l'acceptation des retours. À ce jour, la conditionnalité n'a que très peu été appliquée à l'amélioration des résultats en termes de protection, bien que cette idée progresse, même parmi les ONG exaspérées qui travaillent dans les pays tiers.

Il sera difficile pour l'UE d'appliquer cette conditionnalité dans la pratique, dans la mesure où pour être efficace il faut être le donateur le plus important: l'idée que tous les États membres et toutes les institutions de l'UE réussissent à maintenir une position unifiée ne semble pas une évidence dans un contexte de relations nationales bilatérales très affirmées et de forte compétition en matière de priorités politiques.

La conditionnalité est également un facteur d'entrave de l'un des éléments clés d'une coopération réussie: une appréciation en profondeur de ce dont les pays tiers ont besoin pour améliorer les circonstances de leurs propres populations nationales et réfugiées. Les cadres de travail comme les projets ont typiquement été conçus verticalement par les pays donateurs et les organisations internationales. Les efforts en vue de développer une approche plus collaborative, comme dans le cadre du Partenariat pour la mobilité ont eu tendance à se résumer en une collection de projets à petite échelle sans vue d'ensemble cohérente.

L'UE et ses États membres doivent tenir compte de la vision d'ensemble. La solidarité mondiale pour la protection, et la volonté des États de continuer à accepter et accueillir des réfugiés, exige un grand compromis tacite capable de dépasser la géographie et

la proximité face à l'instabilité. Si l'Europe n'est pas disposée à résoudre et à partager équitablement les conséquences réelles de la crise syrienne (que ce soit par le biais d'un soutien financier ou en accueillant des populations), elle enverra aux autres régions un message disant qu'il est admissible de refuser de soutenir des populations déplacées. Les implications à long terme d'un tel message vont bien au-delà de l'expérience à court terme de la crise syrienne, aussi choquante soit-elle.

Elizabeth Collett ECollett@MigrationPolicy.Org
Directrice, Migration Policy Institute Europe
www.migrationpolicy.org/programs/mpi-europe

1. Anciennement Approche globale des migrations.
2. Commission européenne (2015) *Faire face à la crise des réfugiés en Europe: le rôle de l'action extérieure de l'UE*
http://ec.europa.eu/priorities/migration/docs/com-2015-40_en.pdf
3. <http://tinyurl.com/EU-Syria-Madad>
4. <http://tinyurl.com/RDPP-MiddleEast>
5. www.3rpsyriacrisis.org

La route la plus parcourue? Le mouvement en avant des demandeurs d'asile et des réfugiés

Madeline Garlick

Le phénomène du mouvement en avant est une source de défis considérables pour les États, les demandeurs d'asile et les réfugiés, ainsi que pour le système international de protection dans son ensemble.

La plupart des demandeurs d'asile qui arrivent dans l'Union européenne (UE) en 2015, le font clandestinement par terre ou par mer, en transitant par plusieurs autres pays chemin faisant. Dans quelques-uns au moins de ces pays de transit, ils auraient eu la possibilité de s'arrêter et de séjourner dans des conditions de sécurité relative. Un tel mouvement en avant, met brutalement en évidence la question de l'endroit, entre les différents États, où se situe la responsabilité d'évaluer les demandes et d'accorder la protection lorsqu'elle est nécessaire. Mais cela ne signifie pas, ou ne devrait pas nécessairement signifier, le premier pays où arrivent les réfugiés en fuite.

Seul un nombre proportionnellement limité de réfugiés continuent leur mouvement en avant après avoir atteint un État proche de leur pays d'origine. Lorsqu'ils font ce choix, c'est souvent à cause du manque de protection ou de la qualité médiocre des conditions de protection qu'ils rencontrent dans les pays vers lesquels ils ont fui initialement, accès limité à l'assistance ou

à d'autres moyens de survie, séparation des membres de famille et absence de solutions à long terme. Dans certains cas, ils perçoivent le risque de poursuivre un voyage clandestin comme moindre face aux risques encourus en restant dans l'État qu'ils ont atteint en premier lieu.

La Convention de 1951 sur les réfugiés et les autres instruments du droit international relatifs aux réfugiés ne stipulent pas avec précision de quelle manière les responsabilités en matière de protection devraient être partagées ou réparties entre les États. Malgré les efforts déployés au cours de nombreuses années, les processus multilatéraux n'ont pas été en mesure à ce jour de développer un cadre juridique mondial permettant de définir des moyens acceptés par tous en vue d'attribuer clairement et équitablement ces responsabilités, et susceptibles d'éviter la poursuite du déplacement à la recherche de protection et de solutions.¹

En Europe le système de Dublin a été élaboré en 1990 dans le but de clarifier sur quel État membre de l'Union européenne

janvier 2016

www.fmreview.org/ft/destination-europe

retomberait la responsabilité d'examiner la demande d'asile des requérants. Une tentative pour éviter un mouvement secondaire, et ce que certains appellent « l'asylum shopping » pratiqués par ceux qui ont déjà demandé l'asile dans un autre État européen.

La hiérarchisation des critères dans le système de Dublin devrait, en théorie, permettre en priorité de réunir les familles – ce qui résoudrait l'un des motifs les plus pressants de poursuite en avant à l'intérieur de l'Europe. Dans la pratique toutefois, la responsabilité est bien plus fréquemment attribuée à l'État membre qui est le premier point d'entrée irrégulière de cette personne sur le territoire de l'UE. L'incapacité à appliquer le système de Dublin en garantissant un traitement adapté, équitable et efficace en termes de détermination du statut de réfugié a conduit dans de nombreux dossiers les tribunaux à suspendre des transferts vers d'autres États supposés responsables, notamment dans des affaires faisant jurisprudence comme l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *MSS c. Belgique et Grèce*² et celui de *NS & ME*³ par le Court de Justice de l'UE. Différents amendements à la réglementation de Dublin adoptés en 2013 n'ont pas été suffisants pour éviter la poursuite de ce mouvement en avant à l'intérieur de l'UE et n'ont pas réussi non plus à protéger les droits des demandeurs d'asile.

Les propositions récentes de la Commission européenne de réinstaller les demandeurs d'asile à l'intérieur de l'UE sont une tentative pour redistribuer les responsabilités à l'égard des

demandeurs d'asile entre les États membres grâce à une mesure de « réinstallation d'urgence », tout en cherchant à mettre en place un mécanisme de réinstallation permanente qui pourrait être utile dans les situations de « crise » futures. De telles propositions, outre soutenir les États membres directement touchés parce qu'en première ligne, ont pour objet d'éviter que les demandeurs d'asile se sentent obligés de se déplacer clandestinement. La législation proposée n'impose pas au processus de prendre en compte la préférence du requérant quant au choix de l'État membre dans lequel il cherche à obtenir protection, que cette préférence soit fondée sur des liens étroits avec un pays particulier, des perspectives d'intégration facilitée ou d'autres raisons. En tant que telle elle n'accorde pas suffisamment d'attention aux droits, aux capacités et aux intérêts légitimes des individus concernés ce qui tend à renforcer le risque de les voir détourner le système et poursuivre leur mouvement en avant indépendamment des conséquences.

Pays tiers sûr

La législation de l'UE établit le concept de « pays tiers sûr » qui permet aux États membres de refuser d'accepter des demandes de requérants qui ont pénétré sur leur territoire en passant par un pays qui satisfaisait les critères juridiques spécifiques relatifs à leur sécurité. Ces critères incluent la ratification et l'application des instruments du droit international relatif aux réfugiés ainsi qu'un système, une législation et des institutions d'asile en état de fonctionner.



UNHCR/Avor Pickett

Des réfugiés kurdes syriens traverse la frontière turque depuis la Syrie, près de la ville de Kobane.

La Directive de l'UE sur les procédures d'asile reconnaît toutefois que la présomption de sécurité peut être tenue et que les demandeurs d'asile doivent avoir la possibilité de démontrer qu'à titre individuel ils peuvent courir des risques dans un pays tiers par ailleurs considéré comme « sûr ». Le fait que la plupart des États membres n'appliquent pas ce concept à l'heure actuelle est une indication qu'ils ne reconnaissent tacitement que les voisins de l'Union européenne ne disposent pas de systèmes d'asile suffisamment performants pour remplir ces critères et prétendre à la catégorie de « pays tiers sûr » vers lequel un demandeur d'asile pourrait être renvoyé sans un examen approfondi de sa demande.

Les discussions récentes de l'UE se sont concentrées sur les moyens de renforcer la coopération en matière d'asile et de migration avec, entre autres, les pays des Balkans occidentaux et la Turquie. Cependant, les exemples de la Turquie et de la Serbie démontrent la difficulté qu'il y aurait à étendre l'application du concept de « pays tiers sûr » ne serait-ce qu'aux voisins les plus proches de l'UE. Depuis 2011 l'État turc est devenu l'un des principaux pays d'accueil pour les réfugiés dans le monde et un système d'asile à part entière y est en cours d'élaboration. Toutefois, l'application de la nouvelle législation turque et l'acceptation par le pays d'une responsabilité pleine et entière en matière de protection des réfugiés sont deux aspects qui sont encore incomplets. Bien plus, la Turquie maintient une réserve géographique à sa ratification de la Convention de 1951, ce qui signifie qu'au regard du droit international elle continue de ne pas accepter d'assumer une responsabilité pleine et entière vis-à-vis des réfugiés non-européens. Entre-temps, la Hongrie a adopté une législation qui désigne les pays des Balkans occidentaux, et notamment la Serbie, comme pays tiers sûrs. Une telle désignation est encore plus sujette à caution au vu de la capacité limitée et des lacunes conséquentes du système d'asile serbe, un aspect que même la Cour suprême hongroise a reconnu.

Conclusion

Réduire l'incitation ou les motifs qui poussent les demandeurs d'asile en avant ne peut se produire que si des efforts considérables et autrement importants sont consacrés au niveau international à améliorer les normes d'asile et à assurer la coopération de tous les pays le long des principales routes de manière à garantir aux demandeurs d'asile et aux réfugiés qu'ils auront effectivement accès à la protection. L'UE insiste souvent sur sa ferme intention de coopérer avec

les pays tiers en matière d'asile et de migration. Mais une part plus conséquente des ressources et du capital qu'elle investit dans cette coopération pourrait, et devrait être, consacrée à renforcer les capacités de protection afin de rééquilibrer la priorité massive qui est actuellement accordée au contrôle des frontières et de la migration.

Trois domaines potentiels d'activité méritent une attention particulière. Tout d'abord, il est nécessaire que les États se concentrent davantage à l'établissement de véritables partenariats de travail, y compris entre pays des régions « de destination » et ceux « d'origine » ou « de transit », afin d'établir et de renforcer les capacités de protection et d'encourager tous les États à assumer pleinement leur responsabilité et à garantir l'efficacité des législations et des institutions en matière d'asile.

Deuxièmement, un engagement plus robuste est nécessaire au plan international afin de garantir l'accès à des solutions durables. Les réfugiés qui se morfondent dans une situation de déplacement prolongé risquent d'être de plus en plus nombreux à choisir la poursuite d'un mouvement en avant de type clandestin.

Finalement, des canaux juridiques supplémentaires doivent être élaborés et étendus à l'intention des personnes qui ne peuvent pas trouver de protection et de solutions à l'endroit où elles se trouvent. Si la force qui pousse au déplacement n'est pas abordée de manière plus proactive et positive, l'Europe continuera de voir des populations désespérées prêtes à affronter n'importe quels risques pour fuir en avant de manière clandestine. Des approches collectives, éclairées et à long terme sont nécessaires de manière urgente pour résoudre ce mouvement en avant et les besoins de protection de ceux qui se déplacent et à terme, pour renforcer l'efficacité et la viabilité du système international de protection dans son ensemble.

Madeline Garlick garlick@unhcr.org

Coordinatrice juridique principale et Chef de la section stratégie de la protection et des conseils juridiques, Division des services de protection international de l'UNHCR www.unhcr.org

Cette article traduit les opinions de l'auteure et ne représente pas la position de l'UNHCR ou des Nations Unies.

1. Voir par exemple, UNHCR (2005) *Convention Plus Groupe pilote sur les mouvements secondaires irréguliers de réfugiés et de demandeurs d'asile: Déclaration conjointe des co-présidents* FORUM/2005/7 www.refworld.org/docid/46b6ee6a2.html.
2. Requête n° 30696/09; Arrêt du janvier 2011 www.refworld.org/docid/4d39b7f2.html
3. C-411/10 et C-439/10, 21 décembre 2011 www.refworld.org/docid/4ef1ed702.html

Les accords de réadmission de l'Union européenne

Mehdi Rais

Le recours aux accords de réadmission a suscité un débat sur leur conformité au droit international, en particulier les dispositions relatives à la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile.

Les accords de réadmission de l'Union européenne permettent aux États de réadmettre sur leur territoire leurs propres ressortissants et les ressortissants d'autres pays – « des étrangers » en transit qui ont été trouvés en situation irrégulière sur le territoire d'un autre État.¹ Ces accords sont rapidement devenus un problème majeur pour l'UE dans sa relation avec certains pays voisins.

Les dirigeants européens considèrent les accords de réadmission comme légitimes parce qu'ils sont spécifiquement conçus en vue de faciliter le retour d'étrangers indésirables dans leur pays d'origine en vertu du principe de la souveraineté de l'État. Toutefois, certaines instances juridiques et certains juristes avancent que les accords communautaires de réadmission, qu'ils soient bilatéraux ou commun à l'ensemble de l'UE, portent atteinte aux règles du droit international sur l'asile, et en particulier au principe de non-refoulement, inscrit dans la Convention de 1951 sur les réfugiés et repris par la Convention européenne des droits de l'homme.

Identification du statut

La première critique concerne la définition du concept de « migrant en situation irrégulière » que l'on retrouve dans tous les accords de réadmission ; selon ces accords, l'État requis est dans l'obligation de réadmettre **toute personne** qui ne remplit pas, ou plus, les conditions d'entrée ou de séjour en vigueur sur le territoire de l'État requérant.

Cette notion de « toute personne » pose problème dans la mesure elle n'établit aucune distinction entre les différents migrants se trouvant en situation irrégulière dans le pays d'accueil, ce qui a potentiellement la capacité de remettre en cause le principe de non-refoulement censé protéger les réfugiés et les demandeurs d'asile. La politique de réadmission de l'Union européenne n'établit donc pas de distinction entre les étrangers en situation irrégulière mais dont le statut juridique devrait être protégé et ceux pour qui cela n'est pas le cas.

En outre, l'ambiguïté qui caractérise la législation relative à la réadmission est illégale vis-à-vis du droit international de l'asile dans la mesure où elle ne laisse, en l'absence d'un examen individuel ou au cas par cas de sa situation, aucune possibilité à l'individu « suspecté » d'expliquer convenablement ses circonstances.

La structure de l'accord de réadmission de l'UE exige de l'État requérant d'envoyer une demande de réadmission à l'État requis de manière à ce que la personne concernée puisse être renvoyée. Il n'existe cependant aucune information dans cette demande identifiant clairement les raisons justifiant qu'une personne soit refoulée. Par conséquent, il est impossible de savoir si un demandeur d'asile a eu la possibilité de se soumettre à une procédure équitable d'identification, c'est-à-dire d'avoir obtenu le traitement individuel de son dossier. Dans la pratique, plusieurs États membres de l'UE ont éloigné des demandeurs d'asile en recourant à une procédure de réadmission ce qui impliquait de refuser à ces personnes l'accès à un examen individualisé de leur dossier et ce, en violation du droit international. Cette situation est dangereuse car elle permet de légaliser l'éloignement de demandeurs d'asile en dépit du principe de non-refoulement.

Risque de l'effet domino

Réciproquement, la négligence du traitement du dossier de chaque demandeur d'asile sur une base individuelle ouvre la voie au refoulement en chaîne vers un autre pays. Cela signifie que les accords de réadmission de l'UE créent les conditions qui permettent de réadmettre des personnes dans un pays qui ensuite les renvoie vers des endroits où la protection des droits de l'homme n'est pas garantie. C'est ce qui est appelé « effet domino ».

L'interdiction de l'effet domino est considérée comme une norme classique du droit international coutumier qui doit également être imposée dans le cadre de

l'application des accords communautaire de réadmission. À cet égard, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe affirme que « si l'État de retour n'est pas l'État d'origine, la décision d'éloignement ne devrait être prise que si les autorités de l'État d'accueil sont convaincues, dans la mesure du raisonnable, que l'État de retour n'expulsera pas la personne vers un État tiers où elle se verrait exposée à un risque réel ».² Or le texte de l'accord de réadmission de l'UE, ne prend nullement en considération l'interdiction de l'effet domino. Au contraire, il ouvre la voie – par le biais de la clause du « pays tiers sûr » à la réadmission de toute personne vers son pays d'origine ou vers des États de transit avec le risque qu'elle soit exposée à des traitements inhumains ou dégradants.

Prenons l'exemple de l'accord de réadmission UE-Turquie, signé en décembre 2013. Celui-ci prévoit la « réadmission [en Turquie] des migrants en situations irrégulière qui ont pénétré sur son territoire pour rejoindre l'Europe ». Cet accord engage les autorités turques à reprendre, non seulement leurs ressortissants, mais aussi des étrangers en situation irrégulière qui ont transité à travers son territoire et qui seront ensuite renvoyés vers leur pays d'origine.

Cette disposition demeure très dangereuse quand on sait que la majorité des étrangers qui transitent par la Turquie sont des demandeurs d'asile afghans, syriens ou irakiens qui fuient la persécution dans leur pays d'origine. Selon Oktay Durukan, directeur de l'ONG *Refugee Rights Turkey* : « de nombreuses parmi les personnes renvoyées en Turquie [en vertu de l'accord de réadmission UE-Turquie] seront des réfugiés qui ont besoin d'une protection internationale, que les pays de l'UE ne leur accordent pas. ...la Turquie risque de déporter à son tour ces migrants ».³

Réadmission

L'accord de réadmission UE-Turquie n'est pas un cas isolé. L'exemple de la Turquie s'applique à tous les pays qui sont en cours de négociation d'un accord de réadmission avec l'UE ou viennent d'en conclure un.

Bien plus, l'UE encourage l'effet domino lorsqu'elle invite ses partenaires engagés dans des accords de réadmission avec l'UE à conclure des accords similaires avec d'autres pays d'origine, créant ainsi un réseau de réadmission qui permettrait d'élargir

le champ relatif aux renvois forcés des « sans papiers » y compris les demandeurs d'asile qui risquent d'être refoulés vers la persécution.

La Turquie constitue, à ce titre, un exemple révélateur puisqu'à l'instar de l'accord de réadmission avec l'UE, le pays a conclu des accords bilatéraux en la matière avec plusieurs autres États comme la Syrie, la Russie, l'Ouzbékistan, l'Égypte et le Nigéria, et que d'autres sont en cours de négociation avec la Chine, l'Inde, l'Iran, l'Irak, le Maroc et le Pakistan. Certains États de cette liste sont connus pour leur indifférence vis-à-vis des droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière.

Confronté à cette situation, le commissaire des droits de l'homme du Conseil de l'Europe n'a pas hésité à exprimer ses préoccupations. Il a indiqué que ce type d'accord « présenté comme l'un des volets de la gestion des migrations » constitue une méthode qui « porte atteinte aux principes établis du droit international ».⁴ Le Parlement européen rejoint aussi cette approche en affirmant que « les accords de réadmission risquent de constituer une menace, directe ou indirecte, pour les droits de l'homme des demandeurs d'asile ou des migrants en situation irrégulière ».⁵

Ce vide juridique, qui caractérise l'architecture des accords de réadmission, témoigne du renforcement de la démarche sécuritaire dans la gestion du flux migratoire irrégulier au détriment d'une approche globale fondée sur le principe de la responsabilité partagée et caractérisée par le renforcement de l'aspect humanitaire dans la régulation de ce phénomène très complexe.

Mehdi Rais *raisemehdi@hotmail.fr*

Expert en relations internationales, droit international et politique d'immigration.

1. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-05-351_fr.htm?locale=FR

2. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (2005), « *Vingt principes directeurs sur le retour forcé* » www.refworld.org/docid/42ef32984.html

3. <http://tinyurl.com/LeFigaro-Durukan-statement>

4. Conseil de l'Europe (2010) *Criminalisation des migrations en Europe: quelles incidences pour les droits de l'homme ?* <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1579823#>

5. Cassarino, J-P (2010) *La politique de réadmission dans l'Union européenne*, Direction générale des politiques internes de l'Union européenne www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/425632/IPOL-LIBE_ET%282010%29425632_FR.pdf

janvier 2016

www.fmreview.org/fr/destination-europe

La perspective d'un garde-côte : renforcer la migration par des voies légales

Konstantinos Karagatsos

Étant donné que nous ne pouvons pas toujours porter secours aux réfugiés ou aux migrants économiques en danger aux frontières maritimes de l'UE, il est nécessaire de multiplier les efforts pour renforcer les moyens légaux de migrer en Europe et d'empêcher l'exploitation des réfugiés et des migrants par des réseaux criminels organisés.

Déjà en 1994, alors que je venais d'être nommé officier des garde-côtes helléniques, nous avions affaire aussi bien à des réfugiés que des migrants économiques sur l'île de Lesbos, qui se situe seulement à 10 milles nautiques des côtes turques. À cette époque, ces flux migratoires mixtes étaient composés en grande majorité de migrants économiques mais on y trouvait également des réfugiés en moins grand nombre. Plus récemment, le nombre de réfugiés se rendant en Europe a fortement augmenté, si bien qu'ils représentent désormais la majorité de ces flux migratoires mixtes.

Aujourd'hui, le véritable problème pour l'Europe n'est pas la migration, un phénomène qui se déroule depuis de nombreuses années et auquel on ne peut mettre fin, mais plutôt la migration illégale. En Europe, l'espace Schengen constitue une zone de liberté de mouvement, de sécurité et de justice pour les citoyens européens et les autres ressortissants qui s'y rendent de manière légale. Mais d'autres ressortissants de pays tiers bénéficient de l'assistance de réseaux criminels organisés pour pénétrer de

manière illégale dans la zone Schengen, ces réseaux n'étant pas basés en Europe mais dans les pays d'origine des migrants. Alors que nous ne pouvons pas rendre légale la migration illégale, nous pourrions toutefois renforcer les possibilités de migrer par des voies légales, afin de mettre en place une migration réglementée.

Une solution juridique

Je travaille comme professionnel sur la question de la migration et des frontières maritimes depuis 22 ans, et j'ai été en contact avec des réfugiés et des migrants économiques sur la « ligne de front » ; j'ai occupé le poste de directeur du Directorate de la protection des frontières maritimes du Ministère grec des affaires maritimes ; j'ai aussi travaillé comme analyste opérationnel pour Frontex ; et je suis témoin des problèmes liés à la migration en Europe depuis plusieurs décennies. J'ai une proposition à faire pour résoudre ce problème : isoler les réfugiés et les migrants économiques des réseaux criminels organisés en mettant en place des procédures de demande d'asile (pour les réfugiés) et de permis de



UNHCR/A. D'Amato

Après avoir été secourues de l'embarcation surpeuplée d'un passeur, quelque 186 personnes venues du Nigéria, du Pakistan, du Népal, d'Éthiopie, du Soudan, de Malaisie et de Syrie sont transférées sur un navire italien dans le cadre de l'opération Mare Nostrum, en mars 2014.

résidence (pour les migrants économiques) dans les ambassades de l'UE de certains pays tiers.

À première vue, cela pourrait paraître délicat et il est possible que des risques et des défis imprévus surviennent au moment de la mise en œuvre, par exemple la difficulté de décider qui est un réfugié et qui est un migrant économique. Mais nous avons déjà de telles procédures en place en UE, grâce à l'aide d'évaluateurs, d'analystes, d'interprètes et ainsi de suite. Il faudrait bien sûr mettre en place les infrastructures et les procédures nécessaires dans les ambassades, de même que le personnel disposant d'une expérience adaptée à cette tâche.

Au vu de la crainte qu'une telle politique puisse créer un « facteur d'attraction » pour un nombre bien plus élevé de réfugiés et de migrants économiques qui souhaiteraient venir en Europe, il serait nécessaire de définir certains critères, tels que ceux énoncés dans l'Agenda européen en matière de migration 2015.¹ Bien sûr, des difficultés devront être surmontées mais les migrants, de quelque catégorie qu'ils soient, se rendent de toute façon en Europe de manière illégale par milliers, risquant parfois leur vie en mer et de se faire exploiter par les réseaux criminels organisés afin d'atteindre leur destination.

Cependant, si un réfugié pouvait se rendre dans l'ambassade d'un État européen près de chez lui et y déposer une demande d'asile, et si cette demande était acceptée, alors il aurait la possibilité d'être transféré légalement jusqu'à cet État européen. De cette manière, le réfugié

éviterait les risques d'un voyage jusqu'en Europe, ne serait pas exploité par des réseaux criminels à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Europe et ne risquerait pas sa vie en mer Méditerranée ou en franchissant les frontières terrestres.

À l'heure actuelle, les réfugiés constituent la principale priorité de l'Europe. Néanmoins, la même politique (le renforcement des voies migratoires légales) pourrait être appliquée aux migrants économiques, mais avec une différence fondamentale, c'est-à-dire le renforcement du mécanisme de retour européen pour les migrants dont le visa a expiré ou qui sont entrés en UE de manière illégale. Une telle action ne devrait pas donner l'impression que l'Europe « ferme ses portes » aux migrants économiques mais plutôt envoyer le message que la migration doit également être réglementée pour les migrants économiques, de manière à ce qu'ils puissent profiter des privilèges liés à la liberté, la sécurité et la justice, au même titre que les Européens.

Cette politique ne peut pas donner de résultats immédiats ; les choses prendront du temps. Toutefois, jusqu'à ce jour, le recours exclusif à des mesures répressives et à l'application de la loi n'a aucunement résolu le problème de la migration, et l'on ne peut pas s'attendre à ce qu'il y parvienne.

Konstantinos Karagatsos kkaragatsos@yahoo.com
 Contre-amiral des garde-côtes helléniques (à la retraite) et membre associé de l'Organisation internationale des frontières (World Border Organization, BORDERPOL) www.borderpol.org
 1. <http://tinyurl.com/EuropeanAgendaMigration>

Le traitement extraterritorial des demandes d'asile

Sarah Léonard et Christian Kaunert

Des appels se font à nouveau entendre pour que des centres de traitement des demandes d'asile soient créés en dehors de l'UE. Mais il subsiste cependant des objections et des obstacles notables.

En novembre 2014, Thomas de Maizière, le ministre de l'Intérieur allemand, a émis l'idée d'établir des « centres d'accueil et de départ » où seraient traitées les demandes d'asile dans les principaux pays de transit d'Afrique du Nord. En éliminant l'obligation de se trouver sur le sol européen pour pouvoir déposer une demande d'asile, ce traitement extraterritorial des demandes d'asile éviterait aux requérants de s'embarquer dans une traversée périlleuse et coûteuse de la Méditerranée pour arriver en Europe.

Le traitement extraterritorial des demandes d'asile n'est pas une idée nouvelle. En 1986 déjà, le Danemark avait présenté un projet de résolution devant l'Assemblée générale des Nations Unies visant à créer des centres des Nations Unies chargés de traiter les demandes d'asile et de coordonner la réinstallation des réfugiés à travers l'ensemble des États. Quelques années plus tard sur une initiative des Pays-Bas, l'idée d'établir des centres de traitement à l'échelon européen a été envisagée au cours de la Consultation

janvier 2016

www.fmreview.org/ft/destination-europe

intergouvernementale sur la migration, l'asile et les réfugiés. Le gouvernement danois avait lui aussi défendu l'idée d'une « réception dans la région d'origine » pendant la présidence danoise du Conseil de l'Union européenne (UE) en 2001.

En 2003, le gouvernement britannique avait présenté la proposition la plus élaborée en date en matière d'extraterritorialité du traitement des demandes d'asile dans le cadre d'une « nouvelle vision à l'intention des réfugiés ». Entre autres mesures destinées à optimiser la gestion de l'asile au plan mondial, cette proposition suggérait l'établissement de « centres de traitement et de transit », particulièrement sur les axes de transit en direction de l'UE. Il y était suggéré que les États participants financent ces centres avec un soutien éventuel provenant du budget de l'UE. Les personnes auxquelles le statut de réfugié serait accordé seraient réinstallées dans l'EU en vertu de quotas, alors que ceux dont la demande serait rejetée seraient en principe renvoyés vers leurs pays d'origine. Plusieurs pays ont été cités dans les médias comme hôtes potentiels pour ces centres de traitement et de transit, notamment l'Albanie, la Roumanie, la Croatie, la Russie, la Turquie, l'Ukraine, l'Iran, la Somalie et le Maroc.

Cette proposition a été discutée lors de plusieurs réunions de l'UE début 2003, et les gouvernements de certains États membres ont exprimé un intérêt en sa faveur alors que d'autres étaient plus sceptiques ou même critiques, en particulier les gouvernements allemand et suédois. Plusieurs rapports émanant de journalistes et d'organisations non gouvernementales mettaient également en lumière des problèmes d'ordre juridique, éthique et financier. Face à de telles critiques, en juin 2003 le gouvernement britannique a fini par abandonner son projet d'extraterritorialité du traitement des demandes d'asile.

Il n'a cependant pas fallu longtemps pour que cette idée d'extraterritorialité du traitement des demandes d'asile refasse surface. Au milieu de l'année 2004,¹ suite à un incident fortement controversé, le ministre allemand de l'Intérieur du moment, Otto Schily, qui avait critiqué la proposition britannique un an auparavant, proposa de créer des « zones sécurisées » financées par l'Union européenne en Afrique du Nord. Ses idées ont été exposées plus en détail dans un document intitulé « Protection effective des réfugiés: comment combattre efficacement la migration clandestine ». Ce document suggérait que les demandeurs d'asile et les migrants soient interceptés en Méditerranée et renvoyés vers des centres extraterritoriaux de traitement dans

lesquels un tri préalable serait organisé en vue de déterminer ceux d'entre eux qui devraient être transférés soit vers l'UE, soit vers « des pays sûrs dans leur région d'origine », en attendant la détermination définitive de leur statut de réfugié.

Une idée pilotée en dehors de l'Europe

Les différents types de « centres de transit » ou « centres de traitement » qui ont fait l'objet de nombreuses discussions au cours des années différaient selon les propositions par leur situation géographique et les fonctions qui leur étaient confiées. Dans la pratique toutefois, ni l'EU ni aucun des États membres n'a encore mis en place de processus de traitement extraterritorial des demandes d'asile. Par contre, certains pays extérieurs à l'Europe ont fait l'expérience de l'extraterritorialité des processus de demandes d'asile, en particulier les États-Unis et l'Australie.

Les États-Unis ont mis en place un système de traitement extraterritorial des demandes d'asile pour faire face à l'afflux des demandeurs d'asile haïtiens dans les années 1980 et 1990. À partir de 1981, les gardes côtes américains ont intercepté les bateaux qui transportaient des demandeurs d'asile provenant d'Haïti et ont mené des entretiens à bord des navires garde-côtes en vue d'évaluer la validité de leur demande. À partir de 1994, les demandeurs d'asile haïtiens interceptés étaient transportés vers un centre de rétention temporaire situé sur la base navale américaine de Guantanamo pour y procéder à une instruction préliminaire de leur demande d'asile. Au cours de la même année, l'administration américaine a conclu des accords avec la Jamaïque et les îles Turques-et-Caïques afin de pouvoir mener un processus complet de détermination du statut de réfugié des demandeurs fuyant Haïti sur leurs territoires respectifs. L'instruction des cas avait lieu sous le contrôle de l'UNHCR. Cette pratique a été suspendue lorsque la situation politique a changé en Haïti au milieu des années 1990.

L'Australie a lancé en 2001 ce qui a été appelé la « solution du Pacifique » (connue également plus tard sous le nom de la « stratégie du Pacifique ») en vertu de laquelle les demandeurs d'asile interceptés en mer sur des embarcations clandestines étaient transférés vers des centres de traitement extraterritoriaux sur les îles de Nauru et Manus en Papouasie Nouvelle Guinée. Ces centres extraterritoriaux étaient gérés par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) avec le concours d'une compagnie privée de sécurité. Bien que le gouvernement australien ait mis un terme à la solution du Pacifique en 2008, un retour au traitement extraterritorial

des demandes d'asiles a de nouveau été annoncé en 2012. Cette proposition est très controversée et a été contestée devant les tribunaux.²

Avantages, problèmes et difficultés

Ceux qui défendent le bien-fondé de l'extraterritorialité du traitement des demandes d'asile soutiennent que c'est une solution qui comporte de nombreux avantages par rapport au traitement spontané des demandes d'asile en Europe. Avant tout, elle permettrait d'éviter aux demandeurs d'asile de s'embarquer dans un voyage long et périlleux pour atteindre l'Europe. Elle contribuerait à sauver des vies tout en réduisant les profits réalisés par le crime organisé qui fait entrer clandestinement les demandeurs d'asile et les migrants dans les différents pays d'Europe. En outre, une telle mesure permettrait aux demandeurs d'asile d'être protégés plus près de leur région ou de leur pays d'origine, ce qui serait particulièrement avantageux pour ceux qui ont pour but ultime de pouvoir rentrer chez eux. L'établissement d'un système conjoint à l'échelle de l'UE pour faciliter le traitement extraterritorial des demandes d'asile est considéré comme une solution comportant encore d'autres avantages, notamment une utilisation plus efficace des ressources comme l'expertise, le personnel et les infrastructures et une meilleure harmonisation des systèmes de détermination du statut de réfugié à travers l'ensemble de l'UE.

Néanmoins, l'extraterritorialité du traitement – en fonction de la forme qu'elle adoptera – soulève également toute une série de difficultés et de problèmes dont certains sont particulièrement significatifs. Tout d'abord elle soulève de nombreux problèmes juridiques, dont le premier concerne la violation potentielle du droit contenu dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de « chercher et de bénéficier de l'asile contre la persécution dans d'autres pays ». La violation potentielle du principe de non-refoulement, c'est-à-dire du « droit de tout individu de ne pas être expulsé ou refoulé vers un pays où sa vie ou sa liberté serait menacée » constitue un autre problème majeur. Au vu des antécédents en matière de droits de l'homme de nombreux pays dans lesquels il est probable que des centres de traitement et de transit soient établis, la mise en place de moyens visant à garantir qu'il n'y aura pas de refoulement ne semble pas évidente, d'autant plus que ce n'est pas uniquement le refoulement direct qui est interdit par la Convention sur les réfugiés mais aussi le refoulement indirect ou « en chaîne ». Finalement, d'importantes questions de procédure se posent pour déterminer quelles

règles devraient être appliquées dans la mesure où des différences entre les États membres subsistent encore en ce qui concerne les procédures d'asile.

Deuxièmement, l'extraterritorialité du traitement des demandes d'asile soulève une question éthique cruciale. Il est indéniable que ce sont généralement et plus particulièrement les gouvernements qui cherchent à limiter le nombre de migrants et de demandeurs d'asile qui arrivent sur leur territoire qui ont démontré le plus d'intérêt pour ces propositions de traitement extraterritorial. De plus, des mesures qui auraient pour objectif de maintenir les demandeurs d'asile dans des pays extérieurs à l'UE ou de les y renvoyer en attendant le traitement de leurs demandes d'asile peuvent également être perçues comme une tentative pour déplacer la responsabilité sur d'autres États, particulièrement dans le cas des personnes dont la demande sera rejetée. C'est un aspect problématique notamment si l'on tient compte des conditions socioéconomiques moins favorables, de l'absence relative d'expertise en matière d'asile et du manque de capacités de réception des pays dans lesquels ces centres de traitement ont le plus de chance d'être implantés.

Finalement, l'extraterritorialité du traitement des demandes d'asile comporte également de nombreuses difficultés pratiques qui lui sont inhérentes. C'est en effet une solution qui risque d'être très onéreuse et de nécessiter une mobilisation intensive de ressources afin, par exemple, de garantir que les installations de réception remplissent des normes minimales en matière sanitaire, d'eau, d'électricité, etc.

Étant donné les nombreux problèmes inhérents à ce concept il est difficile d'imaginer que des centres de traitement extraterritoriaux des demandes d'asile de l'UE deviennent une réalité dans un proche avenir, même si une interprétation plus flexible de ce type de mécanismes associant l'implantation en Turquie de camps de réfugiés sponsorisés par l'UE et une réinstallation à grande échelle a également été proposée.

Sarah Léonard s.l.leonard@dundee.ac.uk

Maître de conférences en sciences politiques,
Université de Dundee

Christian Kaurert c.kaurert@dundee.ac.uk

Professeur en sciences politiques internationales,
Université de Dundee
www.dundee.ac.uk/

1. L'incident du navire « Cap Anamur » au cours duquel un groupe de demandeurs d'asile a été sauvé en Méditerranée pour être, par la suite, expulsé d'Italie www.unhcr.org/4101252e4.html

2. Voir: McKay F « Retour à la solution du Pacifique » RMF 44 www.fmreview.org/fr/detention/mckay

janvier 2016

www.fmreview.org/fr/destination-europe

De passage en Grèce

Jusqu'à l'ouverture partielle des frontières via les Balkans au cours de l'été 2015, Patras (troisième ville et port de Grèce) constituait le principal port de transit pour les migrants clandestins qui se rendaient en Italie et dans le reste de l'Europe. En 2011, le déplacement du port dans la partie sud de la ville a poussé des centaines de réfugiés et de migrants à s'installer dans une zone industrielle abandonnée juste en face du nouveau port. Ces usines vides face au port sont principalement habitées par des Afghans et des Soudanais qui attendent une occasion pour se glisser sous un camion et embarquer sur un ferry à destination de l'Italie.

Parmi les nouveaux arrivants, la plupart (principalement de nationalité afghane) choisissent de ne pas déposer de demande d'asile. Leur unique espoir est de quitter illégalement le pays avant la date d'expiration de leurs papiers, valides pendant trente jours, sans laisser aucune trace (ni d'empreintes digitales). Une fois ce délai écoulé, ils se retrouveraient en situation illégale et risqueraient d'être mis en détention.

Selon le système d'asile grec, différentes procédures s'appliquent en fonction de la nationalité du demandeur et de la période au cours de laquelle la demande d'asile a été déposée. Depuis décembre 2014, les Syriens ont pu bénéficier d'une procédure d'examen accélérée qui leur permet d'obtenir une réponse le jour même. Bien entendu, ce système engendre le ressentiment parmi les personnes cherchant à obtenir l'asile.

La volonté de quitter la Grèce et de se rendre dans d'autres pays européens est plutôt évidente parmi les réfugiés et les migrants. Qu'il s'agisse de personnes arrivées récemment, en attente d'une réponse pour une demande d'asile soumise il y a quelque temps, exposées au risque de la détention ou encore tombées dans la clandestinité et donc incapables de quitter le pays légalement, une chose les unit toutes : le désir ardent de quitter la Grèce.

Marco Mogiani 584186@soas.ac.uk

Étudiant en doctorat, SOAS, Université de Londres
www.soas.ac.uk

Réfugiés en Serbie : en route vers une meilleure vie

Maša Vukčević, Jelena Momirović et Danka Purić

Plus de 450 000 personnes ont traversé la Serbie entre le début de l'année 2015 et le milieu du mois de novembre. Toutefois leur nombre était déjà important en 2014, et en plein essor.

En 2014, on dénombrait trois abris pour les réfugiés qui traversaient simplement Belgrade, la capitale serbe, et cinq centres d'asile pour ceux qui souhaitaient y déposer une demande d'asile. Les capacités n'étaient cependant pas suffisantes, étant donné que plus de 2500 personnes entraient chaque jour en Serbie. Jusqu'à 600 personnes, dont des familles avec de jeunes enfants, dormaient dans un parc jouxtant la principale gare routière. Le conseil municipal de Belgrade leur fournissait de l'eau et des tentes, de même que certains articles d'hygiène de base. Des ONG serbes et des habitants de Belgrade leur apportaient chaque jour de la nourriture et des vêtements. La majorité de ces personnes ne sont pas restées en Serbie plus de quelques jours.

Selon une étude menée en 2014,¹ il transparaissait que le réfugié typique en Serbie était un homme de 27 ans, qui avait de grandes chances d'être célibataire, de voyager seul, d'avoir suivi 12 années d'instruction et

d'avoir laissé sa famille derrière lui, dans son pays d'origine. Il avait probablement passé plus d'un an en transit pour tenter de trouver une meilleure vie. En Serbie, les hommes représentent environ 90 % des réfugiés et moins d'un tiers d'entre eux sont mariés. En revanche, deux tiers des femmes recherchant un refuge en Europe sont mariées. Les veufs, les veuves et les personnes divorcées sont peu nombreux. La plupart des réfugiés ont moins de 26 ans ; un grand nombre d'entre eux ont suivi une instruction supérieure et leur profession varie considérablement. On peut aussi facilement rencontrer des docteurs, des ingénieurs, des enseignants et des étudiants que des mécaniciens ou des travailleurs manuels. Toutefois, cette variabilité ne s'observe que chez les hommes, tandis que les femmes sont majoritairement femmes au foyer, enseignantes ou étudiantes. Le niveau d'instruction des femmes est égal à celui des

hommes mais il ne semble pas exister une semblable égalité des sexes en matière de possibilités d'emploi dans leur pays d'origine.

Les réfugiés arrivant en Serbie proviennent principalement de Syrie (près de 50 %), suivie de près par la Somalie et l'Afghanistan. Cependant, certains proviennent aussi d'autres pays, par exemple d'Érythrée, du Soudan, d'Algérie, d'Irak, d'Iran, du Nigéria, du Pakistan, du Ghana, du Bangladesh, d'Égypte, de Palestine et d'Éthiopie. Sur le plan ethnique, ils constituent une population très hétérogène. Presque tous les réfugiés sont de confession musulmane. Le nombre de réfugiés chrétiens, qu'il s'agisse d'orthodoxes, de catholiques ou de protestants, et de réfugiés athées est marginal.

Le voyage

L'itinéraire de transit typique pour se rendre en Serbie passe par la Turquie, la Grèce et la république de Macédoine. En chemin, les réfugiés doivent payer des passeurs et sont souvent exploités. Ils se font voler, battre et humilier par la population locale. Ils sont souvent arrêtés illégalement ou mis en prison dans des conditions déplorable. La police manque fréquemment de leur donner une raison valide expliquant pourquoi ils sont en détention et combien de temps ils y resteront. Enfin, les expulsions illégales les forcent souvent à retourner à l'étape précédente de leur voyage.

La majorité des réfugiés entreprennent ce voyage seuls. Toutefois, on rencontre aussi fréquemment des familles accompagnées de leurs enfants et de personnes âgées. La plupart des réfugiés ont toujours de la famille proche dans leur pays d'origine (près de 90 %). Environ un réfugié sur huit arrivant en Serbie a été séparé d'un membre de sa famille au cours de son déplacement, généralement un frère, une sœur ou un parent. Dans la plupart des cas, ils n'ont pas été capables de le retrouver.

Alors que des obstacles sont délibérément érigés pour entraver leur avancée, à l'instar du mur en construction à la frontière hongroise, ils se sentent victimes d'injustice et d'un manque de compréhension. Le spectre de la persécution ressurgit et ils craignent chaque jour un peu plus pour leur avenir. Ils cèdent alors à la panique, qui les pousse à conclure des accords précipités avec les passeurs, s'exposant ainsi à de grands risques. Les passeurs sont en effet souvent liés aux trafiquants, pour lesquels cette panique constitue une occasion en or, si bien que les réfugiés s'exposent à un risque accru de devenir les victimes de la traite

des personnes. Notre étude a révélé que la plupart des réfugiés démontraient une faible compréhension de la traite des personnes bien qu'une grande partie d'entre eux en avaient fait l'expérience eux-mêmes. Ils ne comprennent pas vraiment qu'ils peuvent être utilisés et poussés à l'esclavage, ni que leur situation est d'autant plus dangereuse qu'ils s'en remettent à des passeurs pour traverser les frontières et atteindre l'Europe de l'Ouest.

Si l'on considère les multiples événements traumatisants qu'ils ont connus et le futur incertain qui les attend, l'état psychologique des réfugiés est tel que l'on pourrait s'y attendre. Beaucoup d'entre eux souffrent de stress post-traumatique, d'anxiété et de dépression. Ils se sentent seuls, abandonnés et rejetés. Ils sont rongés par la culpabilité, le désespoir, une inquiétude excessive, se demandent pourquoi tout cela leur est arrivé, ressassent dans leur esprit les événements les plus difficiles, souffrent de fatigue, de perte d'appétit et de manque de sommeil, et sont en proie à de soudaines réactions émotionnelles ou physiques lorsqu'on leur rappelle les événements traumatisants qu'ils ont vécus.

Conformément aux conclusions de cette étude, de nouveaux programmes de soutien psychologique ont été mis au point tandis que les programmes existants ont été ajustés pour mieux répondre aux besoins de la population des réfugiés. Les questions que les réfugiés posent le plus souvent sont les suivantes : À qui pouvons vous demander de l'aide ? Qui assumera la responsabilité de ce qui se passe et de ce qui ne se passe pas ? Qui prendra la décision finale qui nous donnera ou non la chance de vivre une vie normale ? Quelqu'un sera-t-il prêt à nous écouter et à réagir une fois que nous serons arrivés à destination ?

Maša Vukčević masa.vukcevic@yahoo.com
Psychologue pour le Conseil danois pour les réfugiés www.drc.dk

Jelena Momirović jecadobric@gmail.com
Psychologue pour le Conseil danois pour les réfugiés www.drc.dk

Danka Purić dpuric@f.bg.ac.rs
Professeure adjointe pour le Département de psychologie de la Faculté de philosophie de l'Université de Belgrade
www.bg.ac.rs/en/index.php

1. Vukčević M, Dobrić J and Purić D (2014) *Study of the Mental Health of Asylum Seekers in Serbia*
www.unhcr.rs/media/MentalHealthFinal.pdf

Réfugiés en Hongrie, novembre 2015.

Le photographe István Németh nous explique : « J'ai suivi les réfugiés pendant plusieurs mois, capturant les moments difficiles comme les moments joyeux. Je voulais montrer le côté humain – et saisir un témoignage durable de leur voyage plutôt que simplement des photos individuelles pour les médias. »

www.facebook.com/FaceToFaceFoto



La Bulgarie: les difficultés d'un pays en première ligne

Eleanor E Roberts

La Bulgarie rencontre d'immenses difficultés pour faire face à une immigration clandestine massive. Elle est loin également d'avoir réussi à résoudre la question de l'intégration.

La Bulgarie est l'un des nombreux pays européens qui doit faire face à la récente « crise de migration » avec des capacités insuffisantes et des politiques nationalistes qui ne lui facilitent pas la tâche. Depuis 2013, la réponse face à l'augmentation des entrées irrégulières à travers la frontière bulgare-turque s'est limitée à une réaction de gestion de crise; une prédominance beaucoup moins importante a été accordée aux stratégies visant à investir dans des solutions à long-terme. En Bulgarie, l'état actuel en matière de procédure d'asile et de contrôle aux frontières est emblématique de la difficulté qu'il y a à fournir une protection humanitaire acceptable une fois que l'intervention internationale qui accompagne la reconnaissance d'une crise à court-terme a cessé. L'insistance placée actuellement sur un renforcement du contrôle aux frontières est motivée par la peur et l'intérêt politique, et elle est encouragée par la clameur nationaliste et anti-immigration des groupes d'extrême-droite qui prend de l'ampleur.

En juin 2014, le Haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) a demandé aux autres pays européens de stopper les transferts vers la Bulgarie effectués dans le cadre du Règlement de Dublin,¹ parce que le système d'asile débordé de ce pays ne parvenait plus à faire face à une augmentation annuelle de 35 % des demandes d'asile. L'UNHCR qui travaille aux côtés de l'Agence nationale pour les réfugiés a été l'instigateur d'une amélioration notable des conditions d'enregistrement, d'admission, d'hébergement et de détention aux frontières en Bulgarie. Les capacités de l'Agence nationale pour les réfugiés ont été renforcées afin de faciliter des réformes administratives et d'améliorer les processus d'enregistrement des demandes, de délivrance de documents temporaires et d'évaluation des demandes d'asile. Parallèlement, des efforts majeurs de reconstruction et de réparation ont été entrepris dans les centres de transit, d'enregistrement et de réception jusque-là délabrés.

Cette impulsion internationale a permis d'atteindre des normes internationales minimales dès mai 2014, date à laquelle l'UNHCR a mis un terme à son rôle opérationnel et a annulé la suspension des transferts au titre de Dublin

vers la Bulgarie. L'État bulgare se retrouvait à nouveau avec l'entière responsabilité de mettre en place en termes de contenu, de rapidité et de priorités, un ensemble de solutions à long terme en réponse à la migration forcée et aux droits des réfugiés et des demandeurs d'asile.

Dans l'année qui a suivi, le nombre des demandes d'asile en Bulgarie ne s'est ni stabilisé ni réduit. Entre janvier 2013 et fin 2015, plus de 25 000 demandes ont été déposées, ce qui équivalait à la totalité des demandes au cours des deux décennies antérieures. En 2015 uniquement, plus de 13 000 demandeurs d'asile sont entrés dans le pays, cette dernière augmentation est attribuée à un nombre accru de personnes qui cherchaient des routes vers l'Europe leur permettant d'éviter la traversée de la Méditerranée. On constate toutefois, un manque évident d'allant de la part de l'administration bulgare qui ne cherche pas à développer des capacités durables sur le long-terme pour s'occuper de ces personnes vulnérables et préfère plutôt se concentrer sur le contrôle à court terme des frontières et de l'intégrité territoriale.

Frontières et barrières

La totalité du tracé de la frontière bulgare-turque est maintenant équipée de technologies de surveillance de pointe, et notamment de détecteurs de mouvement sophistiqués, d'appareils d'imagerie thermique et de caméras de vision nocturne qui ont une portée de plusieurs kilomètres à l'intérieur du territoire turque. La frontière est surveillée par plus de 1500 policiers armés stationnés tous les 200 mètres, et 33 kilomètres du tracé sont recouverts d'une clôture en fil de fer barbelé de trois mètres de haut qu'il est prévu d'étendre sur 130 kilomètres supplémentaires depuis qu'en juin 2015 le Conseil des ministres a obtenu l'aval parlementaire nécessaire pour ce projet.

L'UNHCR recommande à la Bulgarie d'adopter une politique de gestion de sa frontière consciente des impératifs de protection assortie d'un programme d'admissions humanitaire permettant de traiter les demandeurs d'asile avec davantage d'efficacité et de sensibilité. Néanmoins, des cas crédibles de refoulement, d'intimidation, de violence physique et de refus d'entrée à la frontière continuent d'être signalés.

janvier 2016

www.fmreview.org/ft/destination-europe

En attendant, ceux qui réussissent à déposer une demande d'asile attendent la détermination de leur statut dans l'un des six centres de réception, souvent sans avoir accès à des toilettes avec chasse d'eau, à des installations sanitaires séparées ou à des équipements permettant de cuisiner. Ces centres sont installés dans des bâtiments abandonnés, certes rénovés mais qui n'avaient jamais été prévus pour servir de logements à long terme. Le plus vaste d'entre eux, Voenna Rampa, était une école qui sert maintenant à héberger 600 demandeurs d'asile parfois pendant des mois, et qui ne fournit que deux repas de base par jour aux adultes et aux enfants sans distinction. Les mois passés à attendre la détermination du statut épuisent les ressources de tous ceux qui tentent de compléter eux-mêmes cet apport pitoyable. Officiellement incapable d'obtenir un emploi ou de suivre une formation, un demandeur d'asile qui se trouve là depuis plus de trois mois explique qu'il prend chaque jour un bus pour se rendre en ville simplement pour pouvoir quitter le centre de réception. « Qu'est-ce que je suis supposé faire ? Je ne peux pas rester assis indéfiniment. Je suis un être humain. Est-ce que qu'ils ne s'en rendent pas compte ? ».

Malheureusement, aussi difficile que soit la vie dans les centres de réception, il y a peu de chance pour que la vie s'améliore pour ceux qui obtiennent le statut de réfugié et prévoient de rester en Bulgarie. Depuis 2013, il n'y a eu absolument aucune politique d'intégration. Une fois qu'ils reçoivent la notification de l'approbation de leur statut, les réfugiés disposent de 14 jours pour quitter les centres de réception sans que l'État ne propose aucune assistance pour faciliter leur transition au sein de la société bulgare – pas de cours de langue, pas de formation pour développer ou détecter des compétences ou des qualifications transférables, sans accès à des logements, des emplois ou des réseaux sociaux.

Il n'est cependant pas possible de résoudre l'amélioration du traitement des demandeurs d'asile et d'obtenir une intégration réussie sur le long terme simplement en formulant des directives supplémentaires. L'efficacité

du droit international et des directives de l'UE est limitée par une rhétorique politique nationale à connotation raciste qui refuse de reconnaître que les droits de l'homme ne se limitent pas à un ensemble de normes minimales fixées par le droit international.

Le fait qu'il n'y ait pas de politique d'intégration clairement définie ne prive pas seulement des individus vulnérables de justice et de dignité mais prive également la société bulgare des capacités potentielles et des ressources que les réfugiés qui souhaitent vivre et travailler en Bulgarie pourraient lui apporter. L'intégration ne sera jamais un succès tant que les politiques gouvernementales et le langage officiel à l'égard de la migration, des réfugiés et de l'asile qui s'apparentent trop souvent à un discours de haine continueront de réduire la crise humanitaire à une question d'intégrité des frontières et de cohésion sociale. Dans ce contexte, c'est aux ONG indépendantes, qui manquent souvent de financement, qu'incombe la tâche difficile de faire évoluer les attitudes et d'apporter un soutien à l'intégration.

Le Refugee Project est l'une de ces organisations qui opèrent à Sofia.² Le projet recrute des bénévoles au sein de la société bulgare, et plus récemment à l'étranger, afin d'apporter un soutien informel en matière d'enseignement et d'éducation à l'intérieur des centres de réception de Sofia. La coordinatrice du projet, Katerina Stoyanova, explique: « Nous avons besoin d'un espace pour faciliter l'intégration, pour établir des liens et socialiser les arrivants. Les personnes qui se trouvent dans les centres n'ont aucune possibilité de rencontrer des membres de la collectivité locale, de créer des liens sociaux et sont discriminés par tous les partis politiques ».

Il n'est pas évident de percevoir dans quelle direction s'acheminent l'intégration officielle et les solutions à long-terme. La première difficulté dans l'établissement d'un cadre national de ce type passe par l'attribution de responsabilités départementales spécifiques: dans le cas de la Bulgarie à l'Agence nationale pour les réfugiés ou au Département du travail et de la politique sociale. Et en attendant, des programmes comme le Refugee Project ne peuvent pas être tenus responsables pour la mise en place de mesures officielles et durables d'intégration.

Eleanor E Roberts eleanor.roberts@trinity.ox.ac.uk
Étudiante en Philosophie, Politique et Économie à l'Université d'Oxford et bénévole avec Oxford Aid to the Balkans <http://oxabbulgaria.com>

1. www.refworld.org/docid/51d298f04.html

2. <http://refugeeproject.eu/en>



UNHCR/G. Kolesky

Protection des demandeurs d'asile parmi les flux mixtes : enseignements tirés de Bulgarie

Mariya Shisheva

Dans le contexte d'un nombre d'arrivées élevé, les États pourraient introduire des mesures générales visant à prévenir la migration clandestine. Celles-ci pourraient toutefois restreindre les droits des demandeurs d'asile.

Dans les pays où l'immigration clandestine est un crime, les personnes nécessitant une protection internationale et arrivant parmi des flux mixtes risquent d'être poursuivies en justice. Selon la loi bulgare, les étrangers ayant franchi la frontière de manière illégale encourent une peine de prison d'un maximum de cinq ans, de même qu'une amende. Cette possibilité de criminaliser la traversée clandestine d'une frontière met en lumière la nécessité d'identifier les demandeurs d'asile afin de garantir qu'ils puissent exercer leur droit à ne pas être sanctionnés.

En novembre 2013, face à l'intensification des flux migratoires, la Bulgarie a introduit des mesures visant à renforcer le contrôle de ses frontières. Mais ces mesures ont pour effet d'empêcher les personnes nécessitant une protection internationale d'atteindre le territoire bulgare et d'y solliciter l'asile. Des rapports ont également documenté des allégations selon lesquelles des personnes ayant besoin d'une protection internationale avaient été physiquement empêchées de pénétrer sur le territoire bulgare, y compris en étant soumises à des mauvais traitements ou encore exclues sommairement de Bulgarie sans avoir eu la possibilité de déposer une demande d'asile.

La Bulgarie s'est dotée d'une ordonnance qui stipule que, conformément aux amendements introduits en 2011, si une personne dépose une demande d'asile auprès de la police des frontières après avoir été arrêtée pour être entrée en Bulgarie de manière clandestine, sa demande doit être enregistrée puis transmise à l'Agence nationale pour les réfugiés ; cette personne doit ensuite être logée dans un centre de réception ouvert. En dépit de cette ordonnance, les personnes déposant une demande d'asile auprès de la police des frontières après avoir entrées clandestinement sur le sol bulgare sont transférées dans un centre de détention établi en 2013 dans le cadre des mesures prises pour traiter le nombre croissant d'arrivées. Ce type de détention, selon laquelle les demandeurs d'asile sont traités comme des

migrants clandestins, est illégale tant en vertu de la loi européenne que de la loi bulgare.

Au cours des cinq dernières années, la Bulgarie a déployé de grands efforts pour améliorer l'accès à son territoire et à ses procédures. Par exemple, des brochures informatives concernant la procédure d'asile sont dorénavant fournies dans plusieurs langues à tous les points de passage frontaliers. Parallèlement, le manque d'interprètes est l'un des problèmes les plus aigus auxquels se heurte la police aux frontières pour identifier les personnes ayant besoin d'une protection internationale et enregistrer leur demande, ce qui masque l'impact des autres évolutions positives.

Bien que la législation bulgare stipule qu'une demande d'asile peut être exprimée par oral, par écrit ou « sous toute autre forme », cette réticence à assumer un rôle plus actif pour identifier les demandes d'asile est particulièrement problématique dans le cas des demandeurs d'asile vulnérables. Pour des raisons liées à l'âge, au sexe, à l'orientation sexuelle ou au handicap, ou encore en conséquence de tortures ou de violences sexuelles, ces derniers ne sont pas toujours capables de formuler leur besoin de protection internationale. Il serait ainsi utile de proposer des formations à l'identification des demandeurs d'asile, y compris ceux qui présentent des besoins spéciaux. Des directives supplémentaires décrivant l'obligation de la police aux frontières d'informer les personnes (celles qui arrivent à la frontière ou qui sont détenues suite à une migration clandestine) de la possibilité de déposer une demande d'asile, mais aussi de la démarche à suivre et du lieu où le faire, permettrait de faciliter l'accès à cette procédure pour les demandeurs d'asile arrivant parmi des flux mixtes. Cela contribuerait également à atténuer le risque qu'ils soient expulsés avant même d'avoir pu déposer une demande d'asile ou que cette demande ait pu être examinée.

Mariya Shisheva m.shisheva@gmail.com
Chercheuse indépendante

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

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>

L'asile et l'immigration sont-ils réellement le problème de l'Union européenne ?

Joanne van Selm

Les tentatives pour trouver une solution paneuropéenne à l'asile pourraient entraver l'élaboration de solutions viables au niveau bilatéral ou national.

Il a déjà suffisamment été dit que l'Union européenne (UE) manque à ses obligations envers elle-même, envers les réfugiés et envers l'humanité avec sa politique actuelle en matière d'immigration et d'asile. Les signalements quotidiens de nouveaux décès en mer et sur terre, d'émeutes entre la police des frontières et des personnes en quête de sûreté ou d'une meilleure vie, et de camps, de barrières et de désespoir témoignent suffisamment de cette situation.

Les exhortations en faveur d'une approche coopérative en Europe et d'un engagement auprès des pays d'origine, les appels à mettre fin aux opérations des passeurs et la condamnation des échecs et des abus du système d'asile actuel reviennent de manière habituelle dans les discours des responsables de l'élaboration des politiques dans le domaine de la migration en Europe depuis les premiers jours de la coopération intergouvernementale scellée par le traité sur l'Union européenne de 1992 et au cours de la crise bosniaque.

Bien qu'un bon nombre de ces idées et d'idées semblables se basent sur une grande part de vérité, il faut ou il faudrait pouvoir remettre en question d'autres conceptions. Par

exemple, c'est peut-être le bon moment de se demander s'il s'agit d'un problème véritablement européen, qui peut uniquement être résolu par des réponses paneuropéennes. Nous ne pouvons pas continuer à considérer cette conception comme un acquis à la lumière des vingt années d'incapacité à atteindre des accords sur des politiques et une mise en œuvre qui satisfassent l'ensemble des 28 États membres ou qui répondent de manière réaliste aux besoins réels de protection des réfugiés, tout en permettant une migration légale suffisante pour répondre aux besoins en main-d'œuvre de l'Europe.

Il s'agit d'un problème européen...

Depuis les premiers jours de coopération européenne, il a été adopté comme postulat fondamental que, dans une zone de libre mobilité, sans frontières internes et où la frontière externe (terrestre, maritime ou aérienne) de quelconque État membre est en fait la frontière de l'UE entière (ou du moins, de la zone Schengen), c'est au niveau européen que la totalité du domaine de politique relatif à l'asile et à l'immigration peut être gérée le plus efficacement. En substance, cela signifie que les États membres de l'UE

ont reconnu que la création d'un espace sans frontières pour les biens, les services et les citoyens européens a eu pour conséquence (presque) involontaire de créer un espace sans frontières pour les personnes venues du monde entier. Ils ont tenté par la suite de contrebalancer cette conséquence en élaborant une approche européenne de l'asile et de l'immigration, notamment sous la forme du Système Européen Commun d'Asile (SECA), un système bien développé sur le papier mais mal mis en œuvre.

Dans le langage plus bureaucratique de l'UE, le principe de subsidiarité (décider si un domaine politique sera géré au mieux au niveau local, national ou européen) a été appliqué et il a été ainsi décidé que, dans le domaine politique de l'asile et de l'immigration, c'est le niveau européen qui était le mieux adapté.

Pourtant, les accords qui ont été conclus au niveau européen (au-delà du simple principe de base selon lequel il convient de rechercher un accord au niveau européen) ont toujours été des compromis difficilement obtenus et souvent peu ambitieux, qui ont rarement eu un grand impact dans la pratique. Au cours des vingt dernières années, les mêmes sous-problématiques essentielles concernant la définition d'un réfugié, l'attribution de la responsabilité du traitement des demandes d'asile, les conditions de réception, la protection temporaire et les questions telles que le statut de résident de longue durée, l'unité familiale, le travail saisonnier et d'autres encore, ont fait l'objet d'efforts répétés visant à intensifier la coopération, les accords étant révisés et renégociés dans le cadre de chaque programme de travail ou traité ultérieur.

... ou est-ce vraiment le cas ?

Alors que les dirigeants continuent de penser que le projet d'une Europe sans frontières signifie que l'immigration et l'asile sont par définition une question européenne, dans les faits, les politiques et les pratiques continuent d'être nationales sous tous leurs aspects, y compris si l'on considère les décisions migratoires des personnes arrivant en UE de manière légale ou clandestine, ou en tant que demandeurs d'asile ou que réfugiés réinstallés.

Peu des migrants embarquant pour traverser la Méditerranée, sinon aucun, ont pour objectif d'« atteindre l'UE ». Si c'était le cas, ils s'arrêteraient alors en Grèce, en Italie, à Malte ou même en France, plutôt que de tenter de poursuivre leur chemin jusqu'en Allemagne, en Suède ou au Royaume-Uni. Peut-être que si l'UE était un ensemble plus cohérent, les migrants ne

fixeraient-ils pas leur choix de destination sur un État-nation particulier, ou s'ils trouvaient que la situation là où ils arrivent en UE leur convenait et leur apportait la sûreté et la protection recherchées, ils changeraient alors d'avis concernant leur destination finale. En outre, les efforts pour « répartir le fardeau » et réinstaller les personnes au sein de l'UE pourraient uniquement devenir une solution si la protection était identique dans tous les États membres.

Selon le principe de « subsidiarité » de l'UE, il existe trois critères pour déterminer si une intervention au niveau de l'UE est désirable :

- L'action concernée présente-t-elle des caractéristiques transnationales que les États membres ne peuvent pas résoudre ?
- Une action nationale ou une absence d'action serait-elle contraire aux exigences du Traité ?
- L'action au niveau européen présente-t-elle des avantages évidents ?

Le fait que les dirigeants européens affirment avec insistance que la « crise des migrants » est un problème européen nécessitant une solution européenne pourrait en partie résulter de la préconception selon laquelle une Europe « sans frontières » nécessite une approche de niveau européen, plutôt qu'une approche de niveau national ou local. Or, ce postulat ne se semble pas être basé sur une évaluation rigoureuse de la capacité des politiques nationales et des accords bilatéraux à répondre aux problèmes, ni de la possibilité que la recherche d'une approche européenne puisse en fait entraver une gestion efficace de la situation présente.

Logiquement, la migration présente des aspects transnationaux, y compris bien évidemment le simple fait que les ressortissants de pays tiers (c'est-à-dire les citoyens non européens) traversent les frontières de plusieurs États membres de l'UE pour atteindre leur destination, qu'ils y recherchent l'asile ou un travail irrégulier. Les États membres pourraient-ils résoudre ces aspects transnationaux ? La tendance continue à rechercher une solution paneuropéenne suggère que les États membres ne s'estiment pas en mesure de résoudre ces aspects par eux-mêmes, bien que les éléments fondamentaux d'une solution européenne aient toujours été absents ces vingt dernières années et qu'il est peu probable qu'ils soient mis en place prochainement. D'un point de vue réaliste, il est évident que les conditions ne sont pas réunies pour trouver un accord sur une

action au niveau européen en matière d'asile, et encore moins pour mettre en œuvre cette action et les avantages qu'elle apporterait.

Si ces éléments fondamentaux étaient présents, par exemple (au niveau le plus général) la volonté politique, et plus directement une réévaluation de la souveraineté pour signaler que les États attachent moins d'importance au principe de décider eux-mêmes qui traversera leurs frontières ou aura droit au séjour, alors peut-être serait-il possible de trouver une solution de niveau européen. Et pourtant, la priorité accordée à la nécessité de trouver une solution européenne pourrait s'avérer être le plus grand obstacle à la conclusion de simples accords bilatéraux ou multilatéraux entre les États membres et leurs voisins concernant le contrôle des frontières. Elle pourrait également être l'une des entraves à l'adoption des politiques de protection plus humanitaires qui semblent être le souhait de ces mêmes politiciens qui continuent pourtant d'appliquer des règles toujours plus draconiennes.

L'accord pour mettre en place un Système Européen Commun d'Asile (SECA) est inscrit dans le Traité si bien que, dans une certaine mesure, toute action nationale serait contraire à ses dispositions. Toutefois, en l'absence d'un SECA robuste, tous les États membres disposent de leurs propres politiques et systèmes en matière d'asile, qui s'inscrivent dans le cadre des normes minimales.

Il semble très peu probable qu'un accord soit trouvé au niveau européen pour gérer l'ampleur actuelle des flux de demandeurs d'asile et de migrants irréguliers, notamment parce

qu'il n'existe aucun mécanisme pour élever les questions d'asile et de migration au niveau européen en termes de mise en œuvre véritable et à grande échelle. Le leadership fait également défaut pour guider les États membres à travers la crise actuelle en l'absence d'une éthique paneuropéenne de la protection et en tenant compte des différents besoins des États membres en matière d'immigration relativement à leur situation démographique et socio-économique.

Au sujet de la barrière érigée par la Hongrie pour empêcher l'arrivée des immigrants, Laurent Fabius, le ministre français des Affaires étrangères, a affirmé que « l'Europe a des valeurs et on ne respecte pas ces valeurs en posant des grillages ».¹ Face à la crise des migrants, une solution respectueuse de ces valeurs pourrait impliquer que chaque État membre applique des politiques à court ou à long terme en matière d'asile, de protection, de réinstallation, de gestion de la migration clandestine ou de poursuites judiciaires contre les trafiquants et les passeurs. Ils agiraient parfois de manière unilatérale pour répondre à leurs besoins, et parfois de manière bilatérale lorsque des accords bilatéraux garantiraient une meilleure protection, renforceraient les capacités et répondraient à la crise humanitaire. Ce type de mesure serait plus utile que de rechercher avec insistance un accord au niveau européen pendant que des milliers de personnes continuent de souffrir.

Joanne van Selm jvanselm@gmail.com
Consultante

1. <http://tinyurl.com/Fabius-on-Hungary-s-fence>

La protection sociale : une quatrième solution durable ?

Carolina Montenegro

Même si, en Europe et en Amérique latine, le nombre de demandeurs d'asile et de réfugiés est très différent, une solution actuellement mise en œuvre par le Brésil et l'Équateur pourrait montrer à l'Union européenne la marche à suivre en matière de partage des responsabilités au sein d'un bloc régional.

Un projet pilote intitulé « Mobilité régionale et intégration socio-économique des réfugiés » a été proposé en 2014 dans le cadre de la Déclaration et du Plan d'action du Brésil.¹ Dans la pratique, ce projet vise à faire venir au Brésil des réfugiés colombiens actuellement en Équateur. Sur une période de deux ans, 200 personnes se rendraient à Paraná, dans le sud du Brésil, pour y travailler, selon des modalités d'emploi garanties par les autorités brésiliennes. En

plus de leur salaire, une assistance financière supplémentaire serait apportée par l'UNHCR, sur une courte période de trois mois, aux familles colombiennes (composées d'une à cinq personnes) établies en Équateur et dont au moins l'un des membres est en âge de travailler (entre 18 et 45 ans). Via des partenariats avec des acteurs privés locaux, des emplois ont été identifiés dans le secteur des services, la construction, l'agroalimentaire, le textile et les supermarchés.

janvier 2016

www.fmreview.org/ft/destination-europe



Réfugiés colombiens arrivant à Chical, en Équateur

Les autorités brésiliennes reconnaîtraient ces familles comme des réfugiés, dont la protection serait assurée et qui auraient également la possibilité de déposer une demande de résidence dans le pays. Une telle solution est possible car, depuis 2013, le Brésil et l'Équateur sont parties à l'accord de visa du Mercosur, selon lequel les résidents des pays membres du bloc régional² ont le droit de résider dans n'importe lequel des pays signataires, sans aucune référence à leur statut migratoire.

Ce projet pilote porte intégralement sur la mobilité du travail et élargit clairement la protection des réfugiés au-delà du niveau juridique, jusqu'au niveau de la protection sociale. Au départ, ce projet pilote était présenté comme une quatrième solution mais, ultérieurement, il a plutôt été considéré comme une modalité spéciale de réinstallation. Il se distingue en effet des activités traditionnelles de réinstallation dans la mesure où les bénéficiaires seraient des entrepreneurs ou des personnes pouvant intégrer le marché de l'emploi, et non pas des groupes vulnérables ou des personnes dont la sécurité est menacée.

Toutefois, il peut également montrer une direction à suivre en tant que supplément innovant aux trois solutions durables traditionnelles, à savoir l'intégration locale, le rapatriement et la réinstallation. Les critiques envers ces trois solutions se sont intensifiées en raison du nombre élevé et sans précédent de nouvelles crises et de crises prolongées de réfugiés. Le niveau des rapatriements n'a jamais été aussi bas, les crises financières entravent les efforts d'intégration tandis que la réinstallation ne bénéficie toujours que de l'appui d'un groupe restreint de pays d'accueil.

À l'origine, ce sont les autorités brésiliennes qui ont proposé ce projet pilote, avant qu'un

accord bilatéral soit présenté aux autorités d'Équateur en décembre 2014. Il était initialement prévu que le programme soit mis en œuvre d'ici octobre 2015 mais l'Équateur n'a toujours pas confirmé son acceptation. Le débat fait toujours rage au sujet de la possibilité, pour les réfugiés colombiens établis en Équateur, de conserver leur statut de réfugié aussi bien au Brésil qu'en Équateur au cours des trois premiers mois d'adaptation, les arguments se concentrant sur la garantie de protection au cas où les réfugiés ne s'adapteraient pas à la vie au Brésil et souhaiteraient retourner en Équateur.

La reproduction dans d'autres régions du monde d'un pilote sur la mobilité du travail tel que celui-ci impliquerait nécessairement de s'adapter aux réalités de chacune des régions, mais cette initiative n'en suggère pas moins comment améliorer la coordination des mécanismes régionaux d'asile via la protection sociale. Alors que traditionnellement, la protection des réfugiés s'est centrée sur une compréhension des aspects juridiques, cette question est aussi de plus en plus souvent abordée sous l'angle de la protection sociale,³ y compris les politiques relatives aux interventions sur le marché du travail, l'assurance sociale et l'assistance sociale. Cette démarche implique une reconnaissance pragmatique du fait que les réfugiés fuyant les persécutions ont besoin de la protection apportée non seulement par les papiers et les droits, mais aussi par l'accès au marché du travail, à l'alimentation et aux services sociaux. Ce type de projet sur la mobilité du travail peut aider à répartir les répercussions d'un influx régional de réfugiés, en particulier dans les contextes où des pays pauvres ou de petite taille sont les premiers et les plus touchés ; on pense ici à l'Italie et à la Grèce.

Carolina Montenegro carolmontcastro@gmail.com
Journaliste spécialisée sur les questions des droits humains et humanitaires.

1. www.acnur.org/cartagena30/en/brazil-declaration-and-plan-of-action/
2. Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Équateur, Guyane, Paraguay, Pérou, Suriname, Uruguay et Venezuela.
3. Reportez-vous à la définition de la Banque mondiale : politiques et programmes visant à réduire la pauvreté et la vulnérabilité en promouvant des marchés de l'emploi efficaces, en réduisant l'exposition des personnes aux risques et en renforçant leurs capacités à gérer les risques économiques et sociaux tels que le chômage, l'exclusion, la maladie, le handicap et la vieillesse. Banque mondiale (2001) *Social protection sector strategy: from safety net to springboard* Washington, D.C. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2001/01/828354/social-protection-sector-strategy-safety-net-springboard>

En quête d'équité dans le partage des responsabilités

Philippe De Bruycker et Evangelia (Lilian) Tsourdi

Le cycle de méfiance mutuelle entre les différents États membres de l'UE qui empêche la solidarité ne pourra être rompu que grâce à une évaluation équitable des responsabilités sur la base d'indicateurs objectifs.

Le système d'asile de l'Union européenne (UE) comporte maints facteurs qui entravent son développement. Tout d'abord, le mécanisme de détermination de la responsabilité (Système de Dublin) est un échec dans la mesure où il ne réussit pas à partager équitablement les responsabilités entre les États membres, et qu'en outre il néglige largement les réalités auxquelles sont confrontés ceux qui demandent protection ainsi que leurs préférences ou les liens qu'ils peuvent déjà avoir avec certains États membres.

Il n'y a jamais eu de discussion objective sur ce que pourrait être un partage « équitable » des responsabilités, ce qui contribue à démotiver les États membres et les dissuade d'appliquer les obligations qu'ils ont contractées sur le plan législatif. Les différents stades de développement économique des États membres et leurs niveaux variés d'investissement dans leurs systèmes de réception et de traitement de l'asile entraînent des conditions d'accueil profondément divergentes, sans ignorer en outre qu'il existe encore des différences en matière de taux de reconnaissance du statut de réfugié entre les différents États membres. Il n'existe pas non plus de mécanisme permettant par exemple de reconnaître l'investissement réalisé par certains États membres qui se trouvent en première ligne du contrôle des frontières extérieures de l'Union et sauvent des vies en mer.

Le principe de la solidarité et le partage équitable des responsabilités sont clairement établis dans les traités de l'UE. Jusque très récemment cependant, les institutions de l'UE ont évité dans différentes déclarations politiques de s'engager sur cette question et ont adopté une approche « boîte à outils » en se bornant à édicter une série de mesures ad hoc servant à opérationnaliser la solidarité. La majorité de ces mesures sont de nature opérationnelle, technique ou financière, et ne constituent qu'un degré restreint de solidarité entre États membres.

Ceci étant dit le Bureau européen d'appui en matière d'asile, une agence dédiée de l'UE chargée de renforcer la coopération entre les États membres, devrait jouer un rôle déterminant afin d'instaurer davantage de solidarité entre les États. Pour que cela se convertisse en réalité,

son financement et ses ressources devraient être proportionnels aux ambitions et aux attentes qui pèsent sur lui. Parallèlement, son mandat devrait être renforcé en vue de lui garantir une capacité opérationnelle plus importante.

Solidarité entre États membres de l'Union

Dans la mesure où il n'y a jamais eu d'évaluation objective du partage des responsabilités, un État membre qui se trouve « débordé » ne dispose d'aucun moyen pour justifier de manière objective un appel à la solidarité des autres États, et une telle demande risque de soulever la suspicion des autres membres qui s'imaginent qu'il cherche simplement à échapper à ses responsabilités. Une évaluation objective de la capacité d'asile de chaque État membre permettrait d'établir clairement une distinction entre une « incapacité » d'assumer ses responsabilités et un « refus » de s'y conformer, ce qui permettrait de répondre aux tensions qui existent actuellement entre États membres sur la répartition des responsabilités dans ce domaine.

Dans une quête de solidarité, les États membres devraient se mettre d'accord sur un système d'évaluation de leur part individuelle de responsabilité en se fondant sur des indicateurs objectifs. Un cadre d'évaluation commun et accepté par tous rendrait possible l'évaluation objective des appels à la solidarité ; il permettrait également de révéler dans quelle mesure la performance de certains États membres laisse à désirer et de signaler leur besoin de renforcer leurs systèmes en ressources tant humaines que financières.

Finalement, le transfert à l'intérieur de l'Union de demandeurs d'asile ou de personnes protégées (appelé « réinstallation » dans le jargon de l'UE) devrait être plus opérationnel. Des initiatives récentes de réinstallation temporaire de réfugiés en provenance de Grèce et d'Italie considérées comme des mesures exceptionnelles dans le cadre du système de Dublin sont des avancées qui ont permis pour la première fois de placer la question du partage des responsabilités au premier plan du débat politique. Ces initiatives sont toutefois loin d'être parfaites.

Premièrement, le nombre de demandeurs d'asile réinstallés est le résultat arbitraire d'un

janvier 2016

www.fmreview.org/ft/destination-europe

choix politique plutôt que le résultat d'une évaluation objective du nombre de personnes qui devraient être réinstallées dans le cadre d'une prise en compte équitable du partage des responsabilités. Le caractère statique plutôt que dynamique de ces mécanismes, assortis d'une limite supérieure du nombre de personnes à réinstaller, signifie qu'ils ne peuvent pas répondre aux modifications ou aux variations des flux humains.

Deuxièmement, la décision de la réinstallation est imposée aux demandeurs d'asile sans tenir compte de leurs préférences. Finalement, la nature exceptionnelle plutôt que permanente de ces mesures, a le même effet dissuasif que celui observé dans le cadre du fonctionnement habituel du système de Dublin qui n'incite pas

les États à agir avec efficacité. De tels facteurs compromettent considérablement l'efficacité des mécanismes que l'Union européenne et ses États membres tentent avec difficulté de mettre en place depuis fin septembre 2015.

Philippe De Bruycker debruyck@ulb.ac.be

Professeur au Centre des politiques migratoires de l'Institut universitaire européen
www.migrationpolicycentre.eu et à l'Institut d'études européennes de l'Université Libre de Bruxelles
<http://odysseus-network.eu>

Evangelia (Lilian) Tsourdi liliantsourdi@gmail.com

Chercheuse associée au Centre des politiques migratoires de l'Institut universitaire européen
www.migrationpolicycentre.eu et à l'Université catholique de Louvain. www.uclouvain.be/cedie.html

Bénévoles et demandeurs d'asile

Serhat Karakayali et J Olaf Kleist

Les membres des communautés dans lesquelles arrivent des demandeurs d'asile et des réfugiés ont offert des formes variées de soutien aux nouveaux arrivants alors que les États n'ont pas réussi à leur fournir ne serait-ce que l'essentiel.

Les structures d'accueil et de traitement des demandes, particulièrement dans les pays de première arrivée se sont souvent trouvées débordées face à l'augmentation croissante du nombre des demandeurs d'asile qui sont arrivés sur les côtes de l'Europe au cours des dernières années. Les demandeurs d'asile ont été confrontés à une pénurie d'infrastructure d'accueil et d'intégration, ce qui dans de nombreux cas a entraîné une migration secondaire. Pendant de nombreuses années, dans les rues d'Athènes, sur l'île de Lampedusa et en Sicile, dans la gare de Milan et dans la « jungle » de Calais, les arrivants ont souvent dû prendre eux-mêmes les choses en mains.

Cette situation était perçue tant au plan public que politique comme un échec des politiques d'immigration des pays concernés, du régime d'asile européen commun et de l'accord de Dublin. Bruxelles, Strasbourg et de nombreuses autres capitales se concentraient non pas sur les situations telles qu'elles se présentaient localement mais sur les règlements et les principes nécessaires en vue de rétablir un régime d'asile ordonné soit en forçant certains pays à se conformer aux normes existantes, soit en créant un nouveau système.

Pendant ce temps, les populations locales en Sicile ont aidé le mouvement en avant en

procurant des adresses, en payant des billets de train ou même en offrant un trajet gratuit aux demandeurs d'asile. Dans certains centres de transit importants comme Milan Athènes et Calais, des bénévoles ont apporté un soutien sous forme de distribution de vêtements et de nourriture, et ont offert des conseils juridiques et une assistance médicale.

Ces manifestations d'engagement de la part des bénévoles, ressortissants et non ressortissants des pays concernés, ont eu lieu dans l'ombre ; les bénéficiaires étaient après tout, et de manière assez générale, considérés comme des migrants clandestins. Cependant, de plus en plus fréquemment des résidents locaux qui constataient le désespoir et les besoins des demandeurs d'asile se trouvant au sein de leurs communautés se joignaient aux activistes traditionnels. C'est ce qui s'est passé tout particulièrement lorsque les demandeurs d'asile et les réfugiés ont été envoyés dans des villes qui n'en avaient pas encore reçu jusque-là et qui hormis la disponibilité de logements n'avaient qu'une infrastructure et des ressources limitées. Les résidents venaient pour apporter des produits de première nécessité mais aussi pour connaître les nouveaux arrivants. Les bénévoles devenaient ainsi et comme par inadvertance une force d'intégration.



Katie Griggs, une bénévole britannique, organise des séances de cyclisme hebdomadaires dans le centre de Berlin, au cours desquelles des demandeurs d'asile syriens peuvent apprendre à faire du vélo. Mais ces réunions n'ont pas que le vélo pour objet : pour les demandeurs d'asile comme pour les bénévoles, c'est aussi l'occasion de créer des liens et des amitiés durables.

Se charger des responsabilités de l'État

L'engagement des résidents dans leurs quartiers auprès des demandeurs d'asile est devenu un phénomène généralisé à travers toute l'Allemagne, à mesure que l'arrivée de demandeurs d'asile de plus en plus nombreux impliquait qu'il fallait trouver des hébergements dans des endroits inhabituels, parfois isolés.

Les organisations établies qui travaillent avec les réfugiés en Allemagne ont estimé à environ 70 % en moyenne le regain d'intérêt pour le bénévolat ciblés sur les réfugiés sur la période des trois dernières années, et plus d'un tiers des bénévoles menaient leurs activités au sein de groupes et d'initiatives autonomes plutôt que par l'intermédiaire des ONG déjà établies.¹ Il s'agit d'un bénévolat qui n'est comparable à aucun autre. Les bénévoles actifs auprès des réfugiés sont, selon ce que montre notre étude, principalement des femmes, dans la vingtaine ou de plus de soixante ans et qui dans une proportion plus élevée que celle du reste de la société sont issues de l'immigration et de milieux laïques. L'engagement de ces personnes n'est pas intrinsèquement lié au bénévolat mais plus spécifiquement au fait d'apporter de l'aide à des réfugiés. Ce que nous avons pu documenter à travers notre étude est l'instauration d'un mouvement généralisé de bénévolat à travers l'ensemble de la société en faveur des réfugiés.

Pendant l'été 2015, des milliers de personnes dans les villes allemandes se sont rassemblées pour aider les demandeurs d'asile alors que les bureaucraties en échec ne parvenaient pas à enregistrer, loger et nourrir les nouveaux arrivants. Par le passé, les principales tâches des bénévoles avaient consisté à faciliter les visites et les communications avec les autorités,

à traduire et à donner des cours de langue ainsi qu'à des activités de conseil et d'accompagnement autour de l'intégration. Cette fois, les bénévoles donnaient et distribuaient de la nourriture, des vêtements et d'autres produits de première nécessité. La solidarité et l'hospitalité démontrées par ces bénévoles apportaient une dimension de bienvenue à l'accueil des réfugiés que les institutions gouvernementales sont incapables de fournir. L'équilibre délicat entre aider les réfugiés et soulager l'État de son rôle fondamental s'est déplacé en faveur des bénévoles qui ont pris le relais en cas d'échec des bureaucraties. Dans certaines circonstances, les institutions de l'État se sont intentionnellement déchargées de leurs responsabilités sur les bénévoles.

Les critiques ont prévenu qu'il fallait se méfier des politiques néolibérales qui consistent à sous-traiter à des bénévoles les obligations de l'État à l'égard des réfugiés. Sur le long terme, le rôle des bénévoles doit être défini de manière plus précise. Il est important que les bénévoles ne se substituent pas à l'État dans l'accomplissement de ses obligations mais qu'ils s'impliquent dans ce qui concerne l'accueil des réfugiés dans leur nouvelle société. À travers les actions qu'ils mènent en commun, ils contribuent à la création d'une société civile ouverte et disposée à accepter de nouveaux membres. De fait, bon nombre de tâches accomplies par les bénévoles couvrent des éléments fondamentaux du processus d'intégration des réfugiés.

En 2015, l'engagement civil à l'égard des réfugiés a jailli spontanément à travers l'ensemble de l'Europe. Les Européens ont pratiqué la solidarité envers les réfugiés indépendamment des frontières nationales, ce en quoi les politiciens

européens avaient longtemps échoué. Le défi que soulève cet activisme de la base consiste à prolonger la démonstration de solidarité au-delà de la période d'urgence créée par les politiques ratées imposées depuis le sommet. De nombreux bénévoles signalent que le soutien ad hoc qu'ils ont apporté manque d'efficacité dans son organisation. Des structures efficaces et durables à l'intention des bénévoles doivent être mises en place. Les ONG et les entreprises peuvent apporter leur expérience et leur savoir-faire non seulement pour accroître et renforcer les capacités et l'efficacité du bénévolat mais aussi pour gérer les attentes de toutes les personnes impliquées.

En dernier ressort, il est probable que l'Union européenne bénéficie de ce mouvement de bénévolat tout autant que les réfugiés. Elle devrait en financer les structures organisationnelles mais sans chercher à prendre le contrôle de l'engagement de la société civile. Pendant longtemps les gouvernements ont sous-estimé ce vaste potentiel tourné vers l'accueil, l'intégration et la protection des réfugiés au sein de la société européenne.

Les États européens devraient suivre l'exemple des bénévoles en axant les politiques relatives aux réfugiés sur les besoins des demandeurs d'asile de manière à faire de la société européenne une société aussi accueillante que possible.

Serhat Karakayali serhat.karakayali@hu-berlin.de
Chercheur, Berliner Institut for Integration and Migration Research, Université Humboldt de Berlin
www.hu-berlin.de/en?set_language=en

J Olaf Kleist j.olaf.kleist@outlook.com
Chargé de recherche, Centre d'études sur les réfugiés, Université d'Oxford et chercheur à l'Institut de recherche sur la migration et études interculturelles, Université d'Osnabrück
www.imis.uni-osnabrueck.de

1. Tiré d'une enquête menée auprès de plus de 460 bénévoles et plus de 70 organisations. Karakayali S et Kleist J O (2015) *EFA-Studie: Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit in Deutschland, 1. Forschungsbericht: Ergebnisse einer explorativen Umfrage vom November/Dezember 2014*. Berliner Institute für empirische Integrations- und Migrationsforschung, Humboldt-Universität zu Berlin www.bim.hu-berlin.de/media/2015-05-16_EFA-Forschungsbericht_Endfassung.pdf

Une politique accueillante en Allemagne de l'Est postsocialiste

Anna Steigemann, Frank Eckardt et Franziska Werner

Apparemment, les pays d'Europe de l'Est sont moins disposés à accepter les réfugiés que les autres pays européens. Leur expérience de la diversité ethnique et culturelle est limitée et il reste toujours à y développer une véritable politique d'accueil.

Alors que l'ancienne Allemagne de l'Est accueille dorénavant des réfugiés dans le cadre du programme national de répartition, ses villes doivent s'adapter au besoin de loger ces réfugiés. Le contexte est-allemand se caractérise par un éventail d'attitudes, qui vont de la plus grande hostilité à la plus grande ouverture. Seul l'État de Thuringe a adopté ouvertement une approche cosmopolite et libérale, qui s'est traduite par une « politique d'accueil » de haute visibilité.

Il existe depuis longtemps un degré élevé de xénophobie en Thuringe, comme dans la plupart de l'Allemagne de l'Est. Néanmoins, les « politiques d'accueil » introduites par le nouveau gouvernement de cet État fin 2014 avaient pour objectif de changer l'attitude générale envers les réfugiés. Le ministère de la Migration nouvellement créé a adopté le principe de l'hébergement

décentralisé pour loger les réfugiés afin de leur permettre d'emménager dans leur propre appartement aussi rapidement que possible.

Bien que ces politiques gouvernementales aient facilité la vie de nombreux réfugiés, les ministres ont surtout pu s'appuyer sur le contenu de leur politique d'accueil pour appeler à une meilleure compréhension de la part de la population locale et à l'abandon des résistances xénophobes face à l'accueil des réfugiés. Cette attitude est clairement différente de celle des politiciens de la Saxe voisine, qui utilise largement un langage impliquant une certaine sympathie pour les personnes protestant contre les réfugiés logés dans cet État et réclamant l'augmentation du nombre de retours forcés. En dépit de niveau de xénophobie toujours élevé, les nouvelles « politiques d'accueil » de Thuringe ont également introduit des formes innovantes de communication au niveau local et régional.

Mühlhausen

La ville de Mühlhausen se trouve dans un district de Thuringe qui n'est pas très densément peuplé. Deux hébergements dits « de groupe » (plus précisément, des camps de réfugiés) ont été ouverts dans des petits villages situés à quelque 20 kilomètres de la ville. Les transports publics connectent à peine ces camps à la ville, où un petit nombre de réfugiés vivent également. Les autorités avaient proposé d'utiliser d'anciennes casernes militaires à Mühlhausen pour créer un camp temporaire pour 1000 réfugiés et un camp à plus long terme accueillant 1000 autres réfugiés dans des appartements individuels ou des « hébergements de groupe ». Mais après que ces plans avaient été dévoilés au public, les voisins des casernes ont organisé une manifestation contre l'ouverture du centre de réception pour ces camps.

Le commissaire du district, qui est le principal responsable de l'hébergement des réfugiés, a réagi en programmant une « table ronde » avec toutes les personnes concernées par la question des réfugiés. Il a demandé aux personnes âgées de la communauté religieuse locale d'organiser cette table ronde car elles bénéficiaient d'un grand respect dans la ville et qu'elles avaient accumulé, au fil de leurs activités communautaires, une grande expérience auprès de personnes d'origine ethnique différente. À partir de la troisième réunion, cette table ronde a progressivement perdu son caractère d'institution organisationnelle ou administrative pour se transformer plutôt en espace de réflexion sur les expériences (et les doléances). Les résidents de Mühlhausen disposent dorénavant d'un forum pour partager ces expériences et rechercher une plus grande compréhension et un plus grand soutien dans le cadre du long processus d'adaptation mutuelle, qui en est toujours à ses premiers pas.

Meiningen

À Meiningen, une ville périphérique et relativement marginalisée ayant perdu de nombreux résidents au cours des dernières décennies, l'hébergement des réfugiés se concentre principalement à Jérusalem, un quartier de grands immeubles datant de la période pré-réunification situé aux abords de la ville, dans une zone où les taux de chômage et de pauvreté sont élevés et au-dessus de la moyenne. Ce quartier fait l'objet de nombreuses critiques et d'une couverture médiatique importante dès que resurgit le sujet des conditions de vie dans les quartiers d'immeubles pré-réunification. Des tensions sont apparues entre les résidents de longue date, principalement âgés, et les

réfugiés nouvellement arrivés, accompagnées de certains signes de xénophobie. Il semble que les autorités craignent que les stéréotypes existants s'accroissent davantage et souhaitent éviter que le quartier soit de nouveau dépeint défavorablement dans les médias. Le discours politique officiel concernant la réception des réfugiés s'inscrit dans la « culture d'accueil » et le commissaire responsable a établi quatre groupes de travail pour aborder différentes problématiques. Ces groupes se composent principalement d'experts issus de l'administration locale et intègrent peu de représentants de la société civile. Toutefois, les citoyens se sont également impliqués activement via l'engagement de deux travailleurs sociaux qui œuvrent à plein temps à Jérusalem. Étant déjà débordés par leur travail aux côtés des résidents les plus âgés du quartier, les travailleurs sociaux ont eux-mêmes peu de temps à consacrer à des activités destinées à satisfaire les besoins des réfugiés et faciliter leur intégration dans le voisinage. Ainsi, les activités bénévoles de la société civile se concentrent sur ce travail social, qui s'est manifesté par plusieurs offres d'assistance aux réfugiés.

Conclusion

En Thuringe, le récent dialogue concernant « l'accueil » n'est que le premier pas en vue d'encourager non seulement une approche plus conviviale envers les réfugiés et les migrants, mais aussi d'embrasser la diversité culturelle et de faire preuve de compassion envers les autres. Il est important de garder à l'esprit le caractère particulièrement récent de cette situation, de même que les grands efforts qui seront nécessaires et les tensions inévitables qui apparaîtront avant que la compassion ne devienne une réalité. Pour les réfugiés, le sentiment d'acceptation impliquera l'utilisation durable du mot « bienvenue ».

Anna Steigemann

anna.marie.steigemann@uni-weimar.de

Chargée de recherche à l'Université du Bauhaus de Weimar (Allemagne)

Frank Eckardt frank.eckardt@uni-weimar.de

Professeur de sciences sociales et d'études urbaines à l'Université du Bauhaus de Weimar (Allemagne)

Franziska Werner franziska.werner@uni-weimar.de

Chargée de recherche à l'Université du Bauhaus de Weimar (Allemagne)

www.uni-weimar.de/de/architektur-und-urbanistik/

L'importance de la terminologie migratoire

Paola Pace et Kristi Severance

L'emploi d'une terminologie incorrecte a des conséquences qui dépassent le champ de la sémantique. De plus amples efforts doivent être déployés pour éduquer les personnes, et surtout celles dont les mots sont largement diffusés, afin qu'elles utilisent correctement la terminologie relative à la migration.

Les efforts actuels pour débattre de la « crise migratoire » et y réagir en Europe sont de nature polémique, une polémique alimentée en partie par la terminologie imprécise et parfois incendiaire utilisée pour décrire les migrants. Cette situation risque également de contribuer à l'érosion des droits des migrants.

Le terme de « crise », utilisé de manière routinière pour décrire la migration à destination de l'Europe au cours de l'année 2015, doit lui-même être examiné de plus près. D'autres pays, dont un grand nombre disposent de ressources beaucoup moins importantes que l'Europe, connaissent depuis quelques temps une version aiguë de ce flux migratoire. À la mi-novembre 2015, la Turquie, dont la population est de 76 millions d'habitants, accueillait 2 181 293 Syriens, soit un ratio de 1 syrien pour 35 Turcs. En Jordanie, le ratio entre Syriens et Jordaniens est d'environ 1 sur 10 tandis qu'au Liban ce ratio atteint le niveau impressionnant de 1 sur 5. Il est donc important de mettre en perspective l'échelle de cette « crise » en Europe.

Légal et illégal

Le débat concernant la terminologie n'est pas une question « politiquement correcte », comme on essaie parfois de le dépeindre. Il a de réelles implications pour les migrants. De nombreuses personnes, y compris certains membres du grand public, journalistes et représentants gouvernementaux, réduisent la totalité des migrants à seulement deux catégories : les migrants « légaux » et les migrants « illégaux ». Cette dichotomie est toutefois erronée, et à plus d'un titre.

Les personnes ne peuvent pas être illégales, seuls les actes peuvent l'être. En outre, le terme « illégal » implique une décision juridique, alors même que le migrant n'a pas eu l'occasion de défendre son cas. Dans le domaine du droit criminel, lorsqu'un individu est accusé d'une action illégale, il est inacceptable qu'une autre personne (y compris, et peut-être plus particulièrement, les journalistes et les politiciens s'exprimant en public) parle de cet individu comme d'un « criminel » avant que sa

culpabilité n'ait été démontrée. En effet, la règle de présomption d'innocence doit ici s'appliquer. Et pourtant, dans le contexte de la migration, des personnalités publiques emploient régulièrement le terme « illégal », que l'on retrouve dans des journaux réputés et dans des décisions juridiques.

Le terme « illégal », qui fait référence à une absence de statut valide, est souvent utilisé pour décrire les migrants qui pénètrent de manière clandestine sur un territoire. Toutefois, cette utilisation oriente un volume disproportionné de critiques à l'encontre d'un groupe qui représente seulement une partie des migrants sans statut valide. À l'échelle mondiale, la plus grande catégorie de migrants sans statut valide est celle des personnes étant entrées légalement dans un pays mais y ayant séjourné plus longtemps qu'elles n'y étaient autorisées. Ces personnes excédant la durée de validité de leur droit de séjour représentent la majorité de la population dite de migrants « illégaux ».

Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des migrants a plusieurs fois répété que l'entrée clandestine sur un territoire devrait constituer une offense uniquement administrative et non pas criminelle. L'Organisation internationale pour les migrations et d'autres organisations internationales préconisent depuis longtemps l'utilisation du terme « irrégulier » plutôt que du terme « illégal », suite à la recommandation émise en 1975 par l'Assemblée générale de l'ONU.¹

Traite des êtres humains et trafic des migrants

Il est important de mieux comprendre la traite et le trafic comme deux crimes distincts. Leur différenciation continue de poser problème aux journalistes comme aux politiciens. Cependant, cette distinction est importante car les victimes de la traite ont droit à un ensemble particulier de mesures de protection, conformément au droit international et européen. Si elles ne sont pas correctement identifiées, elles ne pourront pas bénéficier de ces protections. La traite implique l'intention d'exploiter une victime par différents moyens tels que la force,



UNHCR/Kitty McKinsey

Deux hommes afghans attendant de rencontrer leurs passeurs se promènent sur le terrain d'une usine de briques serbe, où des dizaines de personnes attendent une chance de traverser la frontière hongroise.

d'autres formes de coercition, la fraude ou la tromperie, et n'implique pas nécessairement le franchissement légal ou illégal d'une frontière.²

En revanche, le trafic est un crime qui implique la facilitation de l'entrée d'une personne de manière illégale, contre un bénéfice financier ou tout autre bénéfice matériel, dans un État dont cette personne n'est ni ressortissante ni résidente. En d'autres mots, le trafic implique toujours le franchissement illégal d'une frontière.³

Le seul moyen d'efficace d'identifier correctement les mesures de protection ou des services auxquels un migrant a le droit est de mener une évaluation individuelle de la situation du migrant pour déterminer s'il a été victime de traite ou de trafic. Dans un cas comme dans l'autre, ce sont les malfaiteurs qui commettent le crime et non pas les migrants.

Réfugiés, demandeurs d'asile et autres migrants

Les politiciens ne sont pas toujours d'accord sur les aspects logistiques de la protection des réfugiés, mais ils contestent rarement le fait que les réfugiés ont le droit à une protection. En d'autres mots, ces derniers sont considérés comme des « bons » migrants, dont le droit à la protection est clairement défini par la Convention de l'ONU relative au statut des réfugiés. En revanche, les politiciens, la presse et le grand public ont plutôt tendance à appréhender les demandeurs d'asile avec scepticisme, une situation en partie due à une mauvaise compréhension du terme « demandeur d'asile ». L'asile correspond à une définition juridique spécifique et les migrants

qui le sollicitent ne répondent pas tous aux critères d'acceptation. Toutefois, la décision d'octroyer l'asile à un demandeur est distincte du droit d'un migrant à déposer une demande d'asile. Ce droit existe, indifféremment du fait que l'asile soit finalement octroyé ou non.

Il existe une tendance à catégoriser tous les autres migrants en tant que « migrants économiques » et de les dépeindre comme des « mauvais » migrants, motivés uniquement par leurs propres intérêts. Toutefois, d'un point de vue juridique, le terme « migrant économique » n'existe pas. Les termes qui existent en revanche dans les traités internationaux, par exemple « travailleur migrant », sont mieux adaptés car la catégorisation trop large et imprécise de « migrant économique » ne tient pas compte des circonstances individuelles de chaque migrant, qui peuvent se composer de plusieurs motivations. Il est dangereux d'utiliser ce terme car il risque d'impliquer, à tort, que ces migrants n'auront jamais le droit de régulariser leur statut, si bien qu'il est possible de refuser sommairement leur entrée sur le territoire ou de les expulser. Dans certains cas, un migrant qui n'est ni un réfugié ni un demandeur d'asile peut tout de même avoir le droit, sur le plan juridique, de régulariser son séjour dans un pays récepteur. Et quel que soit le cas, tous les migrants ont des droits qui doivent être respectés.

Il est important que les débats publics tiennent compte des distinctions susmentionnées afin de faciliter la recherche de solutions raisonnables et respectueuses. La terminologie peut jouer un rôle important pour façonner le débat sur une gouvernance efficace de la migration.

Paola Pace ppace@iom.int

Coordinatrice de la promotion de la santé des migrants pour l'Afrique de l'Est, Organisation internationale pour les migrations, Kenya
www.iom.int

Kristi Severance migratititude@gmail.com

Consultante indépendante

1. Assemblée générale, Mesures pour garantir les droits humains et la dignité de tous les travailleurs migrants, 3449, 2433ème réunion plénière, 9 décembre 1975.
www.worldlii.org/int/other/UNGARsn/1975/87.pdf

2. Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants <http://tinyurl.com/UNTOC>

3. Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée
www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reloc=y&docid=4891c27e

Le paradoxe de l'immigration polonaise vis-à-vis des demandeurs d'asile ukrainiens

Marta Szczepanik et Ewelina Tylec

Le taux d'obtention du statut de réfugié reste extrêmement faible par rapport au nombre de demandes d'asile déposées par les Ukrainiens en Pologne, et c'est le concept « de la possibilité de fuite interne » qui motive un grand nombre de ces rejets.

En 2014 le nombre total de demandes d'asile déposées en Pologne par des ressortissants de tous les pays atteignaient à peine un plus de 8000.¹ Face à 428 000 en Hongrie ou 646 000 en Italie (deux autres États situés sur la frontière extérieure de l'UE), les statistiques polonaises sont étonnamment faibles, d'autant plus qu'elles incluent la période qui a suivi le déclenchement du conflit en Ukraine.

Alors que la majorité des réfugiés qui fuient le conflit en Ukraine ont cherché refuge en Russie, un nombre moins important d'entre eux ont déposé des demandes de protection internationale auprès de l'UE, et notamment auprès de la Pologne. Le nombre des demandeurs d'asile ukrainiens en Pologne a connu une augmentation substantielle comparé à celui des années précédentes mais il est resté faible en chiffres absolus: 46 demandes en 2013, 2253 en 2014 et 2061 à mi-novembre 2015.² Toutefois, le taux d'obtention du statut de réfugié reste extrêmement faible, comme il l'était en 2014 dans la plupart des autres principaux pays dans lesquels les Ukrainiens cherchaient asile: l'Allemagne avait accordé le statut de réfugié ou de protection subsidiaire à 20 personnes sur 2705 demandes déposées; l'Italie à 45 personnes sur 2080 demandes déposées; la Suède avait accordé 10 statuts de réfugié sur 1320 demandes; et la France 30 sur 1425 demandes. Il est intéressant de noter que la République Tchèque qui avait reçu 515 demandes avait accordé le statut de réfugié ou celui de protection subsidiaire à 145 de ces personnes.

En Pologne, au 15 novembre 2015 deux personnes seulement ont obtenu le statut de réfugié et 24 celui de protection subsidiaire, une situation qui peut avoir pour effet de dissuader certains Ukrainiens de demander l'asile en Pologne. Au cours de la même période, le nombre des Ukrainiens ayant entrepris une procédure de régularisation de leur permis de résidence en Pologne a pratiquement doublé, et ce tant en ce qui concerne le nombre des demandes que celui des réponses positives.

Ce qui pose problème c'est que la Pologne tout en acceptant les Ukrainiens comme étudiants ou comme migrants économiques, ne leur accorde pas le statut de réfugié même s'ils viennent de la partie Est de l'Ukraine encore déchirée par la guerre. Lorsque le conflit a débuté en Ukraine, l'élite politique polonaise a publiquement exprimé son soutien à l'égard des demandeurs d'asile potentiels venus d'Ukraine qui arriveraient sur le territoire polonais. Mais l'approche actuelle de la Pologne semble vouloir limiter l'afflux des demandeurs d'asile tout en rendant la procédure de régularisation du permis de résidence très accessible. Néanmoins, de nombreux Ukrainiens n'ont pas cette information et continuent de déposer des demandes d'asile. Ce qui les place bien souvent dans une situation juridique compliquée; ils ne peuvent pas travailler en Pologne et si leur demande est rejetée ils sont obligés de quitter le pays.

Le paradoxe juridique

La raison qui explique ce faible taux d'obtention du statut de réfugié des Ukrainiens est l'application par les autorités polonaises du concept de la « possibilité de fuite et de réinstallation interne ». Alors que ni la Convention de 1951, ni son Protocole de 1967 ne mentionnent expressément ce concept, celui-ci s'est vu développé dans la législation et la pratique de certains États. Il figure, par exemple, à l'Article 8 de la nouvelle version de la Directive Qualification de l'Union Européenne de 2011 qui introduit la possibilité d'avoir accès à une protection dans une autre partie du pays d'origine comme faisant partie de l'évaluation pour déterminer le fondement d'une demande de protection internationale. On observe à cet égard des divergences importantes dans la pratique adoptée par les différents États membres de l'UE.

En vertu de la législation polonaise,³ un demandeur d'asile doit prouver qu'il n'est pas en mesure de se réinstaller en sécurité dans aucune autre partie de son pays d'origine. Du fait de l'application de ce concept aux demandeurs d'asile ukrainiens qui, dans leur

majorité viennent des zones de l'Est contrôlées par les rebelles et ont une possibilité (au moins théoriquement) de se réinstaller dans la partie occidentale du pays, on aboutit à une situation dans laquelle il est pratiquement impossible aux demandeurs d'asile ukrainiens d'obtenir le statut de protection en Pologne.

Comme le stipulent les Principes directeurs sur la protection internationale du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés,⁴ le concept de la « possibilité de fuite interne » n'est ni un principe isolé, ni un test indépendant permettant de fonder la détermination du statut de réfugié. Ce concept devrait donc n'être qu'un élément d'une approche globale contribuant à déterminer l'octroi de la protection internationale. Toutefois, en Pologne, la possibilité de fuite interne semble être devenue un déterminant fondamental dans la décision d'octroyer la protection internationale aux demandeurs d'asile ukrainiens.

Selon la Cour européenne des droits de l'homme,⁵ en vue d'appliquer le concept de la possibilité de fuite interne, des garanties spécifiques doivent être réunies: notamment, la personne doit être capable de se rendre dans la zone concernée, y pénétrer et s'y installer. De même, la politique appliquée par un État d'accueil ne devrait pas avoir pour conséquence l'expulsion de la personne vers une partie de son pays d'origine où elle risque de subir des atteintes graves. Différents rapports internationaux et comptes-rendus locaux signalent qu'avec plus de 1,4 millions de personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI) et des ressources insuffisantes, la situation des PDI en Ukraine

est extrêmement difficile. Ils y rencontrent des problèmes de procédures d'enregistrement, d'obtention d'un logement adéquat, d'accès à l'assistance médicale, à l'emploi et au versement d'allocations. En outre, les tensions augmentent entre les PDI et les communautés hôtes qui rejettent la faute des problèmes sociaux actuels et du conflit lui-même sur les déplacés.

Outre la possibilité de demander la protection internationale, les Ukrainiens ont pour option de légaliser leur séjour sur le territoire polonais en obtenant un permis de résidence temporaire ou permanent. La réglementation polonaise à cet égard est très libérale. En moyenne 80 % des demandes de régularisation de séjour sont acceptées, ce qui constitue une possibilité non négligeable d'obtenir un statut juridique. En conséquence comparé à 2013, en 2014 le nombre de demandes de permis de résidence temporaire a augmenté de 60 % et de 104 % pour les permis de résidence permanente. Néanmoins, l'absence d'informations claires sur la régularisation de la résidence comme sur les procédures d'obtention de la protection internationale a entraîné une situation dans laquelle de nombreux Ukrainiens ont tout de même décidé de déposer des demandes d'asile alors qu'ils auraient rempli les conditions requises pour une régularisation de leur résidence.

De nombreux Ukrainiens ignorent les conséquences juridiques auxquelles ils s'exposent en entamant cette procédure, comme par exemple l'interdiction générale de travailler pendant les six premiers mois du processus. Tout cela parce que ni les autorités ukrainiennes ni les autorités polonaises ne leur fournissent à temps des informations fiables.

Cette politique a tout particulièrement touché les migrants venus de l'Est de l'Ukraine qui résidaient et travaillaient déjà en Pologne et auxquels on a conseillé de demander la protection internationale lorsque le conflit s'est déclaré. Dans la mesure où le permis de travail est automatiquement annulé lorsqu'une personne dépose une demande d'asile, ces personnes n'ont pas pu continuer à travailler. De plus, le refus d'octroyer la protection – puisque tel a été le résultat



Une école détruite à Nikishino, en Ukraine, mars 2015.

janvier 2016

www.fmreview.org/ft/destination-europe

de la grande majorité des demandes, a signifié qu'elles ont dû quitter la Pologne et dans de nombreux cas, qu'elles se sont vues soumises à une interdiction de réadmission. De même, les étudiants ukrainiens de la région du Donbass qui étudiaient dans des universités polonaises et qui dans l'espoir d'obtenir la protection internationale avaient déposé une demande d'asile plutôt que de prolonger leur permis de résidence ont également perdu leur droit de séjourner dans le pays. Ces deux groupes de migrants n'ont consécutivement pas d'autre choix que de retourner en Ukraine ou de rester en Pologne mais de manière irrégulière.

Le conflit en cours dans l'Est de l'Ukraine a suscité de nombreuses attentes parmi les Ukrainiens de cette région qui espéraient obtenir la protection internationale en Pologne. Mais la décision des autorités polonaises de faire du concept de la « possibilité de fuite interne » un test indépendant pour déterminer le droit à l'asile a placé les demandeurs d'asile ukrainiens dans une position très vulnérable. Tant qu'il n'y a pas de véritable possibilité de réinstallation

des demandeurs d'asile ukrainien à l'intérieur de l'Ukraine l'application réitérée de ce concept par les autorités polonaises doit être assouplie.

Marta Szczepanik m.szczepanik@hfhr.org.pl
Chercheuse, Programme d'assistance juridique aux réfugiés et aux migrants, Fondation Helsinki pour les droits de l'homme de Varsovie www.hfhr.org.pl

Ewelina Tylec ewelina.tylec@gmail.com
Spécialiste des Droits de l'homme, Institut de Droit et Société (INPRIS) www.inpris.pl

1. Eurostat <http://tinyurl.com/Eurostat-asylum2014>
2. Bureau des étrangers: <http://udsc.gov.pl/statystyki>
3. Article 18.1, Loi de 2003 sur l'octroi de la protection aux étrangers sur le territoire de la République de Pologne www.refworld.org/docid/44a134a44.html
4. UNHCR (2003) *Principes directeurs sur la protection internationale: « Possibilité de fuite ou de réinstallation interne » dans le cadre de l'application de l'Article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés.* www.noas.no/wp-content/uploads/2002/09/UNHCR-Guidelines-Internal-Flight-or-Relocation-Alternative.doc
5. Cour européenne des droits de l'homme, *Salah Sheekh c. les Pays-Bas* (Application no. 1948/04), 11.01.2007 www.refworld.org/docid/45cb3dfd2.html

Enfants non accompagnés et séparés dans l'Union européenne

Rebecca O'Donnell et Jyothi Kanics

Un corpus de plus en plus important de lois, de politiques et de mesures pratiques de l'UE traite de la situation des enfants non accompagnés et séparés qui arrivent dans l'UE. Il existe toutefois un risque dans le climat politique actuel tendu de voir l'attention et les ressources détournées au détriment d'un renforcement des progrès réalisés jusqu'ici.

De plus en plus d'enfants émigrent seuls vers l'Europe afin d'échapper à la persécution, au conflit, à la violence et à la pauvreté, certains peuvent également tenter de rejoindre leur famille ou être à la recherche de possibilités économiques ou éducatives. Ils sont nombreux à entreprendre des voyages très dangereux par terre et par mer, et une fois en Europe il arrive qu'ils se déplacent ou soient déplacés d'un pays à un autre par des trafiquants humains ou des passeurs clandestins. Ils sont nombreux à avoir des motifs pour demander la protection internationale,¹ et beaucoup d'entre eux courent aussi le risque de subir des discriminations ou d'être exploités.

Selon Eurostat, le nombre des enfants non accompagnés ou séparés² qui cherchent à obtenir l'asile dans l'Union européenne est en constante augmentation depuis 2010. Entre janvier et octobre 2015, uniquement en Suède, le nombre d'enfants demandeurs d'asile (23 349) dépasse le

chiffre total de 2014 pour l'ensemble de l'UE. Il n'existe pas de statistiques globales concernant les enfants non accompagnés qui ne demandent pas l'asile, mais il est probable que les chiffres soient également très élevés pour cette catégorie.

Au cours des dernières années l'UE a prescrit aux États membres certaines obligations spécifiques relatives aux enfants non accompagnés, notamment dans la version révisée du régime d'asile européen commun, la Directive de l'UE concernant la prévention de la traite des êtres humains,³ et la Directive de l'UE relative au retour des migrants en situation irrégulière.⁴ Même si l'on constate toujours des différences en matière de traitement des enfants non accompagnés en fonction des instruments qui leur sont applicables, l'UE a entrepris des efforts considérables afin de privilégier les droits qui leur sont communs en tant qu'enfants à travers la mise en application d'un Plan d'action de l'UE



UNHCR/Johan Bårman

satisfait ses besoins et réalise ses droits tels qu'inscrits dans la Convention relative aux droits de l'enfant et dans lequel il est préservé de tout risque de persécution ou de préjudices graves⁷, est un défi fondamental commun à tous les enfants non accompagnés et séparés. Une telle approche exigera peut-être des États membres qu'ils envisagent et mettent en pratique des solutions qui ne semblent pas nécessairement évidentes dans un contexte de contrôle de l'immigration mais dont l'objectif est de garantir l'application du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant ou du mineur.

Une solution durable peut par exemple impliquer l'intégration locale pour des

Deux mineurs afghans non accompagnés à Malmö, en Suède (novembre 2015), en chemin vers un centre d'arrivée temporaire (établi par la municipalité pour fournir des toilettes, des douches, une connexion Wifi et de l'électricité) avant de se rendre au bureau de l'immigration où ils peuvent déposer une demande d'asile.

pour les mineurs non accompagnés (2010-2014)⁵ avec pour objectif de résoudre certaines des questions les plus épineuses relatives aux enfants non accompagnés, comme la représentation légale, l'évaluation de l'âge, la localisation de la famille et la recherche de solutions durables.

À l'heure actuelle, les États membres en sont à une phase précoce d'application et d'intégration des obligations communes de l'UE à leur législation et à leurs pratiques nationales, et l'on constate autant de cas de bonnes pratiques que de difficultés persistantes dans la manière dont les États membres identifient, reçoivent et prennent en charge les enfants non accompagnés et séparés qui arrivent en Europe.⁶ Dans la situation actuelle, il est essentiel que les nouvelles garanties de l'UE soient respectées et que les acteurs de la protection de l'enfant soient impliqués aux côtés des acteurs du contrôle de l'immigration et de la loi afin d'identifier les risques encourus par les enfants en transit et leur procurer un environnement sûr. La situation des enfants qui ne demandent pas l'asile et celle des enfants qui approchent l'âge de dix-huit ans soulèvent des difficultés particulières lorsque dans certains pays membres des préoccupations relatives au contrôle de la migration et de la criminalité semblent encore prendre le pas sur l'impératif humanitaire et la protection de l'enfant.

La recherche d'une « solution durable », définie comme un ensemble de circonstances viables susceptibles de garantir que l'enfant non accompagné ou séparé puisse se développer et devenir adulte dans un environnement qui

motifs humanitaires même en l'absence de droit à la protection internationale. En dernier ressort, la recherche de solutions durables peut exiger des États membres qu'ils coopèrent plus étroitement en vue d'identifier la localisation et les conditions de prise en charge les mieux adaptées au développement de l'enfant, par exemple en permettant des transferts d'enfants vers un autre État membre dans le cadre de programmes de réinstallation ainsi que des dispositions plus généreuses en matière de réunification familiale. En outre, la mise en place de mesures adaptées visant à trouver des solutions durables est l'unique voie appropriée afin d'atteindre un objectif que de nombreux États membres privilégient, à savoir le retour des enfants non accompagnés dans leur pays d'origine, lorsqu'il est avéré que cette solution correspond à leur intérêt supérieur.

L'intérêt supérieur de l'enfant

Plusieurs États membres affirment avoir mis en place des procédures de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant destinées à soutenir leurs autorités compétentes lorsqu'elles prennent des décisions concernant des solutions durables à l'intention des enfants séparés. Plusieurs projets en cours financés par l'UE se préoccupent de mieux définir, identifier et mettre en place des solutions durables conformes à l'intérêt supérieur de l'enfant. Veiller à ce que toutes les décisions soient prises en pleine connaissance des circonstances qui affectent la vie des enfants dans leur pays d'origine est également un élément crucial. Finalement, des projets

financés par l'UE se sont également penchés sur le processus de retour, et notamment sur le contrôle et l'évaluation des circonstances de vie des enfants et de leurs familles après ce retour.

À l'heure actuelle, le nombre élevé de personnes concernées et la difficulté du climat politique peuvent faire craindre un détournement de l'attention et des ressources initialement consacrées à renforcer les progrès accomplis au profit de mesures d'urgence en première ligne et d'activités dans des pays tiers destinées à dissuader la migration et à combattre les trafiquants humains. La situation exige toutefois, et de manière urgente, de l'UE et de ses États membres un renforcement systématique des progrès réalisés récemment, non seulement dans le domaine du régime de l'asile et des mesures spéciales destinées aux enfants victimes de la traite mais également dans ces procédures émergentes qui s'intéressent à l'intérêt supérieur des autres enfants migrants. L'élaboration d'une stratégie globale de l'UE relative aux enfants non accompagnés ou qui migrent seuls est peut-être le meilleur moyen d'avancer dans ce domaine. Même si les décideurs politiques sont actuellement plutôt circonspects dans l'adoption de nouveaux cadres politiques, les États membres finiront par y trouver leur compte si l'UE joue un rôle prudent et proactif et qu'elle les aide à protéger les enfants de la négligence, de la violence et de l'exploitation dans la région.

Rebecca O'Donnell rebecca@childcircle.eu
Co-fondatrice de Child Circle www.childcircle.eu

Jyothi Kanics jyothi.kanics@unilu.ch
Chercheuse, Pôles de recherche nationaux –
The Migration-Mobility Nexus
<http://nccr-onthemove.ch>

1. Voir: UNHCR (2009) *Principes directeurs sur la protection internationale No 8: les demandes d'asile d'enfants dans le cadre de l'article 1A(2) et 1F de la Convention de 1951 et/ou son Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*.
www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html
2. Définitions et recommandations officielles, voir: Comité des droits de l'enfant (2005) *Observation générale N°6 sur le Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine*
www.refworld.org/docid/42dd174b4.html
3. Directive 2011/36/EU concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:EN:PDF>
4. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0115&from=EN>
5. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=URISERV:j10037&from=EN>
6. Voir par exemple, European Migration Network (2015) <http://tinyurl.com/EMN-UnaccompaniedMinors> et Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (2012) <http://tinyurl.com/FRA-separated-children>
7. UNHCR et UNICEF (2014) *Safe and Sound: what States can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe* (Sain et sauf: ce que les États peuvent faire afin de garantir le respect de l'intérêt supérieur des enfants au sein de l'Europe)
www.refworld.org/docid/5423da264.html

Éloigner des « personnes inéloignables »

Katharine T Weatherhead

Les lois et les pratiques de l'Union européenne concernant les migrants non-éloignables – à savoir les demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée mais dont le retour dans leur pays d'origine ne peut avoir lieu – ont des conséquences politiques et humanitaires.

Au sein de l'Union européenne (UE), les migrants en situation régulière obtiennent un permis de résidence et les migrants en situation irrégulière font l'objet d'une procédure d'éloignement, une injonction de quitter le pays. Les migrants en situation irrégulière « dont la présence est connue des services de l'immigration, mais qui pour un série variée de raisons ... ne sont pas éloignés »¹ sont regroupés sous le terme de personnes inéloignables ou personne ne pouvant pas faire l'objet d'une expulsion ou d'une déportation. Les obstacles à leur éloignement peuvent être liés à des considérations juridiques ou humanitaires, à des obstacles pratiques ou à des choix politiques.

Les obstacles juridiques incluent la situation humanitaire dans le pays d'origine, des considérations humanitaires en cas de problèmes graves de santé, d'une obligation de protéger la vie privée et familiale, et des considérations relatives à l'intérêt supérieur d'un enfant.

Les obstacles pratiques incluent des difficultés d'identifier le migrant ou de déterminer sa nationalité, l'absence de documents de voyage, ou le refus de l'État d'origine d'autoriser le retour de l'individu sur le territoire national.

Les obstacles relevant d'un choix politique incluent la sauvegarde des intérêts nationaux du pays concerné, à savoir des considérations de sécurité publique ou

de protection des valeurs inscrites dans la Constitution ou dans les politiques nationales.

Aux termes de la Directive 2008 de l'UE relative aux normes et procédures communes applicables au retour ou « directive retour », les personnes qui ne peuvent pas faire l'objet d'un éloignement peuvent faire l'objet d'un report officiel de l'éloignement.² Toutefois, le terme de « report de l'éloignement » tend à minimiser la durée qui est accordée aux individus dans le cadre de ce report. En octobre 2009, par exemple, depuis plus de six ans 58 800 migrants en situation irrégulière en Allemagne avaient obtenu et vivaient avec un titre de « séjour toléré » suite à un report de leur éloignement.

De plus, un report officiel de leur éloignement n'accorde pas à ces individus un droit de résidence temporaire. Au contraire, leur statut reste irrégulier. Cela signifie que les États membres continuent d'avoir l'obligation de les éloigner du territoire de l'Union européenne, alors même que la législation de l'Union reconnaît qu'ils sont inéloignables.

Ce cadre juridique compliqué place les migrants inéloignables dans une situation d'énorme vulnérabilité. Ils sont encore plus susceptibles de subir des violations de leurs droits humains dans la mesure où toute une série de droits applicables aux migrants en situation irrégulière n'apparaissent pas dans les dispositions de la directive retour qui à eux leur sont applicables. La précarité de leur situation est encore aggravée dans la mesure où plusieurs États membres ne disposent d'aucune disposition spécifique régissant leur présence. Les universitaires abordent très peu ce type de vulnérabilité qui est par ailleurs entièrement négligée par les décideurs politiques.

En association avec une volonté politique d'utiliser l'éloignement comme moyen de gestion des migrants en situations irrégulières, il semble que les institutions de l'UE décrivent l'éloignement comme une mesure à la fois possible et nécessaire, alors même qu'il existe indubitablement des obstacles qui s'y opposent. Parallèlement, l'option de régularisation du statut des migrants, telle que prévue aux termes de la directive retour, semble tenir davantage de l'apparence que de la réalité, particulièrement face aux innombrables références qui sont faites au sein de l'UE à la menace potentielle de sécurité que représentent les demandeurs d'asile et les migrants en situation irrégulière.

Il existe toutefois des options politiques intermédiaires entre éloignement et régularisation. Un statut régulier limité dans



Un demandeur d'asile en attente d'être expulsé, dans le centre de détention de Tinsley House au Royaume-Uni.

le temps et/ou temporaire pourrait donner aux migrants inéloignables un degré de sécurité juridique élémentaire qui réduirait le risque de violation de leurs droits humains. Le fait de mieux documenter ces individus pourrait également permettre de réunir davantage d'informations sur leurs nombres et leur situation, et sur cette base il serait possible d'élaborer une politique réaliste sur ce phénomène de « non-éloignabilité ». Alternativement, encourager les États membres à faire usage des dispositions de report non-obligatoire prévues dans la directive retour pourrait au moins favoriser une harmonisation plus importante de la pratique entre États membres, créant ainsi une base commune pour des discussions et une coopération futures sur ce sujet.

Katharine T Weatherhead

katharine.weatherhead@sant.ox.ac.uk

Étudiante en Master 2015-16, Centre d'études sur les réfugiés www.rsc.ox.ac.uk

Cet article est une version abrégée et corrigée d'un mémoire de maîtrise non publié en Droit et relations internationales de l'Université d'Edimbourg, intitulé: « Imagined Mobility' in the European Union: The Partial Securitisation of Non-Removable Irregular Immigrants » (2014).

1. Agence des droits fondamentaux de l'UE (2011) *Les droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière dans l'Union européenne Rapport comparatif* <http://fra.europa.eu/fr/publication/2012/les-droits-fondamentaux-des-migrants-en-situation-irreguliere-dans-lunion-europenne>

2. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0115&from=EN>

janvier 2016

www.fmreview.org/ft/destination-europe

Europe, n'imites pas l'Australie !

Keeya-Lee Ayre

L'éloge de la politique de renvoi des réfugiés adoptée par l'Australie est bien malavisé.

La pratique australienne de renvoi des demandeurs d'asile a été citée, souvent de manière favorable, comme un exemple à suivre en Europe par plusieurs dirigeants de pays de l'Union européenne (EU). En effet, dans le contexte australien la question des « boat-people » a été instrumentalisée et figure à une place prééminente dans les médias depuis plusieurs dizaines d'années.

Il est possible de retracer l'origine de cette politisation à 2001, et au cas extrêmement médiatisé du MV Tampa, un cargo norvégien qui avait secouru en mer 438 personnes (principalement des demandeurs d'asile afghans) qui se trouvaient à bord d'un bateau de pêche en détresse et auquel l'entrée dans les eaux australiennes avait été refusée. Ce refus avait suscité une condamnation internationale généralisée, mais en Australie le public avait soutenu la décision du gouvernement et sa priorité accordée à la sécurité internationale et à la protection des frontières. Les médias nationaux avaient décrit les demandeurs d'asile comme des tricheurs qui avaient usé de moyens illicites pour pénétrer dans le pays et en tirer des avantages. Depuis lors, le public les considère comme indignes de confiance et comme une menace potentielle à la sécurité.

Depuis cette époque, on observe un mouvement de panique régulier et constant à l'égard des demandeurs d'asile qui se fonde sur une mise en doute de la moralité des individus concernés. En Australie, arriver en bateau équivaut à tenter de resquiller pour passer devant d'autres réfugiés qui se trouvent dans des camps et qui sont considérés comme appartenant à un groupe moralement supérieur, parce qu'ils font preuve de patience et qu'ils attendent leur tour pour être réinstallés dans un pays lointain. Ce type de rhétorique est particulièrement efficace dans le contexte australien où le fait de « resquiller », ou de contourner la liste d'attente, est perçu comme un manque d'équité, une valeur étroitement associée à l'identité nationale australienne.

En réponse à la couverture médiatique de plus en plus importante en Australie du traitement des demandeurs d'asile en Europe, le premier ministre Tony Abbott a profité de l'occasion pour faire l'éloge de ce que pratique son propre gouvernement à leur égard dans le cadre de sa politique de « refoulement des bateaux », en dépit de sa totale illégalité aux yeux du droit international: « Si vous voulez mettre fin aux décès en mer et arrêter les noyades, vous n'avez pas d'autre moyen que de mettre fin à l'arrivée des bateaux », affirme-t-il. Il est vrai que plus aucun demandeur d'asile ne se noie dans les eaux territoriales

australiennes, du moins à notre connaissance. Mais nous ne savons pas s'ils sont en train de mourir ailleurs, hors de vue. De nombreux réfugiés qui sont arrivés avant cette politique de « refoulement des bateaux » sont installés à Nauru ou en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Maintenir ces demandeurs d'asile à l'extérieur des frontières coûte des milliards de dollars à l'Australie. Si l'objectif était véritablement de stopper les arrivées maritimes irrégulières, il serait certes possible de considérer cette politique comme un succès; mais ce n'est certainement pas le cas si l'objectif était de réduire les conséquences financières imputables à l'arrivée des demandeurs d'asile. Si ces personnes, une fois leur autorisation de sécurité obtenue, étaient laissées en liberté au sein de la communauté en attendant le traitement de leur dossier, elles paieraient des impôts et apporteraient une contribution à la société. Mais le gouvernement est tellement paralysé par sa propre politique « anti boat-people » qu'il n'est même plus en mesure d'étudier des solutions aussi simplement humaines sans encourir une réaction défavorable du public.

La rhétorique anti demandeur d'asile actuelle est parfois comprise, et ce même au niveau national, comme un sentiment généralisé de rejet des réfugiés, et elle commence à détruire en partie la cohésion sociale qui prévaut en Australie suite à de nombreuses années de politiques réellement multiculturelles. Le public a été convaincu que refouler les bateaux des réfugiés était le meilleur choix, socialement et moralement. Beaucoup d'Australiens croient que le gouvernement agit dans leur intérêt, dans l'intérêt du pays et même dans l'intérêt de ceux des réfugiés qui attendent dans des camps à l'étranger.

En septembre 2015, la chancelière allemande Angela Merkel a parlé de « obligation morale » et de l'instauration de « politiques d'immigration à la hauteur des valeurs que [l'Europe représente] ». ² L'UE doit avant tout considérer les demandeurs d'asile comme des personnes détentrices de droits en vertu du droit international et non pas comme des individus moralement suspects parce qu'ils cherchent à obtenir protection.

Keeya-Lee Ayre keeyaleeayre@gmail.com

Écrivaine, chercheuse et consultante, actuellement en cours de préparation d'un master en Anthropologie appliquée et développement participatif à l'Université nationale australienne www.anu.edu.au

1. <http://tinyurl.com/ABC-Abbott-2015-09-04>

2. <http://tinyurl.com/Guardian-Merkel-2015-09-03>

L'Europe et l'avenir de la politique internationale sur les réfugiés

El Hassan bin Talal

Un nouveau courant de pensée, que les dirigeants européens devrait adopter, est en train d'émerger sur les moyens de promouvoir des réponses à long terme à la crise des réfugiés syriens; des réponses susceptibles de protéger et respecter la dignité humaine tout en instaurant une série de solutions plus durables et bénéfiques pour les États qui reçoivent des réfugiés dans la région Afrique du Nord - Asie de l'Ouest.

Pendant longtemps, l'Union européenne (UE) s'est félicitée d'être un phare en matière de régionalisme, mais sa paralysie actuelle sur la question du système commun d'asile risque de représenter l'échec le plus sévère dans l'histoire de ce projet. Jusqu'à présent cette année, plus de 800 000 réfugiés et migrants sont arrivés sur le continent depuis la mer et l'on s'attend à ce que ce chiffre dépasse le million début 2016.¹ L'UE rencontre beaucoup de difficultés à trouver une réponse effective à cette situation, et même si les chiffres paraissent impressionnants, elle pourrait gérer la crise plus efficacement et en préservant le bien-être et la dignité de ceux qui fuient le conflit et la persécution, si elle l'approchait de manière proactive et mettait en place des mécanismes permettant de répartir la responsabilité collective entre ses 28 États membres.

Cette situation perd beaucoup de son importance lorsqu'elle est comparée à la réponse des États hôtes dans les pays d'origine, particulièrement ceux qui entourent la Syrie et où le nombre des réfugiés écrase jusqu'aux quotas les plus conséquents que chaque État européen accueillerait individuellement dans le cadre d'un système partagé; et malgré cela l'Europe continue de se préoccuper de désagréments entre États membres à propos de problèmes de réinstallation et de clôture de frontières. Entre 2007 et 2013, l'UE a consacré près de 2 milliards d'euros à la sécurité de ses frontières extérieures; elle a également investi des sommes conséquentes dans des initiatives liées à la migration, comme des centres de réception et de détention dans des pays non-européens afin d'empêcher l'arrivée d'autant d'immigrants potentiels que possible. Par contre, seulement 17 % (c'est-à-dire 700 millions d'euros) des dépenses effectuées au cours de la même période ont été consacrées à la réinstallation et à l'intégration des réfugiés. Se contenter de fermer la porte à double tour ne signifie pas qu'il y aura une diminution du nombre de réfugiés en route vers l'Europe. Les politiques les plus efficaces que l'UE puisse mettre en place devront se concentrer

sur les causes profondes de la migration vers ses côtes, et ce sont des causes qui sont à résoudre dans les pays d'origine des réfugiés.

Les moteurs de la migration en avant

C'est principalement parce que la communauté internationale ne leur apporte pas un soutien adéquat dans les endroits où ils sont déplacés que les réfugiés sont prêts à prendre tous les risques majeurs associés au voyage jusqu'en Europe. Comme l'illustre la crise des réfugiés syriens, le soutien diminue de plus en plus à mesure que la situation se prolonge, et les pays hôtes et les réfugiés en sont réduits à se débattre seuls. Dans mon pays, le Plan jordanien de réponse n'a reçu qu'approximativement 34 % du financement demandé, alors que seulement 20 % des 289 millions de dollars US de l'appel de l'UNHCR pour 2015 ont été couverts. Les difficultés immenses que rencontrent de nombreux réfugiés dans leur vie quotidienne en sont le résultat et c'est pour cela qu'ils en sont réduits à chercher des options meilleures en Europe et ailleurs.² Une grande partie de cette assistance est toutefois consacrée à l'assistance d'urgence et les coupures réalisées par le Programme alimentaire mondial dans son assistance aux pays hôtes de la région avec les conséquences dramatiques qu'elles ont au niveau des familles démontrent parfaitement à quel point ces solutions sont insoutenables en soi. Si l'Europe est réellement décidée à s'attaquer de manière efficace, et en accord avec les valeurs fondamentales qui sont celles de l'Union, à la crise qu'elle rencontre actuellement, elle doit être prête à adopter des approches audacieuses et novatrices dans sa manière d'aider les réfugiés et les pays hôtes qui les accueillent bien au-delà de ses frontières.

La possibilité d'une réponse européenne renforcée

Des stratégies sont nécessaires en vue de dépasser les modèles verticaux dominants d'assistance aux

janvier 2016

www.fmreview.org/ft/destination-europe

réfugiés pour passer à une aide qui promeuve leur autonomie et leur autosuffisance. L'UE pourrait jouer un rôle de pionnier à cet égard en faisant progresser la politique internationale vis-à-vis des réfugiés et en la rendant plus pertinente face aux défis du 21^e siècle. Sous l'impulsion de la Commission européenne, de nouveaux partenariats pourraient être établis entre les bailleurs internationaux, les réfugiés, les États hôtes et le secteur privé. Des recherches menées par le West Asia-North Africa Institute montrent dans le détail à quoi des partenariats nouveaux avec un potentiel de succès élevé pourraient ressembler en prenant la Jordanie comme modèle.³

En bref, une position politique plus sensée au niveau de l'UE consisterait à réallouer certaines dépenses de sécurité (comme celles liées au contrôle des frontières) afin de soutenir des formes novatrices et plus durables d'assistance aux réfugiés à l'intérieur des pays hôtes dans leur région d'origine. Encourager un investissement à grande échelle dans les pays hôtes dans des secteurs de fabrication industrielle qui emploient à la fois de la main-d'œuvre réfugiée et locale, à des taux préétablis et avantageux pour les deux communautés est une mesure politique dont le potentiel est énorme. Cela nécessiterait de la part de l'UE un appui qui dépasse la simple assistance financière – comprenant, mais pas exclusivement, des concessions commerciales ainsi que des exemptions de taxes visant à inciter l'investissement d'entreprises industrielles déjà implantées dans le pays. Des initiatives de ce type pourraient fonctionner et compléter, plutôt que se substituer aux quotas de réinstallation et à la poursuite de l'assistance d'urgence.

Pour qu'un tel modèle puisse fonctionner, il serait nécessaire de conclure des accords de partenariats entre les pays hôtes de la région et l'UE. Afin d'en minimiser les risques, il faudrait également accompagner ces accords d'un cadre juridique facilitant les flux de capitaux et protégeant toutes les parties impliquées. Il faudrait notamment revoir les règles d'origine préférentielle de l'UE afin de permettre le travail des réfugiés dans la production de biens manufacturés et de leur exportation vers les marchés européens. Même si les règles d'origine de l'UE sont mondiales et qu'elles sont en place depuis très longtemps, une concession de ce type, assortie d'autres conditions de vérification en matière de qualité des produits finis, pourraient être accordées sur une base bilatérale aux pays hôtes. Un accord sur l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels pourrait permettre par exemple aux produits manufacturés



UNHCR/Christopher Herwig

Les réfugiés syriens du camp d'Azraq, en Jordanie, doivent parcourir un long chemin pour faire leurs courses. Juin 2015.

par des réfugiés syriens de pénétrer sur le marché européen sans nécessiter de contrôles techniques supplémentaires. Un partenariat de cet ordre constituerait un engagement de la part de l'UE de rechercher des solutions plus durables face aux défis des crises de réfugiés, et serait un premier pas en direction d'une résolution des échecs de la politique mise en place pour contenir les débordements actuels en Europe qui sont à l'origine du problème.

Ce type d'initiative répondrait également aux impératifs tels qu'inscrits dans la communication récente de la Commission européenne *Éléments relatifs à la stratégie régionale de l'UE pour la Syrie et l'Iraq, ainsi que pour la menace que constitue l'EIL/DAECH*.⁴ Dans ce document la Commission articule la nécessité de développer des approches pour répondre « aux besoins de développement à long terme des personnes déplacées » et « renforcer les capacités locales de résilience en Syrie, en Iraq et dans les pays voisins touchés ».

Conclusion

Le projecteur restera probablement focalisé sur l'Europe pendant encore un certain temps et une grande partie de l'attention suscitée par la crise des réfugiés continuera de mettre en lumière des questions touchant à la réinstallation, au contrôle des frontières et aux aspects procéduriers de la politique d'asile de l'UE. Même s'ils sont importants, ces domaines ne sont pas ceux que l'Europe doit résoudre en priorité pour développer une approche efficace face à la crise actuelle. De nouveaux types de partenariats avec les pays hôtes dans les régions d'origine des réfugiés pourraient s'attaquer à des phénomènes comme ceux de la dépendance vis-à-vis de l'aide et de la lassitude des pays hôtes, et orienter la politique internationale sur les réfugiés vers des initiatives plus durables et plus mutuellement avantageuses.

C'est la meilleure possibilité qui s'offre à l'Europe de réduire le nombre des nouveaux arrivants sur ses côtes et aussi d'éviter les nombreuses pertes en vie humaine qui accompagnent ce processus. Plus important encore, cela pourrait représenter une transition vers des politiques internationales sur les réfugiés qui offrent des possibilités aux communautés hôtes comme aux réfugiés tout en respectant la dignité humaine.

Prince El Hassan bin Talal

Fondateur et Président du West Asia-North Africa Institute (WANA) <http://wanainstitute.org/en>

Il est possible de contacter l'auteur par l'intermédiaire de: info@wanainstitute.org

1. UNHCR, *Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean* <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php> Novembre 2015.
2. En septembre 2015, la Commission européenne et ses États membres avaient mobilisé plus de 4,2 milliards d'euros en secours d'urgence, et des fonds supplémentaires avaient été promis. Commission européenne (2015) *Fiche-info ECHO – Crise syrienne – novembre 2015* http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_en.pdf
3. WANA Institute (2015) *Forging New Strategies in Protracted Refugee Crises: Syrian Refugees and the Host State Economy* <http://wanainstitute.org/en/publication/forging-new-strategies-protracted-refugee-crises-syrian-refugees-and-host-state-economy>
4. http://ec.europa.eu/echo/files/news/20150206_JOIN_en.pdf

Choix, préférences et priorités au sein d'un système d'appariement pour les réfugiés

Will Jones et Alexander Teytelboym

Nous proposons un « système d'appariement » qui permettra simultanément de donner des choix aux réfugiés selon où ils veulent bénéficier d'une protection tout en respectant les priorités des États sur les réfugiés qu'ils peuvent accepter.

On n'a pas cessé de répéter aux Syriens qui fuyaient le conflit actuel qu'ils ne pouvaient pas « choisir » le pays dans lequel ils cherchaient à obtenir une protection à long terme. En Australie l'idée selon laquelle les demandeurs d'asile « feraient leur marché » pour trouver le meilleur sanctuaire figure toujours en bonne place dans la rhétorique utilisée pour leur fermer les portes. Dans ces cas et dans d'autres, la prémisse est qu'il est injustifiable de permettre aux réfugiés de pouvoir choisir l'endroit où ils obtiennent protection. La conséquence telle qu'inscrite dans la Réglementation de Dublin est que les réfugiés n'ont le droit de demander l'asile que dans un seul pays de l'Union européenne.

Du point de vue des États, les flux de réfugiés sont chaotiques, imprévisibles et largement considérés comme perturbateurs et déstabilisants pour la société. Tout le monde reconnaît que la Réglementation de Dublin qui tente d'y répondre en plaçant l'obligation d'asile sur le premier pays de l'UE que le demandeur d'asile atteint, n'est absolument pas adaptée aux objectifs poursuivis. Parallèlement, il est urgent de concevoir des mécanismes capables de résoudre l'impasse politique qui sépare les différents pays européens autour de la question de l'asile.

L'appariement des réfugiés

Nous proposons un mécanisme qui peut à la fois donner des choix aux réfugiés sur l'endroit dans

lequel ils vont être protégés et permettre aux États de gérer avec équité et efficacité le partage des responsabilités en matière d'octroi d'asile.¹ La manière dont nous affectons les étudiants aux écoles, les jeunes médecins aux hôpitaux et les reins des donateurs vivants aux bénéficiaires de greffes, se fait par appariement des deux catégories. Il faut donc appairer les réfugiés aux États exactement de la même manière afin qu'ils puissent être protégés. En outre, nous voulons un mécanisme auquel les participants des deux bords aient envie de participer, un mécanisme qui satisfasse au mieux leurs préférences et leurs souhaits, et qui le fasse d'une manière équitable et transparente. Ce mécanisme pourrait même donner à des États qui jusqu'à présent ne sont pas disposés à prendre leur part de ce type de responsabilités une incitation additionnelle à y participer.

Concrètement, dans notre proposition, les États et les réfugiés soumettent leurs préférences – à savoir pour les uns quels réfugiés ils souhaitent le plus accueillir, et pour les autres dans quel État ils souhaitent obtenir protection – à un organe d'arbitrage chargé d'appairer les États et les réfugiés en fonction des préférences annoncées. En principe, les réfugiés pourraient soumettre leurs préférences depuis n'importe quel endroit, ce qui leur éviterait de courir les risques d'un voyage dangereux et de s'exposer à l'extorsion des trafiquants humains. C'est un mécanisme

janvier 2016

www.fmreview.org/ft/destination-europe

qui n'implique aucun échange d'argent, qui fonctionne lorsqu'il y a des quotas ou d'autres contraintes, et qui peut fonctionner de manière:

1. intégrale – tous les réfugiés à l'intérieur du mécanisme sont accueillis quelque part (les quotas accordés par les États participants s'ajoutant aux chiffres total de réfugiés cherchant un endroit par l'intermédiaire de « cette bourse »).
2. stable – les réfugiés comme les pays ne finissent pas mécontents de leur choix et n'éprouvent pas le besoin de se « ré-apparier » en entreprenant des déplacements secondaires.
3. efficace – la situation d'aucun réfugié ne peut être améliorée sans qu'empire automatiquement la situation d'au moins un autre réfugié.

Finalement, ce mécanisme peut être rendu suffisamment « sûr » de manière à donner aux États, comme aux réfugiés, la possibilité de révéler leurs véritables préférences en toute honnêteté.

De nombreux points restent encore à déterminer au-delà de ce fonctionnement de base. Ce sont les concepteurs du système auxquels il incombera de décider à quels réfugiés l'appariement devrait être appliqué, et quels types de préférences les États et les réfugiés devraient avoir la possibilité d'exprimer. Le système pourrait, par exemple, être conçu de manière à permettre aux États d'identifier des catégories prioritaires ont fonction de leurs pénuries de compétences ; cela pourrait s'avérer utile afin de persuader les États d'Europe de l'Est qui ont des pénuries de main d'œuvre de participer au système. Il pourrait y avoir certaines raisons pour justifier que des États souhaitent décider à l'avance que les populations de réfugiés qu'ils acceptent d'accueillir doivent remplir certaines conditions « de répartition ». Des États pourraient par exemple s'engager collectivement et à l'avance à accueillir une population de réfugiés d'origine diverse, et une caractéristique de cet ordre pourrait être intégrée au système. Les concepteurs du système auraient à dispositions de nombreux choix en vue de remplir n'importe quel ensemble d'objectifs ayant fait l'objet d'une décision. La seule chose que nous revendiquons, c'est d'affirmer, quels que soient les objectifs de départ, qu'un système d'appariement permettrait de les remplir de manière bien plus efficace et satisfaisante que le système actuel.

Il est tout à fait improbable que tous les États aient les mêmes préférences. Mais même si tous les États finissaient par classer les réfugiés dans le même ordre, passer par l'organe d'arbitrage constituerait tout de même une amélioration face au statu quo actuel, dans la mesure où les préférences des réfugiés eux-mêmes deviendraient

alors le facteur décisif permettant de déterminer la destination de chacun.

Il existe toutefois, une diversité de principes qui pourraient être utilisés pour tenter de déterminer l'attribution de priorités entre les demandes, en fonction des limites pratiques et politiques du nombre de réfugiés qu'il est possible d'accueillir. Le gouvernement du Royaume-Uni (RU) a par exemple déclaré que ses priorités étaient déterminées en fonction des besoins les plus pressants et sur une évaluation de la capacité du RU à se trouver dans une position unique pour avoir le meilleur impact. D'un autre côté, les gouvernements de la Slovaquie, de la Pologne et de la République Tchèque ont tous signalé qu'ils étaient disposés à accueillir un plus grand nombre de réfugiés mais seulement de religion chrétienne. Que de tels principes soient considérés comme discriminatoires ou qu'ils soient largement admis, le fait est que différents États sont déjà autorisés à classer ces principes de manière différente et que d'autres États risquent de classer les mêmes réfugiés différemment ; il serait par exemple tout à fait raisonnable pour le Brésil et la France de préférer respectivement des réfugiés lusophones et francophones.

De même, les préférences des réfugiés seront également très variées. Il existe de nombreuses raisons de penser que les préférences des réfugiés seront tout aussi hétérogènes qu'ils le sont eux-mêmes. À l'heure actuelle, les réfugiés n'ont pas d'autre alternative que de se fixer comme priorité d'atteindre l'endroit dans lequel ils ont l'impression qu'ils auront le plus de probabilité d'être protégés. En conséquence, nous avons très peu d'information sur les choix que feraient les réfugiés s'ils savaient qu'ils ont la garantie d'être protégés quelque part. Et c'est ce que nous aimerions savoir.

L'utilisation d'un système d'appariement n'implique pas intrinsèquement de dicter les principes que les États ont le droit d'utiliser pour classer les réfugiés, et l'organe d'arbitrage pourrait permettre ou interdire l'utilisation de n'importe quel critère. Tout comme la sélection opérée par les hôpitaux ne devrait pas leur permettre d'être raciste dans le recrutement de leurs médecins, l'organe d'arbitrage ne devrait permettre de classer les réfugiés qu'en fonction de critères compatibles avec les principes et les objectifs de la Convention de 1951, et peut-être avec d'autres séries de principes.

Il est évident que les États, s'ils souhaitent réellement résoudre la crise des réfugiés, devraient accepter des afflux massifs de réfugiés et trouver les moyens de combattre la crise qui fait rage en Syrie et ailleurs. Les mécanismes d'appariement, comme celui que nous proposons ici, ne peuvent en aucun cas constituer une solution intégrale et définitive à

la totalité des différentes questions qu'ils tentent de résoudre. Ils ne sont au mieux, et dans la limite des contraintes de ce qui est politiquement acceptable, qu'une amélioration substantielle face au statu quo et peuvent servir à inciter les États à assouplir ces contraintes. Même si les mécanismes d'appariement ne peuvent pas obliger les États à agir éthiquement, ils contribueront tout de même à améliorer la situation des réfugiés indépendamment du fait qu'il soit, ou non, possible de contraindre les États à respecter leurs obligations juridiques et morales. Il s'agit donc d'une proposition pragmatique en droite ligne avec ceux qui pensent que les États sont d'accord de contribuer aux efforts destinés à protéger les réfugiés uniquement s'ils peuvent identifier une relation entre les droits des réfugiés et leurs propres intérêts.

L'appariement des réfugiés et des États d'accueil constitue une amélioration en termes d'équité, de rapidité d'exécution, de pragmatisme et de réalisme par rapport à presque tous les aspects actuels du régime international des réfugiés. Un mécanisme d'appariement qui respecte les

préférences et les choix des réfugiés ainsi que les priorités des États aura plus de chance de protéger les droits des plus vulnérables et de voir les États contribuer au partage des responsabilités en matière de protection internationale. Tout système qui respectera véritablement les droits de réfugiés devra commencer par respecter leurs choix. Les demandeurs d'asile devraient avoir la capacité de choisir l'État dans lequel ils souhaitent passer leur existence. L'appariement des réfugiés pourrait être un bon début dans cette direction.

Will Jones william.jones@qeh.ox.ac.uk

Maître de conférences, Centre d'études sur les réfugiés, Université d'Oxford www.rsc.ox.ac.uk

Alexander Teytelboym

alexander.teytelboym@inet.ox.ac.uk

Chargé de recherche, Institute for New Economic Thinking à l'Oxford Martin School, Université d'Oxford www.inet.ox.ac.uk

1. Jones, W et Teytelboym, A « The Refugee Match », article en cours d'évaluation. Disponible sur demande auprès des auteurs.

Les questions juridiques et pratiques soulevées par le mouvement des personnes traversant la Méditerranée

Guy S Goodwin-Gill

Le mouvement des personnes est un phénomène avec lequel nous devons apprendre à vivre et que nous devons apprendre à gérer au mieux, dans l'intérêt de tous. Entre autres, les États devront traiter les uns avec les autres sur la base de l'équité et de l'égalité plutôt que selon des attentes souveraines dépassées et peu réalistes.

La « migration irrégulière » est principalement un produit de la fin du XXe siècle, reflétant le désir de certains États d'imposer (leur) ordre au mouvement transfrontalier des personnes. La « migration irrégulière » est, du moins aujourd'hui, peu représentée dans le droit international. Le migrant en situation irrégulière, de même que le migrant en situation régulière, ne sont pas définis par le droit international autrement qu'en faisant référence à leur humanité commune. Le droit international ne prescrit pas non plus ce que les États doivent faire (par opposition à ce qu'ils n'ont pas le droit de faire) lorsqu'ils se trouvent confrontés à ce produit de leur propre vision idiosyncratique du migrant en déplacement. Plus particulièrement, il existe un cadre juridique solide gouvernant les actions des États sur leur territoire et à l'extérieur et même si le contrôle de la migration (les décisions

fondamentales concernant l'entrée, la résidence et l'expulsion) relève de la compétence souveraine de l'État, ces derniers ne peuvent pas pour autant se soustraire à ce cadre juridique.

Néanmoins, les visions unilatérales traditionnelles de la compétence des États se sont montrées inadaptées en tant que principes fondamentaux pour répondre aux questions humanitaires d'aujourd'hui et ont également limité la définition de nouvelles approches urgentement nécessaires. Aujourd'hui, il existe une nouvelle réalité qui est le produit d'une dynamique des relations entre les États, générée en partie par la mondialisation et en partie par des faits indéniables (par exemple, le fait qu'il n'est pas possible de « gérer » la migration de manière unilatérale, et encore moins d'en éteindre le flux). L'illusion persistante d'une compétence étatique absolue et exclusive reste

préoccupante car elle tend à cadrer et à orienter les lois et les politiques nationales d'une manière antagoniste à la coopération internationale et, parfois, irrespectueuse des droits humains.

Le droit international est toujours présent, même si certains États pourraient chercher à le détourner, de manière à inscrire la notion de statut « irrégulier » comme une sorte de raison ou d'excuse fondamentale pour nier à un groupe particulier les droits qui nous sont tous garantis en vertu de notre humanité commune. Il persiste toutefois un écart entre l'acceptation de notre approche basée sur les droits humains et la réalité pour les migrants d'aujourd'hui, un écart qui devra être comblé par une mise en œuvre efficace du droit applicable. Le cadre des lois et des obligations internationales implique plus qu'une prévention passive des préjudices directs : il exige un rôle de protection actif, par lequel les États responsables sont obligés de garantir la protection véritable des personnes qui relèvent de leur compétence ou dont on pourrait s'attendre qu'elles relèvent de leur compétence.

Sauvetage en mer

Les responsabilités juridiques spéciales des États européens en Méditerranée (qui leur incombent ne serait-ce qu'en raison du droit de contrôle qu'ils se sont arrogés sur ce passage) appellent à une approche cohérente du sauvetage et de l'interception en mer, associée directement au débarquement en lieu sûr, avec des soins et une assistance adaptés et fondés sur la protection des droits. En principe, le débarquement pourrait au départ relever de la responsabilité de l'État du pavillon en cas de secours ou d'interception par un navire militaire ou bâtiment équivalent appartenant à un État. Mais, bien qu'il pourrait s'agir d'une mesure de départ, il ne faudrait pas que celle-ci se traduise par de grandes disparités entre les États si certains d'entre eux se montraient peu enclins à consacrer des ressources pour garantir la sûreté des personnes en mer. Les États qui s'engagent dans des activités de recherche et de sauvetage en Méditerranée remplissent une responsabilité communautaire, si bien qu'il convient de définir une formule de partage équitable qui, après avoir garanti un débarquement rapide, se poursuit par une assistance à terre, le traitement des cas et des solutions. Le débarquement en lieu sûr est essentiel mais il ne peut en aucun cas être la seule et unique étape des opérations.

Il n'est pas non plus possible d'appliquer la responsabilité de l'État du pavillon aux navires marchands. Ce dont nous avons

besoin dans ce type de situation, comme l'a démontré l'expérience de la crise des réfugiés indochinois, c'est un programme approuvé et administré à l'échelle internationale ou la garantie de la disponibilité de plusieurs ports de débarquement, de même que des dispositions visant à indemniser au moins partiellement les propriétaires des navires pour les coûts encourus lorsque les capitaines remplissent leurs obligations juridiques internationales de sauvetage en mer.

Si les personnes interceptées ou sauvées en mer ne sont pas débarquées sur un territoire européen, il sera alors essentiel d'avoir mis en place des accords efficaces, ouverts et soumis à une supervision internationale pour garantir leur débarquement et leur logement en lieu sûr, leur traitement et leur protection conformément aux normes applicables et aux normes européennes, et une solution adaptée aux circonstances individuelles, telle que l'asile, la réinstallation, la migration facilitée vers un pays tiers ou le retour au pays d'origine dans la sûreté et la dignité. La détention des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants pour une durée illimitée et dans des conditions sous-optimales ne doit jamais être inscrite au programme européen.

La pression apparemment contradictoire des obligations liées, d'un côté, à l'interception et au sauvetage en mer ou à la lutte contre les passeurs et les trafiquants et, d'un autre côté, au respect des droits humains, semble compromettre la protection. Les responsabilités des États ne s'inscrivent certainement pas dans un ensemble cohérent de droits et d'obligations en matière de migration par voie maritime, mais certaines choses sont toutefois claires. Si un État s'est engagé, comme il le devrait, à lutter contre les passeurs et les trafiquants, il doit déjà remplir certains devoirs envers les victimes. Un État qui choisit d'intercepter des embarcations soupçonnées de transporter des migrants en situation irrégulière doit lui aussi assumer ses obligations en matière de protection, indifféremment de la légalité d'une opération d'interception particulière.

Cela implique donc, sur le plan juridique comme dans la pratique, de combler l'écart de protection concernant la migration/les réfugiés. Cela implique également que l'UE et ses États membres doivent se montrer prêts à intégrer leurs propres principes des droits humains et valeurs fondamentales à des relations véritablement coopératives avec les États de transit et les autres États touchés.

Une Agence européenne de la migration et de la protection

L'UE doit se tourner vers l'extérieur et être prête à s'engager avec les pays de transit selon une relation basée sur l'égalité et l'équité, plutôt que sur la poursuite purement instrumentale d'intérêts régionaux étroits et de « droits souverains ». Entre autres choses, pour des raisons de logique et de cohérence, nous avons besoin d'un statut européen de réfugié basé sur les obligations internationales des États membres et complété par les vastes avantages communautaires de la loi européenne, y compris la liberté de mouvement. Un bon départ serait la création d'une Agence européenne de la protection, qui serait chargée des réfugiés et des migrants ayant besoin de protection, puisque de nombreuses problématiques sont communes à ces deux populations.

Tous les États membres sont parties à la Convention de 1951 et au Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés, et tous sont liés par les mêmes obligations et la même interprétation juridique du statut de réfugié. Étant donné qu'ils ont déjà tous accepté de traiter les réfugiés de la même manière, de leur reconnaître les mêmes droits et de leur accorder les mêmes avantages, les systèmes nationaux de détermination du statut de réfugié semblent redondants. L'UE a besoin (je synthétise ici l'argumentation) d'une réponse européenne simple, selon laquelle les réfugiés d'Europe bénéficieraient d'un asile européen et d'une protection européenne, ainsi que des droits et des avantages accordés par la loi européenne. Parallèlement, il semble judicieux sur le plan politique, sinon purement logique, d'adopter également une approche commune basée sur les obligations, non seulement en ce qui concerne la détermination du statut de réfugié mais aussi la réinstallation, le secours en mer et la protection en général.

Si l'UE peut signer des traités, cela signifie qu'elle pourrait en théorie se substituer aux États membres individuels en tant que partie au

régime de protection organisé par la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 ; ou si elle ne s'y substitue pas, elle pourrait exercer leurs compétences selon le principe de la délégation.

Les propositions actuelles face à la migration irrégulière cherchent simplement à empêcher les migrants et les réfugiés d'atteindre l'Europe, essentiellement en déplaçant le contrôle aux frontières de plus en plus loin des côtes, en « combattant » les trafiquants, en détruisant les bateaux, en érigeant des barrières et, comme nous le supposons, en « prévenant » la migration illégale. Mais pour le moyen et le long terme, l'attention doit également porter sur l'assistance aux États de transit, dont un grand nombre se heurtent à de nouvelles difficultés en matière de gestion de la migration, d'autant qu'ils manquent de capacités infrastructurelles pour héberger, assister, protéger et traiter les ressortissants étrangers en déplacement. L'UE a engagé des initiatives avec des États extérieurs mais celles-ci sont trop souvent axées sur le contrôle uniquement (dans l'intérêt de l'UE), sans s'attacher aux dimensions internationales plus générales.

Les liens entre les dimensions régionales de la crise et les réfugiés bénéficiant aujourd'hui d'un asile en Turquie, en Jordanie, au Liban et en Égypte sont évidents et si des réponses cohérentes et efficaces ne sont pas bientôt mises en place, de nouveaux mouvements secondaires seront inévitables. Ce n'est qu'en engageant l'ensemble des intérêts de toutes les parties concernées que nous pourrions commencer à travailler sur ce qui doit être et qui sera un projet de protection et d'opportunités étalé sur plusieurs générations, mais aussi en réalisant les potentiels humains dans les pays d'origine comme à l'étranger, et en proposant des alternatives réalisables et efficaces aux personnes que le désespoir pousse à tout risquer.

Guy S Goodwin-Gill

guy.goodwin-gill@all-souls.ox.ac.uk

Professeur émérite de droit international sur les réfugiés à l'Université d'Oxford www.ox.ac.uk



Calais, France, novembre 2015.

La réintégration économique des rapatriés au Libéria

Naohiko Omata et Noriko Takahashi

Depuis le début des années 2000, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel a mis en place des programmes de relèvement économique pour les rapatriés dans certains pays post-conflit. Toutefois, on ne sait pas dans quelle mesure ces programmes de formation ont participé à la réintégration économique des rapatriés concernés.

Le Libéria se remet progressivement des dommages économiques et sociaux provoqués par 14 années d'une guerre civile brutale qui, entre 1989 et 2003, a provoqué le déplacement forcé d'environ 700 000 Libériens hors de leur pays. Un certain nombre d'entre eux ont été rapatriés suite à l'accord final de cessez-le-feu en 2003 puis en 2012, lorsque le Haut-Commissaire des Nations unies pour les réfugiés a invoqué la clause de cessation, des dizaines de milliers de réfugiés restants sont retournés au pays.

Cependant, l'infrastructure limitée et la fragile base économique du Libéria ont éveillé des doutes quant à la capacité du pays à parvenir à intégrer ces nouveaux arrivants. Environ deux tiers de la population libérienne vit dans la pauvreté, en particulier en milieu rural. Au cours du conflit prolongé, de nombreuses entreprises internationales ont quitté le pays, le privant d'emplois et de capitaux. Dans ces conditions, le nombre élevé de rapatriés revenant de pays voisins a exercé d'immenses pressions sur le budget et les rares ressources du pays,¹ ce qui a aussi fortement incité les autorités à considérer comment multiplier les possibilités de subsistance pour les rapatriés.

C'est dans ce contexte, entre 2013 et 2014, que l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (UNIDO) a proposé deux programmes de formation au Libéria. Le premier d'entre eux, le Programme de développement de l'entrepreneuriat (PDE), fournissait une formation de 120 heures divisée en deux modules : Introduction à l'entrepreneuriat au travail et aux compétences de la vie et Comment établir et gérer son entreprise. Entre novembre 2013 mai 2014, ce programme a formé 685 rapatriés. Le second programme, le Programme de formation aux compétences (PFC), qui s'appuyait sur les résultats de l'évaluation du marché local de l'emploi mené par l'UNIDO, proposait un vaste éventail de compétences professionnelles et techniques, telles que la plomberie, les soins de beauté, la restauration, la réparation de matériel informatique, la mécanique automobile, la boulangerie et le tressage des

cheveux. Ce programme a ainsi formé 327 bénéficiaires entre mars et juillet 2014.

En transmettant aux rapatriés des techniques de subsistance et des compétences de gestion d'entreprise qu'ils pouvaient faire valoir sur le marché, l'objectif était qu'ils puissent établir leur propre entreprise ou trouver du travail de manière à subvenir à leurs besoins dans le contexte économique fragile du Libéria. Toutefois, les conclusions de notre recherche indiquent que les programmes de l'UNIDO ont eu un impact mitigé.

Résultats mitigés de la formation professionnelle

Comme le principal objectif de ces programmes de formation était de faciliter le réajustement économique des rapatriés, l'un des principaux indicateurs d'impact consistait à déterminer si, après avoir suivi le programme de formation de l'UNIDO, les bénéficiaires disposaient ou non d'une source de revenus. Par conséquent, nous avons demandé à l'ensemble des participants à l'enquête s'ils participaient actuellement à des activités de subsistance.

Sur les 74 personnes interrogées sélectionnées de manière aléatoire (37 du PDE et 37 du PFC), 44 d'entre elles (59 %) confiaient, en décembre 2014, ne participer à aucune activité génératrice de revenus bien qu'elles avaient terminé la formation de l'UNIDO. La vaste majorité de ces personnes citaient comme raison le manque d'accès aux capitaux financiers pour démarrer leur entreprise ou la crise économique provoquée par l'épidémie d'Ébola.

L'absence de services de prêt représente depuis longtemps une entrave au Libéria et, crucialement, les programmes de formation de l'UNIDO ne prévoyaient aucun appui financier. De nombreuses personnes interrogées ont mis en lumière ce problème, à l'instar de Greg, un rapatrié du Ghana qui avait participé à la formation PFC :

« J'ai suivi le cours de formation à la plomberie en juillet 2014... malheureusement, je n'ai jamais mis en pratique ce que j'ai appris. Je voulais démarrer

ma propre entreprise mais je n'ai jamais eu le capital nécessaire. Il est vrai que j'ai acquis des connaissances grâce à la formation de l'UNIDO, mais je ne peux pas les mettre en pratique. »

Les 327 participants au programme de formation aux compétences ont acquis quelques nouvelles techniques de subsistance mais, en l'absence de capital pour démarrer leur propre entreprise et alors que les autres possibilités d'emploi sont peu nombreuses, beaucoup d'entre eux ont été incapables de mettre à profit leurs nouvelles connaissances.

L'impact de la crise de l'Ébola en 2014 constitue une autre raison majeure pour laquelle ils ne trouvent pas de travail, cette crise ayant considérablement réduit voire infléchi la croissance économique au Libéria et ayant eu un impact particulièrement fort sur certaines personnes essayant de se construire un mode de subsistance.²

« J'ai suivi la formation à la boulangerie de l'UNIDO. Je voulais ouvrir une boulangerie mais je n'y suis pas parvenu. Au cours de la crise de l'Ébola, les gens avaient peur de manger de la nourriture produite par d'autres personnes car ils ne connaissaient pas l'état de santé de leur voisin. » (Kevin, rapatrié de Guinée)

Parmi les 30 autres personnes, c'est-à-dire celle qui participaient à un type quelconque d'activité génératrice de revenus, le rôle de la formation fournie par l'UNIDO restait quelque peu ambigu. Selon les résultats de notre enquête, ils poursuivaient presque tous la même activité professionnelle qu'ils exerçaient avant d'entreprendre la formation de l'UNIDO. En d'autres termes, ces rapatriés avaient déjà établi des stratégies viables et durables de génération de revenus avant de devenir les bénéficiaires des programmes de réintégration de l'UNIDO.

Cependant, la plupart d'entre eux affirmaient valoriser fortement les enseignements et les techniques qu'ils avaient acquis au cours des programmes de formation de l'UNIDO. Bien qu'ils poursuivaient la même activité professionnelle, certains bénéficiaires du programme PFC reconnaissaient avoir observé une amélioration de leurs compétences professionnelles tandis qu'un grand nombre des bénéficiaires du programme PDE avaient su tirer parti des compétences entrepreneuriales et de gestion d'entreprise enseignées par le programme qu'ils avaient suivi. Par exemple, Martha, une rapatriée de Guinée et propriétaire d'une boutique à Monrovia, nous a fait part des améliorations qu'elle avait pu apporter à son entreprise :



Formation à l'entretien d'automobiles à l'Institut de formation professionnelle NETLIB.

« Depuis que j'ai terminé la formation de l'UNIDO, mon entreprise a connu une immense amélioration. Je mets en pratique les enseignements de la formation PDE sur la gestion d'inventaire. J'applique également les enseignements sur les promotions de manière à accroître le produit de mes ventes. »

Quels enseignements pouvons-nous tirer de cette étude ?

Étant donné les multiples facteurs du réajustement économique, il a été démontré qu'il n'est pas suffisant de transmettre uniquement des techniques de subsistance aux rapatriés pour leur permettre de reconstruire des moyens de subsistance économique durables. L'un des enseignements principaux que l'on puisse tirer de cette étude pourrait être le besoin d'associer les programmes de formation professionnelle à la fourniture ultérieure d'un capital de démarrage et à l'accès à ce type de capital. Bien qu'un grand nombre des bénéficiaires de ces formations aient loué la qualité globale du programme



qu'ils avaient suivi, ils pensaient également que l'accès à des capitaux financiers constituait le chaînon manquant le plus crucial. Et à moins qu'ils ne soient capables de transformer leurs nouvelles compétences professionnelles en une entreprise viable, les investissements réalisés par eux-mêmes et par l'UNIDO dans ces programmes de formation, y compris en termes de temps, resteront à l'état latent.

À son tour, cette limitation met en lumière l'importance des partenariats pour faciliter la réadaptation économique des rapatriés. Il n'est pas nécessaire que l'UNIDO apporte directement un appui financier sous forme de capital initial. En effet, les institutions de microfinance, les banques locales ou les organismes de développement pourraient être plus à même de fournir ce type d'assistance aux rapatriés.

Rechercher les meilleures pratiques

Bien que le nombre des programmes de formation professionnelle destinés aux réfugiés rapatriés

soit en augmentation, nous en savons encore peu sur l'efficacité de ces interventions et sur la manière dont elles aident les rapatriés à se réintégrer à l'économie nationale. Il est probable que le besoin de mieux comprendre l'impact de ces formations reste élevé. Selon l'UNHCR, en 2014, plus de 10 millions de réfugiés vivaient dans des situations de déplacement prolongé à travers le monde. Comme nous avons pu l'observer au Libéria, en Angola et en Sierra Leone, une fois que la communauté internationale estime que la situation politique d'un pays est redevenue stable, le rapatriement à grande échelle des réfugiés peut alors commencer. Ainsi, il est essentiel que les organismes de développement comprennent comment les formations professionnelles et entrepreneuriales peuvent favoriser la réussite de la réintégration économique des réfugiés rapatriés.

Afin d'obtenir un véritable appui à l'intégration économique des rapatriés dans les zones touchées par les conflits, l'UNIDO envisage de renforcer ses partenariats avec un vaste éventail de parties prenantes. Ces partenariats incluront les organismes travaillant traditionnellement auprès des réfugiés, tels que l'UNHCR et ses partenaires d'exécution, ainsi que des organismes spécialisés tels que les institutions de microfinance. En travaillant étroitement avec ces organismes, l'UNIDO pourra combler les lacunes identifiées dans ses interventions actuelles en faveur de la réintégration et mieux coordonner ses actions sur le terrain avec les autres organismes.

L'étude consacrée à ce seul pays constitue un point de départ pour l'UNIDO, qui devra ensuite mener une tâche de suivi importante consistant à collecter un plus grand nombre de données dans différents contextes. En menant ainsi de plus amples recherches, l'UNIDO envisage d'identifier des exemples de meilleures pratiques en matière de programmes de formation professionnelle destinée aux réfugiés rapatriés.

Naohiko Omata naohiko.omata@qeh.ox.ac.uk
Chargé de recherche principal pour le Projet sur l'innovation humanitaire au Centre d'études sur les réfugiés de l'Université d'Oxford www.rsc.ox.ac.uk

Noriko Takahashi n.takahashi@unido.org
Spécialiste du développement industriel pour la branche de développement agro-industriel de l'UNIDO, à Vienne www.unido.org

1. Omata N (2013) « Repatriation and integration of Liberian refugees from Ghana: the importance of personal networks in the country of origin », *Journal of Refugee Studies*, 26 (2), 265–282.
2. L'UNIDO envisage de réaliser une enquête de suivi au Libéria une fois qu'il sera considéré que les principaux impacts de l'Ébola seront passés.

Retour sur trente ans de déplacement au nom du développement en Chine

François Dubé

Afin d'accélérer le processus de réduction de la pauvreté dans ses régions les plus défavorisées, la Chine a décidé en 2001 de mettre en œuvre un programme national de déplacement des populations vivant dans des zones aux conditions environnementales jugées « fragiles ». Ces programmes ne représentaient toutefois pas une nouveauté en Chine, et le bilan des tentatives précédentes était loin d'être positif.

Dès 1984, la Région autonome Hui du Ningxia au nord-ouest de la Chine, une région peu peuplée et principalement désertique – avait lancé de vastes programmes visant à restaurer un écosystème en cours de détérioration et à éradiquer la pauvreté absolue, avec le soutien du gouvernement central et de la Banque mondiale. Certaines parties de cette province montagneuse sont des zones de l'écologie et la capacité environnementale à soutenir la vie des populations et leurs moyens d'existence sont parmi les plus précaires en Chine. Au cours des 30 dernières années, on estime que les autorités du Ningxia ont déplacé environ 700 000 paysans qui habitaient l'extrême sud de la région, une zone particulièrement affectée par les sécheresses et la pénurie d'eau.

Bien que visant à améliorer le bien-être des populations concernées, ces politiques de déplacement à grande échelle ont plutôt entraîné une série de problèmes graves pour ceux qui ont été forcés de se déplacer. Dans la plupart des cas, ces projets comportaient un volet de « développement économique local », où des usines à forte émission et à haute consommation d'énergie étaient établies dans des zones jusque-là épargnées par l'industrialisation, avec des conséquences souvent pires pour l'environnement que ne l'était la situation d'origine. Il semblerait toutefois que les commanditaires de ces projets aient réussi à rehausser leur profil politique et à faire progresser leur carrière individuelle indépendamment de leur impact sur l'environnement. La question se pose donc de savoir pourquoi la politique du gouvernement a échoué à obtenir les effets désirés.

Priorité à la modernisation

Notre enquête de terrain, menée tout au long de l'année 2014 à Ningxia auprès des communautés déplacées, a révélé les effets adverses de ces politiques de déplacement sur les familles concernées. C'est le cas, par exemple, de la famille Ma du district de Guyuan de Ningxia qui a vu son niveau d'éducation,

de soins de santé et de logement se détériorer très clairement suite à son déplacement à Yinchuan. Nous estimons que les politiques de déplacement de population sont tellement enracinées dans la doctrine de modernisation du gouvernement qu'elles l'empêchent d'envisager toute solution de rechange pour lutter contre la pauvreté et la dégradation écologique.

Il existe un consensus au sein des décideurs politiques chinois à tous les paliers de gouvernement selon lequel le développement et la modernisation (habituellement exprimés de manière réductrice à l'aide d'un seul indicateur, à savoir le produit intérieur brut – PIB) sont des processus intrinsèquement bénéfiques et les remettre en question est associé à un comportement anti-productif, voire anti-patriotique. Pour les décideurs politiques chinois, il ne fait donc aucun doute que la réinstallation de communautés entières d'une zone à l'écologie « fragile » à une zone industrielle fait partie inhérente du processus de modernisation, et est une manifestation indéniable du progrès social. Ainsi, malgré l'existence de directives internationales clairement établies dans ce domaine¹, on comprend que les institutions responsables de la conception et de la mise en œuvre de ces projets de migration forcée ne puissent se permettre de demander l'avis ou l'opinion des migrants. En effet, dans le cas où ces derniers se montreraient réfractaires, voire même hostiles, à cette « marche forcée » vers une modernité et une industrialisation qu'ils n'ont pas nécessairement demandées, cela remettrait en cause le postulat développementaliste des dirigeants chinois.

Des difficultés demeurent

Des enquêtes de terrain menées récemment montrent qu'une grande partie des personnes qui ont été déplacées éprouvent encore des difficultés d'adaptation: forte diminution de la superficie des logements, augmentation conséquente des frais de subsistance, difficulté à assimiler des

janvier 2016

www.fmreview.org/ft/destination-europe

techniques et méthodes de plantation nouvelles et discrimination sociale. À la vue des conséquences négatives qui affectent les migrants, la promotion de la modernisation par des programmes de déplacement de population et de migration n'est peut-être finalement qu'une illusion. Bien que le développement rapide des infrastructures soit indéniable, trop peu d'attention a été portée aux préoccupations des migrants eux-mêmes et dans de nombreux cas, leur mode de vie traditionnel a été durablement perturbé.

La question des interactions entre communautés rurales, développement et environnement est complexe et il apparaît comme crucial d'assurer la pleine participation de toutes les parties prenantes tout au long de ce processus. Les communautés locales directement concernées par des programmes de développement devraient bénéficier d'un espace adéquat pour s'exprimer et choisir si oui ou non la réinstallation dans une autre région représente la solution optimale à leurs problèmes, même si le gouvernement

considère leur mode de vie comme contraire à sa vision d'une société pleinement moderne.

Il est essentiel de développer d'autres solutions moins risquées et perturbatrices pour les communautés rurales qui vivent dans un environnement écologiquement fragile tout en développant l'économie des régions concernées. En partageant les expériences réussies d'adaptation in situ n'impliquant pas de déplacement forcé, les chercheurs seront peut-être à même de conscientiser les dirigeants politiques à l'existence de modèles de rechange, haussant leur volonté et leur capacité à adopter des approches souples et participatives dans la résolution des problèmes environnementaux.

François Dubé 9585078@gmail.com

Doctorant, Collège d'études économiques, Université du Ningxia; Stagiaire spécialisé dans les questions de réinstallation, UNHCR Bangkok.

1. Voir Cernea, M (1988) *Involuntary resettlement in development projects: Policy guidelines in World Bank-financed projects*. ISBN: 978-0-8213-1036-6
<http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/0-8213-1036-4>

Dilemmes du déplacement provoqué par le développement

RMF no12, janvier 2002 (non disponible en français)

L'un des coûts sociaux du développement provient du fait que les barrages, les routes, les ports, les voies ferrées, les mines et l'exploitation forestière déplacent les personnes. Dans tous les cas, le déplacement pose d'importantes questions éthiques. Consultez www.fmreview.org/development-induced-displacement



Détermination du statut de réfugié en Albanie

Xymena Dyduch

Une étude sur les décisions de détermination du statut de réfugié en Albanie – un pays européen de destination relativement nouveau – révèle certaines failles malgré les efforts du pays pour développer ses procédures conformément aux normes internationales.

En octobre 2012, la Commission européenne a recommandé que le statut de candidat à l'Union européenne (UE) soit accordé à l'Albanie, sous réserve de l'adoption de mesures clés dans certains domaines et notamment l'asile. L'un des objectifs du gouvernement était d'aligner les procédures de Détermination du statut de réfugié (DSR) de l'Albanie sur les Directives de l'UE dans ce domaine.

L'Albanie a adopté la Convention de 1951 et son Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés (ci-après, Convention sur les réfugiés) en août 1992 et consécutivement les

droits des réfugiés et des autres requérants d'asile en Albanie ont été inscrits dans la Constitution de 1998¹ ainsi que dans la loi d'asile et la loi sur l'intégration².

Nous avons étudié les décisions de DSR rendues en Albanie entre 2006 et 2011 afin d'évaluer dans quelle mesure à ce stade ce qui se pratiquait en Albanie était conforme au cadre juridique de l'UE. Nous avons analysé 11 décisions de DSR : trois rejets et huit décisions accordant le statut de réfugié. Parmi les 11 requérants, il y avait six Chinois, trois Kosovars, un Serbe et un Iranien. L'analyse

des décisions a été effectuée conformément aux critères énumérés dans la Directive de l'UE relative à l'asile³ en vigueur de 2006 à 2011 et à la lumière de la loi d'asile de l'Albanie de 1998.

Droit à l'information, à l'assistance juridique et aux services d'interprétation

Nous avons constaté que les requérants étaient informés de leurs droits et de leurs obligations mais pas des différentes étapes de la procédure. Tous les requérants doivent bénéficier des services d'un interprète, chaque fois que nécessaire, afin de soumettre leur cas auprès des autorités compétentes et doivent également avoir la possibilité de communiquer avec le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR). Dans tous les cas étudiés, des informations sur l'assistance juridique et les services d'interprétation avaient été fournies, et l'interprète ainsi que le représentant légal étaient présents au cours des audiences. Toutefois, les noms des interprètes et des représentants légaux n'ont pas été mentionnés dans huit des comptes-rendus de décisions. Cette omission empêche la vérification de leur statut professionnel et de ce fait empêche qu'il y ait véritablement vérification de la représentation. Dans la pratique, au cours de cette période, un seul conseiller juridique, une personne mise à disposition par l'UNHCR a représenté les requérants. Aucun requérant n'a été représenté par un avocat engagé sur le marché libre; il semblerait que différents facteurs puisse l'expliquer, ignorance des requérants qui ne savent pas qu'ils ont la possibilité d'engager eux-mêmes un avocat, manque de ressources des intéressés pour couvrir les honoraires d'un avocat, et pénurie de professionnels en Albanie.

Composition et compétences de l'autorité responsable

Selon la Directive de l'UE, les membres de l'autorité responsable de la DSR sont tenus d'avoir des compétences spéciales en matière d'asile mais c'est un aspect que ne prévoit pas la loi d'asile albanaise. De plus, la loi d'asile albanaise, mentionne uniquement le nombre de membres de la Direction de la nationalité et des réfugiés requis dans le cadre d'une décision de DSR, sans se prononcer sur le quorum qui doit être atteint pour valider la décision rendue. Dans les cas que nous avons examinés, le quorum changeait constamment; certaines décisions ont été examinées par cinq membres et d'autres par seulement trois, potentiellement au détriment de l'équité de la procédure. Plus récemment, il avait été décidé que tous les membres devaient être présents; toutefois entre mi-2011 et

septembre 2012, la Direction de la nationalité et des réfugiés n'a examiné aucune demande de DSR parce qu'un membre du personnel se trouvait en congé de longue durée et qu'aucun substitut n'avait été prévu, ce qui avait eu pour effet de paralyser entièrement la capacité de prise de décision de la Direction de la nationalité et des réfugiés.

Type d'éléments rassemblés

La Directive concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié (Directive sur l'asile) et la Directive qualification, toutes deux contraignantes à cette date, prévoient que l'autorité responsable de la détermination du statut de réfugié tienne compte de la situation individuelle et des circonstances personnelles du requérant. Dans le cadre des décisions étudiées, même s'il est vrai que l'autorité responsable a tenu compte d'informations individuelles détaillées dans certains cas, dans d'autres la détermination du statut de réfugié a été établie uniquement sur la base de faits généraux et sans mention de persécutions spécifiques à l'individu concerné, ou même uniquement sur la base de rapports sur le pays. Fait particulièrement choquant, nous avons constaté qu'une décision avait été fondée sur des informations datant d'avant que l'Albanie n'adopte la Convention sur les réfugiés de 1951, c'est-à-dire des informations d'avant 1992 !

Justification et examen des décisions par les autorités

La Directive sur l'asile indique que les décisions doivent être prises après examen approprié et suffisant, et la loi d'asile albanaise affirme que les autorités ont l'obligation de vérifier les faits présentés avant d'atteindre une décision. Huit des décisions rendues se fondaient sur un examen rigoureux des faits rassemblés au cours de la procédure et incluaient des références à des sources extérieures d'information (même si aucune référence n'était faite aux sources d'information de l'UNHCR malgré la recommandation spécifique à cet effet qui figure à l'Article 8.2 de la Directive sur l'asile).

Toutefois, seules trois autorités responsables ont analysé séparément les éléments requis pour la DSR afin de démontrer la persécution subie par l'individu et le défaut de protection de la part de l'État. Constatation troublante, trois des décisions reconnaissaient comme véridiques des déclarations qui ne provenaient pas du requérant. Dans l'un de ces cas, par exemple, là où le requérant ne fait que des déclarations générales sur la situation des Uighurs en Chine, l'autorité responsable de la décision affirme que selon « les déclarations du demandeur d'asile il apparaît clairement qu'il a quitté le Turkestan parce qu'il était victime

d'insultes et d'offenses et qu'il faisait l'objet d'atteintes personnelles et à ses convictions religieuses ». Si des faits n'ont pas été présentés par le requérant, ceux-ci ne peuvent pas être admis comme véridiques et être utilisés pour justifier d'une décision. De manière générale, seules trois sur 11 décisions contenaient l'examen de tous les éléments requis tels que stipulés à l'Article 1A de la Convention sur les réfugiés.

Conclusions

Nous considérons que le critère le plus pertinent en vue d'atteindre une décision de DSR consiste en un recueil exhaustif de preuves et leur évaluation compétente, car ce sont ces preuves qui influencent directement la décision d'octroi ou de retrait du statut de réfugié.

En vue de garantir un niveau de protection optimal aux réfugiés en Albanie, l'autorité responsable de la décision devrait user d'une série de questions conformes à la Directive qualification et préparées d'avance dans le but d'obtenir des preuves suffisantes auprès du requérant. Une série de questions établies et accordées à l'avance permettrait un traitement équitable de tous les requérants et contribuerait à orienter l'entretien de manière à ce que seules des informations pertinentes soient rassemblées, améliorant ainsi l'efficacité de la procédure.

Tous les éléments de la définition du réfugié tels qu'inscrits à l'article 1/1 de la loi d'asile albanaise qui se réfèrent à l'Article 1 A(2) de la Convention sur les réfugiés devraient être examinés :

« ...le terme « réfugié » s'appliquera à toute personne craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, [qui] se trouvant hors du pays dont elle a la nationalité et ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; » Article 1A(2)

L'évaluation des éléments doit être effectuée conformément aux normes prescrites par l'UNHCR⁴ et la Directive qualification.

L'évaluation des éléments doit se fonder sur des faits prouvés et réputés véridiques, elle doit indiquer pourquoi un fait spécifique a été jugé véridique et doit indiquer pourquoi un fait spécifique n'a pas mérité d'être considéré comme crédible. Une analyse de ce type doit faire référence à tous les faits présentés par le requérant et ne doit jamais considérer comme présent un fait qui n'a pas été mentionné par le requérant.

Des informations sur les différentes étapes de la procédure doivent être données aux

requérants de manière claire, de préférence par écrit et dans la langue du requérant ou dans l'une des langues officielles de l'ONU, tel que spécifié à l'article 23 de la loi d'asile albanaise. Les compétences des membres de la Direction de la nationalité et des réfugiés doivent être clairement spécifiées ainsi que la composition de l'organe responsable de la prise des décisions.

Après 2011, et plus spécialement depuis 2014, le nombre de demandes de DSR a augmenté suite à la réception en Albanie d'Iraniens qui avaient résidé dans un camp de transit temporaire en Irak. Au cours de la première moitié de 2015, 50 personnes (principalement des Iraniens et des Syriens) ont obtenu le droit d'asile en Albanie. Depuis que le statut de candidat à l'adhésion à l'UE a été accordé à l'Albanie en juin 2014, une nouvelle loi d'asile – approuvée en septembre 2014⁵ – a remplacé les dispositions de la loi de 1998. Cette nouvelle loi étend les normes en matière de DSR conformément à la directive de l'UE relative aux normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié. Toutefois, selon l'UNHCR et selon un rapport de la Commission européenne⁶ daté de novembre 2015, malgré ce cadre juridique nouveau, les procédures de détermination du statut de la protection internationale telles qu'appliquées en Albanie sont encore à améliorer. L'une des préoccupations mentionnées concerne ce qui semble être perçu comme l'affaiblissement de la réglementation régissant la composition de l'organe responsable de la prise des décisions en matière d'octroi de l'asile; ce problème, s'il n'est pas résolu pourrait continuer d'empêcher l'accession de l'Albanie à l'Union européenne.

Xymena Dyduch xdyduch@yahoo.com

Avocate à l'étude Jose Aguilar de Pamplona, Espagne; ex-stagiaire au bureau de l'UNHCR en Albanie 2011-13⁷.

1. www.osce.org/albania/41888?download=true
2. Loi d'asile de la République d'Albanie - N°8432, 14.12.1998 www.refworld.org/docid/3ae6b5c07.html.
3. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32013L0032>
4. UNHCR (2011) *Guide et principes directeurs sur les procédures et les critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, HCR/1P/4/ENG/REV. 3. www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/openssl.pdf.pdf?rel=doc&y&docid=4fc5ce2c2
5. Loi d'asile de la République d'Albanie n° 121/2014. (Albanais) <http://tinyurl.com/Albania-asylum-law-2014-Alb>
6. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_albania.pdf
7. L'auteur tient à remercier Hortenc Balla, Andi Pipero et Mariana Hereni du bureau de l'UNHCR à Tirana pour leur aide au cours de cette recherche.

Le vrai visage des réfugiés

Jesus Quintanilla Osorio

Entrer en contact personnel avec les réfugiés nous aide non seulement à voir qui se cache derrière les besoins mais aussi à mieux comprendre les obstacles qu'ils doivent surmonter.

Cela fait plus de 20 ans que j'ai rencontré pour la première fois Melchora, une réfugiée maya du Guatemala établie à Quintana Roo dans la péninsule du Yucatan, au Mexique. Je visitais à l'époque l'hôpital de Chetumal, où son fils était traité suite à un accident survenu deux mois auparavant. Melchora m'avait parlé de la parcelle de terre que sa famille cultive à Kuchumatán, et dont elle vend la production sur un marché local afin de subvenir aux besoins de sa famille.

Il était presque 16h30 et elle devait partir afin de ne pas manquer le bus qui ne passe qu'une fois par jour entre Chetumal et Kuchumatán. Je suis resté un peu plus longtemps, pour parler à son fils, Victor Manuel. Né au Mexique, âgé de 26 ans, ce jeune homme avait la peau brûlée par le soleil et ses mains étaient devenues calleuses sous l'effet des travaux agricoles. Melchora est revenue au bout de quelques minutes, visiblement préoccupée. Le bus était déjà passé et l'hôtel le plus proche (utilisé par les personnes rendant visite aux patients de l'hôpital) était plein. Qu'allait-elle faire ? Comment allait-elle faire pour manger ?

Victor m'avait expliqué à quel point il était difficile pour sa mère de lui rendre visite. Le coût du trajet, les demandes toujours urgentes de l'exploitation agricole dont ils dépendaient pour subvenir à leurs besoins et l'insuffisance des transports publics constituait autant d'obstacles qui l'empêchaient de lui rendre visite plus souvent. Ému face à sa crainte de se retrouver abandonnée à son propre sort, je lui ai donné 50 pesos pour qu'elle puisse manger quelque chose.

Je leur ai parlé d'un voyage que j'avais fait quelques années auparavant à Maya Balam B, le site d'un ancien camp de réfugiés mais aussi des premières attributions de terres aux réfugiés guatémaltèques en 2002 [voir encadré]. Là-bas, un docteur de l'église presbytérienne dispensait des services médicaux aux réfugiés, tandis que l'équipe dont je faisais partie transmettait les enseignements bibliques et les contributions des autres frères. J'ai raconté comment, la nuit de mon arrivée, les villageois nous avaient accueilli en organisant un dîner composé de viandes et d'œufs, de miches de pain et de chocolat chaud. Nous avons dormi dans des hamacs parmi les habitants du village et, bien qu'ils ne parlaient

pas l'espagnol, nous étions unis par notre foi et l'harmonie régnait. Le missionnaire Don Eulogio Carballo m'avait appris à aimer les missions en faveur des personnes vivant dans le besoin, en particulier celles qui avaient fui la guerre civile au Guatemala pour se réfugier au Mexique.

Lorsque j'ai dit au revoir à Melchora, j'ai ressenti un grand respect envers elle et je lui ai promis de prier pour sa famille.

Il faut connaître le vrai visage des réfugiés dans son pays pour comprendre tout ce qu'ils ont laissé derrière eux. Montrons-nous solidaires envers eux, en comprenant qu'être déplacé signifie de vivre dans un autre monde. Nous devrions reconnaître leur humanité tout autant que leur vulnérabilité.

Jesus Osorio Quintanilla chusino66@hotmail.com
Missionnaire mexicain travaillant dans des villages auprès de personnes déplacées.

En 2002, l'État mexicain du Quintana Roo a délivré 322 titres fonciers à des anciens réfugiés guatémaltèques qui avaient récemment obtenu la nationalité mexicaine ; il s'agissait de la première fois que les autorités d'un État du Mexique donnaient des terres à d'anciens réfugiés.

Les quelque 2 800 anciens réfugiés établis à l'époque à Quintana Roo faisaient partie des 18 000 Guatémaltèques qui étaient arrivés dans les États de Campeche et Quintana Roo entre la fin 1984 et le début 1985, après avoir fui la guerre civile dans leur pays. Bien que de nombreux réfugiés guatémaltèques sont finalement retournés chez eux, d'autres ont choisi de rester au Mexique.

Les titres fonciers donnés aux couples mariés accordaient les mêmes droits aux hommes et aux femmes sur leur propriété. Les veuves et les orphelins ont reçu, quant à eux, des titres fonciers individuels.



Les défis au droit au travail en Équateur

Adeline Sozanski, Karina Sarmiento et Carlos Reyes

Le droit au travail est capital pour les réfugiés et les demandeurs d'asile – pour subvenir à leurs propres besoins, pour faciliter leur intégration locale et pour apporter une contribution à la société d'accueil. Ils doivent toutefois faire face à de nombreux obstacles pour obtenir le droit de travailler dans les sociétés qui les accueillent et bien souvent leur expérience se caractérise par de mauvaises conditions de travail et des pratiques discriminatoires.

L'Équateur est un exemple d'endroit où le droit de travailler des réfugiés et leur contribution potentiellement positive à la société d'accueil ont été reconnus grâce à l'introduction dans la Constitution de 2008 d'une citoyenneté universelle. En conséquence, les réfugiés et les demandeurs d'asile jouissent des mêmes droits que les ressortissants équatoriens, et notamment le droit de travailler.¹ Afin d'évaluer la situation des réfugiés en matière de travail dans plusieurs villes du pays, l'ONG Asylum Access Équateur a mené une étude² en octobre 2013 portant sur des individus qui vivent en Équateur avec différents statuts migratoires: des réfugiés reconnus en tant que tels, des demandeurs d'asile, des demandeurs d'asile dont le dossier a été rejeté et des personnes avec d'autres types de statuts migratoires.

Les résultats de cette enquête suggèrent qu'un certain nombre d'obstacles empêchent les réfugiés et les demandeurs d'asile d'exercer pleinement leur droit d'accès au travail. Selon les résultats de l'enquête quatre facteurs principaux restreignent l'accès au travail et l'exercice des droits du travail dans leur intégralité de cette catégorie de personnes: documentation officielle encourageant la discrimination; discrimination généralisée fondée sur la nationalité ou sur le statut de réfugié; conversion inappropriée des droits et des principes garantis dans la Constitution équatorienne en lois et politiques efficaces; et finalement, ignorance du droit au travail des réfugiés au sein des institutions publiques et privées, dans les lieux de travail, et parmi les réfugiés eux-mêmes. En ce qui concerne ce dernier point, ce sont souvent des obstacles administratifs qui dissuadent les employeurs de recruter des réfugiés et d'officialiser leurs conditions d'emploi. Il existe en outre des éléments démontrant une discrimination institutionnalisée imputable à des obstacles administratifs et à une méconnaissance généralisée des droits des réfugiés.

Même si 60 % des participants indiquent qu'ils travaillent, seulement un tiers d'entre eux disposent d'un contrat et la majorité travaillent dans les secteurs les plus vulnérables de l'économie où la stabilité de l'emploi est précaire. Ceux qui travaillent dans le secteur agricole ou comme

journaliers indiquent principalement que leurs activités économiques actuelles sont similaires à leur expérience antérieure. Par contre, dans les zones urbaines la plupart des participants à l'enquête ont indiqué que leur expérience antérieure ne correspondait pas à l'activité économique dans laquelle ils travaillent en Équateur. Environ 47 % d'entre eux ont signalé qu'ils avaient un revenu inférieur au salaire minimum en Équateur, et 31 % considèrent que leurs conditions de travail sont différentes de celles des ressortissants équatoriens. Les participants à l'enquête, à travers l'ensemble des secteurs dans lesquels ils travaillent ont dénoncé des incidents de durée excessive des heures de travail, de refus de payer les salaires, de harcèlement et d'intimidation.

Sur la base des témoignages des participants à l'enquête, l'étude a permis de formuler certaines recommandations en vue de garantir l'application dans la pratique des droits inscrits dans la Constitution et de faciliter l'intégration des personnes déplacées dans le marché du travail équatorien. Ces recommandations nécessiteront d'établir formellement le droit des réfugiés d'obtenir une carte d'identité ou un document officiel – qui ne révèle pas leur statut migratoire mais qui incorpore un numéro d'identification nationale correspondant aux systèmes en usage dans les institutions publiques et privées – délivré pour une période adaptée. De plus, les fonctionnaires doivent être formés de manière à pouvoir interpréter correctement la législation, et reconnaître que les demandeurs d'asile et les réfugiés ont le droit de travailler. Cela inclut plus spécifiquement les points suivants:

- former les fonctionnaires dans les institutions ayant à charge de garantir et contrôler le droit au travail (Ministère des relations du travail, et Institut équatorien de la sécurité sociale, par exemple) des réfugiés, et ce, en tenant compte des roulements réguliers de personnel habituels dans ces institutions;
- soutenir l'accès à un travail décent par le biais de stratégies initiées par le gouvernement, comme l'initiative actuelle du Ministère des

relations du travail d'inclure les réfugiés dans ses programmes destinés à établir des ponts entre employeurs et demandeurs d'emploi ;

- diffusion ciblée d'information à destination des employeurs du secteur privé sur les droits des réfugiés.

Le droit de travailler associé à des conditions de travail décentes permet aux réfugiés et aux demandeurs d'asile de préserver leur dignité et de reconstruire leur existence. Pour aboutir à ce résultat, les États doivent instaurer des politiques et des plans d'application qui facilitent l'accès au travail et renforcent les conditions de travail alors que parallèlement tant le secteur privé que le secteur public doivent avaliser ces conditions et promouvoir une plus grande stabilité de l'emploi en vue de garantir une meilleure

intégration des réfugiés et des demandeurs d'asile au sein de la société d'accueil.

Adeline Sozanski adelinesozanski@aol.com
Consultante pour Asylum Access en Équateur en 2013

Karina Sarmiento karina@asylumaccess.org
Directrice d'Asylum Access pour l'Amérique Latine www.asylumaccess.org

Carlos Reyes carlos.reyes@uam.es
Chercheur, Université Autonome de Madrid

1. Cela n'inclut pas de droits politiques. Arnold-Fernández E et Pollock S (2013) 'Le droit au travail des réfugiés', *Revue Migrations Forcées* numéro 44 www.fmreview.org/fr/detention/arnoldfernandez-pollock
2. L'étude sur laquelle s'appuie cet article comprenait un échantillon de 119 participants, 60 hommes et 59 femmes (110 Colombiens, quatre Nigériens, deux Cubains, deux Sri-lankais et un Angolais).

Auriez-vous l'obligeance de répondre à 5 questions pour nous aider à orienter les modifications que nous apporterons prochainement à RMF ?

Nous souhaiterions mieux comprendre comment vous accédez à RMF en version imprimée et en ligne, afin que nous puissions continuer à adapter le mode de diffusion de notre revue à vous et aux autres lecteurs.

Par exemple, devrions-nous investir plus de ressources pour :

- imprimer un plus grand nombre de copies, plutôt que demander aux personnes de lire la revue en ligne
- rendre RMF disponible sur un plus grand nombre de plates-formes en ligne
- fournir des listes thématiques des articles précédemment publiés
- Adapter nos alertes électroniques afin qu'elles soient plus faciles à partager

Visitez <http://tinyurl.com/FMR-Survey> pour répondre à notre enquête très rapide ; cela nous aidera vraiment si un grand nombre d'entre vous répond aux 5 questions. (Nous sommes désolés mais les questions sont uniquement disponibles en anglais pour le moment.)

Nous rapporterons les résultats dans le prochain numéro de RMF et sur le site Web de RMF.

Nous vous en remercions d'avance !
Marion, Maurice, Andonis et Sharon – l'équipe RMF

Merci à tous nos donateurs pour l'année 2015-16

RMF dépend entièrement de financements extérieurs et nous sommes très reconnaissants de votre soutien financier et de votre collaboration pleine d'enthousiasme.

CAFOD • Catholic Relief Services-USCCB • Danish Refugee Council • European Union • Henry Luce Foundation • International Organization for Migration • Islamic Relief Worldwide • Luxembourg Ministry of Foreign Affairs • Mohammed Abu-Risha • Norwegian Ministry of Foreign Affairs • Open Society Foundations • Oxfam • Swiss Federal Department of Foreign Affairs • UNHCR • US Conference of Catholic Bishops • Women's Refugee Commission • World Relief

Merci également aux lecteurs individuels qui ont effectué des donations en utilisant notre site de dons en ligne <http://tinyurl.com/don-en-ligne-RMF> pour soutenir la production et la diffusion de la Revue.

Conseil consultatif international de RMF

Quoique l'affiliation institutionnelle des membres figurent ci-dessous, ils sont membres du Conseil à titre personnel et ne représentent pas forcément leur institution.

Lina Abirafeh
Lebanese American University

Guido Ambroso
UNHCR

Alexander Betts
Refugee Studies Centre

Nina M Birkeland
Norwegian Refugee Council

Jeff Crisp
Independent consultant

Mark Cutts
OCHA

Eva Espinar
University of Alicante

Elena Fiddian-Qasmiyeh
University College London

Rachel Hastie
Oxfam

Lucy Kiama
HIAS Kenya

Khalid Koser
Global Community Engagement and Resilience Fund

Erin Mooney
UN Protection Capacity/ProCap

Steven Muncy
Community and Family Services International

Kathrine Starup
Danish Refugee Council

Richard Williams
Independent consultant

janvier 2016

www.fmreview.org/fr/destination-europe**Destination : Europe****Série de séminaires publics du RSC**

De janvier à mars 2016, les mercredis à 17h00, Oxford
Organisatrices : Cathryn Costello et Stephanie Motz

En complément du dernier numéro de RMF, la série de séminaires Hilary Term du RSC examinera les causes et les conséquences de la « crise » actuelle de l'intégration européenne, des valeurs européennes et du régime mondial de protection des réfugiés. Les réfugiés qui prennent actuellement le chemin de l'Europe sont confrontés à différents types de crise : humanitaire, sur leur lieu d'arrivée et aux passages frontaliers ; juridique, alors que certains États font fi de leurs obligations européennes et internationales ; et sécuritaire, alors que les réfugiés sont associés à des craintes, tant rationnelles qu'irrationnelles. Les intervenants analyseront les réactions et les responsabilités des États européens individuels, de l'UE et du Conseil de l'Europe de la Méditerranée, aussi bien envers les réfugiés arrivant sur leurs côtes qu'envers le système mondial de protection des réfugiés. Les diverses réactions incluent l'aide visant à porter assistance aux réfugiés et les contenir ailleurs ; les offres à petite échelle de réinstallation ; la répression militaire du trafic des êtres humains en Libye ; la fermeture des frontières ; et les avancées pour accueillir de nombreuses populations de nouveaux réfugiés en Allemagne, en Suède et dans d'autres grands États de destination.

Trois des huit intervenants sont également les auteurs d'articles de ce numéro de RMF : Cathryn Costello, Madeline Garlick et Kelly Staples. Ces séminaires sont généralement disponibles par la suite sous forme de podcast. Pour en savoir plus, consultez www.rsc.ox.ac.uk/events

Research in Brief – une nouveauté du RSC

La nouvelle série Research in Brief (Recherche en bref) du RSC vise à rendre ses recherches universitaires facilement accessibles aux responsables de l'élaboration de politiques, aux praticiens et au grand public. Les trois premiers titres (disponibles uniquement en anglais) de cette série sont :

- **Le désastre humanitaire en Syrie : disparités des perceptions, des aspirations et des comportements au Liban, en Jordanie et en Turquie** par Dawn Chatty
- **Les économies des réfugiés** par Alexander Betts and Naohiko Omata
- **Innovation humanitaire par le bas** par Louise Bloom

Une note de recherche de Cathryn Costello sur la « crise » européenne sera publiée fin janvier.
www.rsc.ox.ac.uk/publications

Podcast de la Conférence annuelle Harrell-Bond 2015
« Nous ne voulons pas devenir des réfugiés » : la
mobilité humaine à l'heure du changement climatique

Professeur Walter Kälin (envoyé du président de l'Initiative Nansen est professeur de droit constitutionnel et international à l'université de Berne)

S'appuyant sur les travaux de l'Initiative Nansen sur le déplacement transfrontalier provoqué par les catastrophes, cette conférence, donnée par le Professeur Walter Kälin à Oxford le 4 novembre, analysait les différents outils disponibles pour répondre aux déplacements et aux autres types de mobilité humaine liée aux catastrophes.
www.rsc.ox.ac.uk/we-do-not-want-to-become-refugees

Cours abrégé : Les réfugiés palestiniens et le droit international

11 et 12 mars 2016 : British Institute, Amman, Jordanie

Ce cours abrégé de deux jours inscrit l'étude de cas des réfugiés palestiniens dans le contexte plus général du régime international des droits humains. Il examinera, dans le cadre des droits humains, les politiques et pratiques des États du Moyen-Orient et comment celles-ci affectent les réfugiés palestiniens. Formateurs : Dawn Chatty, professeure émérite d'anthropologie et de migration forcée, ancienne directrice du Centre d'études sur les réfugiés ; Susan M Akram, professeure clinique à l'École de droit de l'université de Boston. Prix 350 £
www.rsc.ox.ac.uk/study/short-courses

Université d'été internationale au sujet des migrations forcées

4-22 juillet 2016, Oxford

L'université d'été annuelle du RSC offre une approche intensive, pluridisciplinaire et participative de l'étude des migrations forcées. Elle permettra aux personnes travaillant avec des réfugiés et d'autres migrants forcés de réfléchir de manière critique aux forces et aux institutions qui dominent le monde des personnes déplacées. L'université d'été est principalement destinée aux praticiens et aux responsables de l'élaboration de politiques qui travaillent auprès des réfugiés, pour les réfugiés et sur les questions connexes, et qui disposent généralement de plusieurs années d'expérience professionnelle.

Prix : 3 380 £

www.rsc.ox.ac.uk/study/international-summer-school

Droits d'auteur

RMF est une publication en libre accès (« Open Access »). Vous êtes libres de lire, télécharger, copier, distribuer et imprimer le texte complet des articles de RMF, de même que publier les liens vers ces articles, à condition que l'utilisation de ces articles ne serve aucune fin commerciale et que l'auteur ainsi que la revue RMF soient mentionnés. Les auteurs publiant dans RMF conservent leurs droits d'auteur, sous condition de l'octroi d'une licence exclusive à RMF. Tous les articles publiés dans les versions en ligne et imprimées de RMF, ainsi que la revue RMF en elle-même, sont protégés par une licence « Paternité - Pas d'utilisation commerciale - Pas de modification » 3.0 de Creative Commons. De plus amples informations sont disponibles à www.fmreview.org/fr/droits-dauteurs.



De la Syrie au Brésil

Marília Calegari et Rosana Baeninger

C'est précisément à cause des difficultés que rencontrent les Syriens à leur entrée dans l'Union européenne que le Brésil leur a ouvert ses portes.

Moins de la moitié des Syriens qui demandent l'asile dans l'Union européenne (UE) finissent par obtenir le statut de réfugié. En 2014, le Brésil par contre a accordé le statut de réfugié à chacun des 1405 Syriens qui en avaient fait la demande. En août 2015, il y avait 2077 réfugiés syriens au Brésil. La détermination rapide du statut de réfugié, le taux d'acceptation de 100 % et une bureaucratie minimale qui permet aux Syriens d'obtenir un visa en vue de déposer une demande d'asile au Brésil, sont autant de dispositions rendues possibles grâce à la Résolution normative n°17 qui a été adoptée le 20 septembre 2013 par le gouvernement brésilien:

« Article 1: le visa approprié peut être accordé, pour des motifs humanitaires... aux individus touchés par le conflit armé qui sévit en République arabe syrienne et qui souhaitent obtenir l'asile au Brésil. ...aux fins de la présente résolution, les motifs humanitaires sont considérés comme étant ceux résultant de la détérioration des conditions de vie de la population sur le territoire syrien ou dans les régions frontalières et qui découlent du conflit armé en République arabe syrienne. »¹

Le Brésil au cours des dernières années a accru son engagement dans les questions touchant aux réfugiés.² Le pays est partie aux principaux instruments internationaux relatifs aux réfugiés et dispose d'une législation spécifique qui garantit la protection internationale.³ Il s'est en outre doté d'un organe interministériel chargé de traiter cette question, le Conseil national pour les réfugiés (CONARE).

Des réfugiés syriens qui vivent dans la ville de São Paulo ont expliqué que le Brésil est le seul pays qui accorde des visas aux Syriens à l'heure actuelle:

« Je n'ai pas choisi le Brésil, c'est le Brésil qui m'a choisi ». (Jeune homme, réfugié syrien de 27 ans)

« Le Brésil est le seul pays qui ait dit « bienvenue », tous les autres ont dit « dehors, dehors, dehors ! » »
(Femme, réfugiée syrienne de 33 ans)

Un réfugié syrien de 28 ans nous a confié:

« Se rendre dans le premier monde, en Europe ou en Amérique, est très difficile et coûte très cher. Dans ma situation, je n'ai pas beaucoup d'argent. Et en ce moment, le Brésil ouvre ses portes pour que les Syriens puissent prendre l'avion et venir ici ».

Et il a ajouté:

« À l'ambassade du Brésil en Jordanie, ils m'ont dit, « Si vous venez au Brésil, le gouvernement brésilien vous donnera des documents et rien d'autre, ils ne vous donneront pas de travail, ils ne vous donneront pas de logement ou d'argent comme en Europe, ils vous donneront uniquement un statut juridique. Si vous voulez y aller, allez-y ». Alors je suis venu ici. ... La seule chose que les gens veulent c'est un endroit où ils sont en sécurité, loin de la guerre, ils veulent juste pouvoir éprouver ce sentiment de sécurité ».

En septembre 2015, le Brésil a accepté d'étendre la validité de la Résolution normative n°17 pour deux années supplémentaires.

Marília Calegari calegari@nepo.unicamp.br
Étudiante doctorante, titulaire d'un Master en démographie, Université de Campinas, Brésil

Rosana Baeninger baeninger@nepo.unicamp.br
Professeure de démographie et sociologie, Université de Campinas, Brésil

www.unicamp.br/unicamp/?language=en

1. Résolution normative n°17 du 20 de septembre 2013. www.jusbrasil.com.br/diarios/59458269/dou-secao-1-24-09-2013-pg-29 (traduction non officielle).

2. Voir mini-dossier sur le Brésil dans *Revue Migrations Forcées* 35 www.fmreview.org/fr/handicap

3. Loi No 9474/1997

