

**Le défi des mouvements migratoires mixtes,
l'accès à la protection et le partage des responsabilités au sein de l'UE
Document non officiel de l'UNHCR**

Introduction : Arrivées irrégulières et « pressions particulières »

Depuis quelques années, un certain nombre d'Etats membres réclament l'intervention et le soutien de l'UE face au nombre important de personnes qui arrivent de manière irrégulière sur leurs territoires, notamment le long des frontières méridionales de l'UE. L'ampleur des arrivées a souvent dépassé la capacité de leurs systèmes d'asile, de réception ou d'intégration, situation considérée par la Commission européenne comme constituant une « pression particulière ».

Dans la plupart des cas, les personnes qui traversent la Méditerranée, la mer Egée ou l'Océan Atlantique pour atteindre les frontières de l'UE le font dans des conditions dangereuses, parfois sur des bateaux surchargés, impropres à la navigation et mal équipés, pilotés par des passeurs indifférents à la sécurité des passagers. Des milliers de personnes finissent noyées chaque année. Cette dimension, ajoutée à l'ampleur des mouvements à certaines périodes, rend les arrivées aux frontières maritimes particulièrement visibles, ce qui ajoute à la nature politiquement sensible de cette problématique dans de nombreux Etats membres. Cependant, les statistiques montrent qu'un grand nombre d'arrivées irrégulières affectent également les pays des régions du nord de l'Europe.

Les Etats membres conviennent que la gestion des migrations doit être conforme aux obligations internationales, régionales et à l'acquis en matière de protection des réfugiés et des droits de l'homme. Les traités, la législation et les nombreuses déclarations politiques européennes rappellent la nécessité de respecter particulièrement le principe de non-refoulement. Cependant, des mesures concrètes sont nécessaires afin d'assurer que ces principes sont effectivement respectés. A cet égard, l'UNHCR a engagé des discussions au sein de l'UE et d'autres Etats visant à la mise en oeuvre de politiques et pratiques de gestion des frontières permettant d'identifier les besoins de protection. Celles-ci doivent assurer l'entrée sur le territoire des demandeurs d'asile, l'accès aux procédures et l'octroi d'une protection effective aux personnes éligibles. Une partie de ces discussions s'est déroulée dans le cadre du Plan d'Action en 10 Points de l'UNHCR, proposé par l'organisation afin d'encourager des initiatives dans les principaux domaines nécessitant des interventions.

Le Plan d'Action en 10 Points reflète l'idée que le phénomène des « pressions » en matière de migration et d'asile n'est ni simple, ni uniforme, à travers les pays concernés. Il n'existe pas en soi une solution unique ou évidente. Le profil, le nombre et les conditions des personnes qui arrivent aux différentes frontières varient, ce qui implique que les réponses doivent aussi être ciblées et adaptées. Des données comparables et fiables doivent être utilisées pour évaluer l'ampleur et la nature des besoins qui peuvent exister dans différents Etats à différents moments. Même si les analyses des Etats membres et de Frontex incluent sans doute ce type de données, elles ne sont pas systématiquement accessibles à ceux qui pourraient être en mesure de contribuer de manière constructive aux discussions. Une diffusion plus large de ces données pourrait contribuer au développement de solutions plus précises et mieux ciblées et combler les lacunes existantes.

Un certain nombre d'idées précises ont été mises en avant à ce jour. Celles-ci sont légalement, concrètement et politiquement réalisables et pourraient contribuer de manière significative à répondre aux problèmes actuels. Examinées et étudiées de manière appropriée, ces solutions pourraient inclure les éléments suivants.

1. Transfert au sein de l'UE

L'idée du transfert ou de la répartition au sein de l'UE de personnes reconnues réfugiés ou nécessitant d'autres formes de protection internationale, a été proposée dans le Pacte sur l'Immigration et l'Asile en octobre 2008, puis approuvé par les Etats Membres du 'Quartet'¹ en janvier 2009. Dans sa communication sur le programme de la Justice et Affaires Intérieures pour 2010-2014², la Commission Européenne a proposé cette formule, sous le titre « Réinstallation interne »³. Même si l'idée doit encore être étayée, il apparaît que ses principaux partisans sont des pays « d'envoi » potentiels tandis qu'elle a suscité un intérêt limité à ce jour des éventuels pays d'accueil. Certains Etats membres ont accepté de petits groupes de personnes ayant bénéficié auparavant d'une protection dans d'autres pays, sur une base *ad hoc*. Il semble qu'un arrangement plus structuré ne puisse être élaboré pour les raisons suivantes : l'infrastructure et autres dispositifs d'intégration des pays d'accueil risqueraient d'être surchargés; le transfert ne permettra pas de répondre à la question des arrivées massives et pourrait même servir d'appel d'air; le transfert n'encouragera pas les pays membres « d'envoi » à renforcer leurs propres capacités, et ; le transfert pourrait être réalisé aux dépens de la réinstallation à partir des pays tiers de réfugiés qui ne sont pas en mesure de trouver des solutions durables dans ces pays.

Cette proposition devra être davantage développée afin d'obtenir un soutien plus large et de pouvoir être mise en œuvre. L'UNHCR convient que le système devrait reposer sur le volontariat et inclure un financement du FER. La nécessité et la manière d'aller au-delà de la phase pilote d'un tel arrangement pour aboutir à un système plus structuré de solidarité à travers les transferts, exige une réflexion supplémentaire et des discussions entre les Etats membres et d'autres parties prenantes. Il est évident qu'un tel système doit offrir d'importants attraits pour susciter l'engagement préalable des Etats membres.

Le critère d'identification des personnes susceptibles d'être éligibles au transfert figure parmi les points à aborder dans le cadre de ce dispositif. L'UNHCR considère qu'un des critères essentiels devrait être, pour les personnes reconnues dans un Etat membre, les liens qu'ils peuvent avoir avec un autre Etat membre (notamment des liens familiaux ou de dépendance, ou d'autres liens communautaires similaires ne permettant pas de bénéficier des dispositions du règlement Dublin II ou des textes relatifs au regroupement familial). Un autre critère important devrait concerner les personnes ayant des besoins spécifiques, notamment en ce qui concerne les soins médicaux ou le traitement des conséquences d'actes de torture ou de traumatismes, susceptibles d'être mieux pris en charge dans un autre Etat membre. Une attention particulière pourrait également être accordée aux enfants

¹ Quatre Etats membres de l'UE, Chypre, Grèce, Italie et Malte, ont soumis le 13 janvier 2009 un document relatif aux défis posés par l'immigration illégale et l'asile.

² Commission Européenne, « Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil : Un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens », 10 juin 2009, COM (2009) 262/4.

³ L'UNHCR emploie le terme « transfert » dans le cadre du programme intra-UE, de préférence à « réinstallation interne » qui peut être confondue avec la réinstallation des réfugiés provenant de pays tiers extérieurs à l'UE dans les Etats membres.

séparés, en tant que groupe particulièrement vulnérable et susceptible d'être éligible au transfert, lorsqu'il est établi, sur la base d'expertises fondées sur des critères objectifs, que la mesure correspond à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Dans tous les cas, il sera important d'obtenir le consentement de la personne concernée avant de procéder à un quelconque transfert. Cela permettra de garantir que le transfert aboutira à une solution durable et à une intégration effective dans le pays d'accueil. Ceci sera bénéfique non seulement pour la personne transférée mais également pour la société d'accueil qu'elle va rejoindre.

Les personnes secourues ou interceptées en mer nécessitant une protection constituent un autre groupe pouvant être considéré comme devant bénéficier de manière prioritaire du transfert. Un accord sur ce sujet permettrait de dissiper certaines préoccupations et d'éviter certains conflits en matière de responsabilité lors du débarquement.

Alors que l'idée est en cours de développement, il serait intéressant de réfléchir à la définition d'une « clef de répartition » pour les personnes ayant besoin de protection, notamment dans les Etats qui subissent des pressions avérées et reconnues sur leurs capacités d'intégration. Un tel dispositif de répartition ou « clef » pourrait prendre en considération un certain nombre de facteurs pertinents, notamment le PIB, la zone territoriale, les ressources naturelles et autres, la population, la capacité en matière d'infrastructures de protection et d'intégration, le nombre annuel total de demandeurs d'asile arrivés spontanément, les engagements en matière de réinstallation ainsi que d'autres éléments.

Dans le cadre du développement futur de cette idée, il serait utile de réétudier la logique et la base des propositions faites par l'UNHCR en 2003 et les propositions ultérieures relatives au '*EU Prong*'⁴. Dans le cadre des discussions actuelles il est cependant indiqué que le dispositif de transfert concernerait les personnes bénéficiant déjà d'une protection et non les demandeurs d'asile. Bien que cela ait déjà été discuté dans certains cercles, plusieurs Etats membres considèrent impossible et/ou indésirable l'idée de répartir les demandeurs d'asile, en raison particulièrement des complexités juridiques et pratiques ainsi que des difficultés liées à la compatibilité avec le système Dublin II.

2. Le regroupement familial au sein de l'UE

Les procédures et instruments nationaux et communautaire en matière de regroupement familial constituent un dispositif important permettant à des personnes reconnues dans un Etat de rejoindre leurs parents et de bénéficier de réseaux de soutien dans un autre Etat membre. L'UNHCR est favorable à un réexamen des moyens d'augmenter l'efficacité des procédures de regroupement familial au sein de l'UE, afin de s'assurer qu'elles sont accessibles et rapides, et comportent des exigences auxquelles les réfugiés peuvent effectivement répondre. Il y a, par exemple, des domaines dans lesquels les normes juridiques existantes devraient être ajustées afin de combler des lacunes. Cela comprend l'absence d'un droit au regroupement familial pour les personnes bénéficiant de la

⁴ *UNHCR working paper, a revised EU prong proposal*, UNHCR Genève, 22 décembre 2003. Ce document propose une approche en trois points pour encourager les Etats membres à aborder la question des mouvements mixtes de demandeurs d'asile et de migrants économiques.

protection subsidiaire conformément à la Directive européenne sur le regroupement familial.

Une telle décision améliorerait non seulement le droit à la vie familiale, droit qui est clairement stipulé dans la CEDH, mais permettrait également aux ressortissants des pays tiers de bénéficier de réseaux de soutien sociaux et psychologiques déjà en place.

L'amélioration du regroupement familial au sein de l'Union pourrait passer par la simplification des procédures administratives et des délais d'attente plus brefs ; l'amélioration de la communication entre les Etats membres pour les cas de regroupement familial, et des limites quant aux coûts et aux documents requis des demandeurs pour satisfaire ces exigences.

3. Le Règlement Dublin II

Le Règlement Dublin II établit des critères d'attribution des responsabilités entre les Etats membres pour traiter les demandes d'asile. Hormis des règles spécifiques qui déterminent l'Etat à qui revient l'obligation de traiter une demande, le Règlement permet aux Etats participants de choisir de réunir des membres d'une famille et d'autres parents dépendants sur la base de principes humanitaires (article 15). Il confère également un pouvoir discrétionnaire général à l'Etat membre pour décider de traiter une demande, même s'il n'est pas contraint de le faire d'après les critères de responsabilité.

Ces dispositions instituent un mécanisme permettant aux Etats membres de l'UE, dans des cas qui permettraient d'aider un autre Etat, d'assumer la responsabilité d'examiner quelques demandes - et d'alléger ainsi la pression qui pourrait résulter d'une stricte application des critères de responsabilité. Certaines études ont montré que ces dispositions discrétionnaires, qui permettent de recourir à des actions de « partage des responsabilités » dans des cas spécifiques, sont rarement utilisées par certains Etats membres. Un recours plus important à ces dispositions facultatives devrait être encouragé, dans les cas où cela permettrait d'éviter que Dublin aboutisse au transfert d'un nombre disproportionné de personnes vers certains Etats d'accueil.

Des amendements au système de Dublin ont été soumis par la Commission européenne dans sa proposition de décembre 2008. Certaines de ces dispositions, si elles sont adoptées, pourraient également contribuer à assurer un partage des responsabilités plus efficace en matière de demandes d'asile. Ces dispositions prévoient notamment d'élargir la définition des membres d'une famille qui devraient bénéficier du regroupement familial selon les règles du règlement Dublin II et d'établir des obligations plus claires en matière de regroupement des personnes dépendantes. Une autre disposition utile concerne la suspension des transferts Dublin II dans le cas où un Etat membre le demanderait en raison de « pressions particulières » sur son système d'asile.

4. Les équipes d'appui en matière d'asile

La proposition de règlement de la Commission européenne du 18 février 2009 relative au Bureau européen d'appui en matière d'asile, prévoit que ce bureau soit chargé à l'avenir de coordonner les activités des « équipes d'appui en matière d'asile » ; celles-ci pourraient

offrir leurs services en cas de « pressions particulières ». Dans la mesure où le bureau n'est pas susceptible d'être pleinement opérationnel avant 2010, il pourrait être envisagé de mettre en place d'un dispositif « pilote » d'équipes d'appui⁵.

Une évaluation précise des besoins en matière de capacité de traitement et d'accueil des réfugiés dans les Etats membres concernés constituerait une première étape essentielle. Cette phase permettrait de déterminer si l'assistance d'autres Etats membres pourrait être déployée.

Même si, en l'absence de base juridique, un tel personnel ne pourrait pas participer à la prise de décision en vertu du droit national, il pourrait éventuellement offrir ses services sous d'autres formes, notamment :

- Enregistrement des données personnelles, informations relatives au voyage et intention de demander l'asile
- Expertise/informations sur les pays d'origine (via des infrastructures dans l'Etat membre concerné, ou via des technologies adaptées à partir d'autres pays)
- Aide à l'interprétation
- Aide ciblée aux personnes ayant des besoins spécifiques (notamment l'aide psychosociale aux victimes de traumatismes ainsi que d'autres formes d'aide médicale).

D'autres Etats membres seraient invités à nommer des experts nationaux, y compris des fonctionnaires et des partenaires non gouvernementaux, afin de fournir l'assistance spécifique nécessaire. Ces équipes pourraient alléger au moins la charge à laquelle les Etats membres sont confrontés actuellement à leurs frontières extérieures. Elles contribueraient également à montrer un signe tangible de solidarité aux Etats membres qui réclament davantage d'aide de la part de l'UE.

5. Les retours

L'éloignement des personnes qui ne demandent pas ou qui ne nécessitent pas de protection, ou encore qui ne bénéficient pas d'un autre droit de séjour, pourrait également permettre à certaines Etats membres de faire face aux défis qu'ils rencontrent en matière de capacités et de ressources. L'aide financière de la Commission européenne dans le cadre du Fonds européen pour le retour va élargir le champ de la collaboration entre les Etats membres afin d'optimiser les efforts déployés en matière de retours. Cela permettrait également aux autorités de répondre plus efficacement aux besoins des personnes qui ont droit à la protection, en augmentant l'espace politique et les ressources disponibles dans ce but.

La conclusion du COMEX n° 96 établit les paramètres relatifs à l'implication de l'UNHCR dans le retour des personnes qui ne relèvent pas de sa compétence. L'UNHCR pourrait envisager son engagement notamment sous forme de conseils, de facilitation du dialogue

⁵ De la même manière que d'autres activités liées au bureau d'appui, y compris le portail concernant l'information sur les pays d'origine et la formation, ont été lancées avant sa création, ce type de dispositif pilote pourrait répondre à des demandes immédiates et constituer un enseignement utile permettant de mieux développer cette idée.

avec les pays d'origine ainsi que de suivi de la situation consécutive au retour. L'implication de l'UNHCR en matière de retours ou avec des populations non réfugiées devra être clairement expliquée aux organisations non gouvernementales et aux médias.

6. Utilisation efficace des fonds européens

Même si des ressources financières importantes ont été mises à disposition depuis quelques années à travers le FER et le fonds d'urgence, il pourrait s'avérer utile d'effectuer une évaluation des résultats de ces financements, en vue d'identifier des moyens d'utiliser ces fonds de manière plus pratique et efficace.

Cette évaluation pourrait être entreprise par la Commission européenne et inclure un inventaire de toutes les aides pertinentes ainsi que des projets soumis, afin de dresser un tableau des pays qui ont été en mesure d'utiliser ces fonds. Cet exercice pourrait donner lieu à des fertilisations croisées, permettant d'identifier les approches mises en oeuvre avec succès dans un certain contexte qui pourraient être utilisées ailleurs. Un plan stratégique pourrait être élaboré, en consultation avec les Etats concernés et d'autres partenaires, destiné à permettre l'utilisation des ressources disponibles et futures, ainsi que pour identifier d'autres financements si nécessaire. Il pourrait s'avérer utile d'envisager une aide ciblée aux pays concernés leur permettant de développer des projets et d'en soutenir l'exécution, en association avec d'autres Etats membres, organismes et/ou partenaires non gouvernementaux.

7. Libre circulation des personnes bénéficiant de la protection internationale

A l'heure actuelle, l'octroi de la protection internationale dans un Etat membre n'a pas d'effet juridique dans un autre Etat membre de l'Union. L'UNHCR soutient la mise en place d'un système de reconnaissance mutuelle des décisions positives d'asile, permettant d'assurer que les personnes reconnues dans un des Etats membres jouissent de la protection légale liée à leur statut dans d'autres Etats membres. Une telle reconnaissance mutuelle devrait aboutir à une plus grande liberté de circulation des bénéficiaires, après un certain délai. Cela permettrait d'harmoniser leurs droits avec ceux d'autres ressortissants de pays tiers, qui sont autorisés à s'établir dans d'autres Etats membres au terme d'une période déterminée de résidence légale dans l'Etat membre qui les a reconnus.

Cette mesure pourrait contribuer à réduire les pressions spécifiques subies par certains Etats membres résultant des protections accordées à un nombre important de demandeurs. Cette reconnaissance mutuelle et le renforcement des droits de libre circulation permettraient aux bénéficiaires de s'établir dans d'autres Etats membres, dans la mesure où ils répondraient aux conditions légales exigées des ressortissants de pays tiers.

8. Coopération avec les pays tiers

L'UNHCR soutient la coopération avec les pays tiers, y compris sous les auspices de ladite « dimension extérieure » de l'asile et des migrations, en tant qu'élément central de la politique dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures de l'UE. Pour l'UNHCR, la contribution de l'UE au renforcement des capacités et de la protection dans d'autres pays et régions, ainsi que la réinstallation des réfugiés provenant de pays de premier asile

extérieurs à l'Union, sont une démonstration de son engagement à soutenir le système de protection internationale dans son ensemble.

L'UNHCR convient que les pays tiers peuvent et doivent être encouragés à assumer leurs responsabilités dans la gestion des migrations, notamment à travers la coopération en matière de retours de leurs ressortissants et l'établissement de mesures efficaces aux frontières qui incluent des garanties pour les personnes nécessitant une protection internationale. L'UE est un exemple dans ce domaine, et son autorité en qualité de partenaire dans les activités de renforcement des capacités est largement reconnue.

Ces normes ne devraient pas être affaiblies par des politiques qui offrent en apparence des avantages à court terme, mais qui risquent au final d'affaiblir le respect des normes de protection des réfugiés dans un contexte plus large. Outre le danger lié aux conséquences juridiques des actions éventuellement contraires aux engagements internationaux, la violation du droit international risque de décourager d'autres Etats à le respecter. Cela pourrait aboutir à une situation où d'autres Etats considèrent leurs engagements internationaux vis-à-vis de l'UE comme limités, avec des conséquences négatives pour tous les acteurs concernés.

La réinstallation à partir de pays tiers situés dans les régions d'origine et le transfert des réfugiés représentent une contribution importante soutenue par les Etats membres de l'UE dans le cadre du partage des responsabilités au niveau international. De nombreux pays tiers accueillent un nombre de réfugiés nettement plus important, en termes absolus et relatifs (en fonction de la population), que les Etats membres. Même si des progrès ont été réalisés en matière de réinstallation dans l'UE, des efforts sont encore nécessaires en ce qui concerne le nombre d'Etats membres impliqués dans la réinstallation ainsi que le nombre de réfugiés réinstallés sur leurs territoires, qui représente actuellement moins de 10% des réfugiés réinstallés dans le monde entier. Les efforts positifs déployés pour accroître le partage des responsabilités au sein de l'UE devraient ainsi être accompagnés, et non remplacés, par l'ouverture de places de réinstallation pour les réfugiés provenant de pays tiers.

EULO
16 Juin 2009