

MIEUX PROTÉGER LES RÉFUGIÉS EN EUROPE ET DANS LE MONDE



Propositions du HCR pour redonner confiance
par une gestion plus efficace, des partenariats plus
performants et une solidarité accrue

INTRODUCTION

L'Union européenne (UE) a besoin d'une approche audacieuse, imaginative et réalisable pour surmonter les divisions et gérer efficacement les mouvements de réfugiés dans le respect du droit international. Le présent document propose une vision des modalités pour y parvenir tant au sein de l'UE que dans le monde entier.

L'année dernière s'est avérée exceptionnelle en Europe, puisque plus d'un million de réfugiés et de migrants en quête de sécurité ont entrepris de périlleuses traversées de la Méditerranée. Si les indicateurs montraient une augmentation des arrivées sur le sol européen, la situation a néanmoins connu une telle escalade que de nombreux pays européens se sont retrouvés pris de court, ce qui a laissé place au chaos. La capacité des États Membres et le régime d'asile européen commun (RAEC) ont été mis à rude épreuve. Certains pays, comme l'Autriche, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie et la Suède, ont été plus affectés que d'autres. Les États Membres n'ont proposé que des réponses non-concertées. Certains ont pris des mesures pour limiter l'accès des réfugiés et des migrants à leur territoire et faire porter cette responsabilité par des pays voisins. Malgré les efforts de plusieurs États pour accueillir les réfugiés, l'absence d'une réponse concertée au niveau européen a posé des problèmes politiques apparemment insolubles. En ont résulté de graves difficultés opérationnelles et une aggravation de la situation déjà précaire des réfugiés et migrants arrivant sur le territoire de l'UE.

Au cours des deux dernières années, le nombre de personnes forcées de fuir leur foyer a augmenté au niveau mondial, y compris dans des pays voisins de l'Europe. Trouver des solutions politiques aux conflits à l'origine de mouvements de population demeure essentiel, et l'Europe doit s'engager davantage dans cette démarche. En outre, les pays qui accueillent les réfugiés en plus grand nombre doivent bénéficier d'une aide prévisible pour les protéger, les assister et leur offrir des solutions. Face à cette réalité, il est important d'investir des moyens pour stabiliser la situation dans ces pays. Parallèlement, l'Europe doit être prête à continuer d'accueillir des réfugiés sur son territoire et ce en s'engageant dans la planification d'urgence et en mettant en œuvre un régime d'asile efficace et mieux organisé. Le développement de voies sûres par lesquelles les réfugiés peuvent rejoindre l'Europe pourrait représenter une solution réaliste et sensée pour contrer la traite des êtres humains et les mouvements irréguliers.

Les dirigeants mondiaux ont reconnu la nécessité d'une approche humaine, réfléchie et globale qui permettra de faire face aux réalités du déplacement lorsqu'ils ont adopté la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants le 19 septembre dernier. Il est opportun, dès lors, que l'UE se base sur cette Déclaration et élabore une nouvelle approche impliquant non seulement les États Membres, mais aussi les pays d'origine, d'accueil et de transit. Une approche raisonnée, pragmatique et commune pour répondre à la problématique des réfugiés et des migrants est possible et réalisable dans le cadre de l'UE. Le HCR, l'Agence des Nations-Unies pour les réfugiés, propose dans le présent document une vision pour y parvenir par le biais d'une politique européenne globale en matière d'asile et de gestion des réfugiés à mettre en place à l'avenir, tant dans ses dimensions internes qu'externes. Les propositions reprises ici peuvent faciliter l'élaboration, à plus long terme, d'accords cohérents à l'échelle européenne visant à gérer efficacement les mouvements de population. Ce type de pensée créative et axée sur l'avenir n'est en rien nouveau en Europe – il s'est d'ailleurs exprimé de manière évidente lors de la création de l'UE elle-même, qui a été fondée sur la base de principes communs de respect des droits fondamentaux, de responsabilité, de solidarité et de confiance.



© HCR
Décembre 2016

Photos de
couverture :
© HCR /
M. Henley,
I. Pavicevic,
R. Kostrzynski (2x),
M. Foissat,
H. Davies,
A. Zavallis,
G. Welters,
J. Bävman,
B. Loyseau

LE **HCR** PROPOSE CE QUI SUIT :

1

UNE UE QUI S'ENGAGE au-delà de ses frontières pour protéger, aider et trouver des solutions :

- ✓ En développant des régimes d'asile durables
- ✓ En offrant un soutien aux opérations humanitaires centré sur les besoins
- ✓ En adoptant une approche en matière d'aide humanitaire axée sur le développement
- ✓ En augmentant les possibilités de recours à des voies d'accès sûres
- ✓ En pilotant une approche commune et réglementée en matière de migration

2

UNE UE QUI EST PRÉPARÉE à répondre à un grand nombre éventuel d'arrivées par le recours à :

- ✓ L'évaluation et la planification
- ✓ Une capacité de réserve au niveau national et européen
- ✓ Des mécanismes de coordination

3

UNE UE QUI PROTÈGE grâce à un régime d'asile commun bien géré garantissant l'accès au territoire, reposant sur :

- ✓ Un système commun d'enregistrement
- ✓ Un traitement prioritaire de la réunification familiale
- ✓ Des procédures de détermination du statut de réfugié accélérées et simplifiées
- ✓ Un mécanisme de répartition pour les États Membres sous pression
- ✓ Une approche commune vis-à-vis des enfants non accompagnés et séparés
- ✓ Des mesures incitatives pour favoriser le respect du nouveau système
- ✓ Un système efficace en matière de retour

4

UNE UE QUI INTÈGRE les réfugiés :

- ✓ Grâce à une augmentation des fonds destinés aux programmes d'intégration
- ✓ Par le biais de services d'intégration prévisibles et harmonisés
- ✓ En promouvant des sociétés accueillantes

1

UNE UE QUI S'ENGAGE AU-DELÀ DE SES FRONTIÈRES

Les pays qui accueillent la majorité des réfugiés ont besoin d'un soutien solide, prévisible et durable pour créer un environnement dans lequel les réfugiés peuvent se sentir en sécurité et reconstruire leur vie. Ce soutien se traduit principalement par une solidarité envers ces pays et un partage des responsabilités. Ces principes sont conformes au Traité sur l'Union européenne,¹ et sont au cœur de la Déclaration de New York,² adoptée en septembre 2016. Dans le cadre de la Déclaration de New York, les États ont convenu d'un cadre de réponse globale pour les réfugiés afin de gérer les mouvements importants de réfugiés et ont accepté de développer un Pacte mondial sur les réfugiés en 2018. Ce cadre propose un modèle de l'engagement international incluant un large éventail d'acteurs dans le domaine des réfugiés, et les leçons tirées de sa mise en place éclaireront l'élaboration du Pacte mondial sur les réfugiés. Le succès du cadre de réponse globale pour les réfugiés dépendra en grande partie de la continuité du soutien et des financements de l'UE pour sa mise en œuvre dans certaines régions pilotes.

Ces développements coïncident avec le lancement de politiques européennes clés en matière de gestion des déplacements forcés et des mouvements migratoires. La Communication adoptée en avril 2016 par la Commission européenne (CE) intitulée *Vivre dignement : de la dépendance vis-à-vis de l'aide à l'autonomie*,³ suggère une approche axée sur le développement dans la gestion du déplacement. En juin 2016, le cadre pour les partenariats de migration, comprenant un premier groupe de cinq pays en Afrique (Ethiopie, Mali, Niger, Nigeria et Sénégal) et deux au Proche-Orient (Jordanie et Liban), a combiné les forces et capacités de financement de la Commission et des États Membres. Cette démarche permettra d'améliorer la coordination et l'efficacité en matière de financement et reflète l'appel lancé lors du Sommet UE-Afrique de La Valette en décembre 2015. Ces nouvelles approches témoignent de la capacité de l'UE à accroître l'aide qu'elle accorde aux pays d'accueil dans l'incapacité de gérer un afflux important de réfugiés et aux pays disposant de régimes d'asile rudimentaires.

Sur la base de ces développements encourageants, le HCR propose une approche qui renforcerait l'engagement de l'UE au-delà de ses frontières pour protéger, aider et trouver des solutions pour les réfugiés :

- ✓ En développant des régimes d'asile durables
- ✓ En offrant un soutien aux opérations humanitaires centré sur les besoins
- ✓ En adoptant une approche en matière d'aide humanitaire axée sur le développement
- ✓ En augmentant les possibilités de recours à des voies d'accès sûres
- ✓ En pilotant une approche commune et réglementée en matière de migration

¹ S'agissant des valeurs fondatrices de l'UE, l'Article 21 fait référence, entre autres, aux principes d'égalité et de solidarité, et au respect des principes de la Charte des Nations unies ainsi que du droit international. Il engage également l'UE à rechercher et développer des partenariats avec des pays tiers qui partagent ces principes et valeurs. Cf. <http://goo.gl/AT2Yva> (version anglaise)

² Assemblée générale des Nations unies, *Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants*, disponible à l'adresse : <http://goo.gl/xkikil>

³ Communication De la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Vivre dignement : de la dépendance vis-à-vis de l'aide à l'autonomie*, Bruxelles, 26 avril 2016, COM(2016) 234 final, disponible à l'adresse : <https://goo.gl/y1x86Z>

1.1 Développer des régimes d'asile durables

L'UE et ses États Membres soutiendraient le renforcement des régimes d'asile dans :

- **Les pays qui accueillent la majorité des réfugiés** : Un tel soutien serait l'expression d'une réelle solidarité. Veiller à ce que les demandeurs d'asile puissent avoir accès aux procédures d'asile et une protection efficace dans ces pays pourrait permettre de répondre à une des raisons principales à l'origine des mouvements secondaires. En outre, cela permettrait d'apporter une alternative aux propositions d'extraterritorialisation du traitement des demandes adressées aux États Membres. Une fois que les régimes d'asile dans ces pays seront totalement opérationnels, le traitement dans ces pays des demandes d'asile introduites auprès des États Membres pourrait être considéré comme une manière de partager les responsabilités.
- **Les pays par lesquels les réfugiés transitent** : Lorsque la situation sécuritaire le permet, l'UE augmenterait également les investissements pour créer des systèmes durables de protection dans les pays de transit, tels que la Libye et l'Égypte. Le champ d'application des programmes régionaux de développement et de protection de l'UE serait élargi pour inclure tout type de soutien en la matière, multilatéral comme bilatéral, accordé à ces pays.
- **Les pays candidats à l'UE** : L'engagement de l'UE dans le développement de régimes d'asile justes et efficaces dans les pays candidats à l'UE intégrerait les acquis de l'UE en matière d'asile dans leurs législations nationales. Cette approche contribuerait également à l'élaboration de régimes d'asile opérationnels.

1.2 Offrir un soutien aux opérations humanitaires centré sur les besoins

L'UE et ses États Membres alloueraient des fonds à l'échelle mondiale en fonction de l'évaluation des besoins, conformément aux principes des bonnes pratiques des donateurs de l'aide humanitaire,⁴ et de la « Grande Négociation » (« Grand Bargain » en anglais). Cette démarche inclurait un **financement prévisible, flexible, pluriannuel** basé sur un engagement continu avec les agences responsables, et reposerait, lorsque cela est possible, sur une consultation étroite des pays hôtes. L'UE montrerait l'exemple en apportant un financement de base, en facilitant l'allocation de fonds et en supprimant des exigences lourdes en matière de reporting. Les instruments de financement de l'UE fonctionneraient de manière complémentaire et coordonnée de manière à éviter des déficits en matière d'aide humanitaire.

1.3 Adopter une approche en matière d'aide humanitaire axée sur le développement

Les pays en développement accueillent 86 pour cent des réfugiés dans le monde, sachant que les pays les moins développés offrent l'asile à 4,2 millions de personnes. Des crises chroniques et prolongées grèvent le système d'aide humanitaire. Une nouvelle approche **prendrait en compte les réfugiés lors de la planification du développement et aux systèmes de fourniture de services nationaux** par les communautés d'accueil. Ainsi, les réfugiés pourraient reprendre le cours de leur vie, dépendre moins de l'aide humanitaire,⁵ et se préparer à des solutions à plus long terme. Cela permettrait également d'empêcher la création de systèmes parallèles pour les réfugiés et les citoyens d'un pays-hôte, tout en favorisant une plus grande cohésion sociale.

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 constitue une plateforme pour garantir que les réfugiés et les déplacés internes ne sont pas « laissés de côté ». L'UE propose une approche ambitieuse, axée sur le développement, pour les réfugiés, les déplacés internes et leurs hôtes dans son cadre politique pour les populations déplacées datant d'avril 2016.⁶ La Déclaration de New York offre également la possibilité d'ancrer le lien entre développement et aide humanitaire dans des réponses complètes à la problématique des réfugiés.

⁴ Pour plus d'informations veuillez consulter la version anglaise: <http://goo.gl/9J2Swn>

⁵ 80 pour cent des fonds humanitaires de la Commission européenne sont alloués au déplacement prolongé.

⁶ Pour plus d'informations, veuillez consulter la version anglaise : <http://goo.gl/mMFl66>

L'UE apporterait son soutien à cette approche :

- **En tenant compte des impacts socio-économiques** du déplacement à grande échelle et en adaptant les interventions pour le développement afin d'y remédier.
- **En proposant des modalités de financement innovantes**, telles que le fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique et la Facilité en faveur des réfugiés en Turquie, qui accroissent les moyens de subsistance et les possibilités d'accès à l'éducation.
- **En investissant dans des solutions** qui réduisent les risques de mouvements secondaires dangereux et/ou irréguliers, par le biais des programmes régionaux de développement et de protection de l'UE.
- **En apportant une aide humanitaire couplée à une coopération pour le développement** centrée sur l'aide aux réfugiés dès le déclenchement d'une crise.

1.4 Augmenter les possibilités de recours à des voies d'accès sûres

Les États se sont engagés à augmenter les possibilités de recours à des voies d'accès sûres,⁷ et ont reconnu que cette promesse pourrait aider à diminuer le risque que les personnes en quête de sécurité entreprennent un voyage périlleux. Augmenter les possibilités de recours à ces voies d'accès sûres permettrait à l'UE d'assurer un partage des responsabilités avec les pays accueillant les plus grandes populations de réfugiés. Cette augmentation des possibilités des voies d'accès sûres concernerait principalement les pays où un programme régional de développement et de protection, un Migration Compact, ou une Réponse Globale pour les réfugiés est en cours de réalisation, ainsi que les autres pays de premier asile situés sur les routes stratégiquement importantes pour atteindre l'Europe.

1.4.1 Organisation efficace de la réunification familiale

Le désir de rejoindre des membres de sa famille proche est une des raisons principales poussant les réfugiés à se rendre en Europe. La réunification familiale permet à nombre de femmes et d'enfants d'accéder à une protection en Europe et réduit le risque qu'ils se voient exploiter par des passeurs ou trafiquants d'êtres humains dans les pays de transit ou de premier asile. L'unité de la famille est par essence un droit fondamental.⁸ Il existe un lien direct entre réunification familiale, la bonne santé mentale et les perspectives d'intégration réussie. Cependant, les procédures de réunification familiale font face à des obstacles d'ordre juridique et pratique qui sont souvent à l'origine de séparations prolongées et des coûts de procédure importants, et ont des chances limitées d'aboutir. Par conséquent, la nécessité de rejoindre des membres de sa famille est un facteur clé des mouvements secondaires irréguliers. Il est donc important d'organiser efficacement la réunification familiale.

L'UE prendrait les mesures suivantes pour faire du droit à l'unité de la famille une réalité :⁹

- Extension du champ d'application de la réunification familiale
- Mise en place d'un fonds renouvelable pour faciliter la réunification familiale
- Provision de formulaires communs de demande et de documents de voyage
- Développement de principes directeurs communs sur l'établissement de liens familiaux
- Développement d'une aide administrative européenne commune ou combinée dans les pays hors UE
- Octroi d'exemption de visa et de visas humanitaires dans les cas relevant de la réunification familiale
- Mobilisation du Bureau Européen d'Appui en matière d'Asile (BEAA)/de l'Agence de l'Union européenne pour l'Asile (AUEA), d'ONG et du HCR afin d'offrir un soutien opérationnel actif

⁷ Veuillez consulter Assemblée générale des Nations unies, *Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants*, disponible à l'adresse : <http://goo.gl/2V0Zir>

⁸ Nations unies, *Convention relative aux droits de l'enfant*, entrée en vigueur le 2 septembre 1990, disponible à l'adresse : <http://goo.gl/Zc9NXO>

⁹ Se référer également à *Refugee Family Reunification – UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/CE)*, disponible en anglais à l'adresse : <http://www.refworld.org/pdfid/4f55e1cf2.pdf>.

- Facilitation de l'accès aux ambassades et aide en matière de papiers d'identité
- Garantie que les bénéficiaires de la protection subsidiaire aient accès à la réunification familiale selon les mêmes règles favorables que celles appliquées aux réfugiés

1.4.2 Programmes de réinstallation

Conformément à la Déclaration de New York, les États Membres de l'UE **augmenteraient de manière significative leurs quotas annuels de réinstallation** pour les aligner plus étroitement sur la *Projection des besoins pour la réinstallation*¹⁰ du HCR et aussi pour répondre à l'appel du HCR pour la réinstallation ou l'admission à titre humanitaire de 10 pour cent de la population syrienne réfugiée. Selon les chiffres d'Eurostat, 28.540 réfugiés ont été réinstallés dans l'UE entre 2011 et 2015, soit environ 5700 personnes en moyenne chaque année.¹¹ Le HCR continuerait à soutenir les États Membres pour la définition et le respect des quotas de réinstallation. Il poursuivrait également sa collaboration avec l'UE pour développer un cadre de l'Union pour la réinstallation afin de répondre aux besoins à l'échelle mondiale.

1.4.3 Voies complémentaires d'accès à la protection

Des voies complémentaires d'accès à la protection ont été établies par un petit nombre d'États européens, notamment en réponse à la crise des réfugiés syriens. Le développement de ces voies doit être impérativement poursuivi. L'étape suivante devrait consister en l'élaboration de programmes durables qui répondent aux besoins d'une population diverse de réfugiés à l'échelle mondiale. De telles avancées rendraient plus crédibles les appels réclamant des mouvements réguliers des réfugiés et une solidarité avec les pays tiers.

- Le BEAA/ la CE identifierait des possibilités de **regroupement des capacités** des États Membres afin d'offrir d'autres types d'admission aux réfugiés.
- La CE ferait en sorte, de manière proactive et en collaboration avec la société civile, de faire progresser le développement de programmes de **parrainage privé** au sein de l'UE. Elle pourrait par exemple allouer une aide financière, pour leur développement. Elle pourrait également s'inspirer d'exemples de programmes de ce type déjà lancés par certains États Membres de l'UE, ainsi que dans le reste du monde.¹²
- L'UE maximiserait les mécanismes, tels qu'Erasmus Mundus et la Directive Étudiants Chercheurs, pour accroître l'accès aux **études universitaires** pour les réfugiés.
- L'UE favoriserait l'accès à la **mobilité professionnelle** pour les réfugiés qualifiés vivant en dehors de l'UE, y compris, potentiellement, par le biais de la révision du Système de Carte bleue de l'UE.

Le HCR continuera de fournir une expertise technique et un accompagnement aux États œuvrant au développement et à l'extension de voies d'admission et à l'élimination des obstacles pratiques entravant leur mise en place.

1.5 Piloter une approche commune et réglementée en matière de migration

De manière graduelle, l'UE pourrait développer une approche commune en matière de migration légale en s'appuyant sur les accords de coopération et de partenariat déjà existants. La Déclaration de New York propose de s'engager davantage dans ce domaine. Une approche commune permettrait à certains migrants, au-delà des catégories reprises dans la Déclaration de La Valette, d'introduire une demande de permis de travail et de résidence à partir d'un autre pays. Des régimes migratoires réglementés offrant aux migrants des voies d'accès à l'UE peuvent aider à **garantir une utilisation et un fonctionnement adéquats du régime d'asile** de manière à ce qu'il ne devienne pas l'option migratoire par défaut. Cette démarche permettrait une gestion plus efficace des mouvements mixtes de réfugiés et de migrants.

¹⁰ HCR, *UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2017*, juin 2016, disponible en anglais à l'adresse : <http://goo.gl/K1W971>.

¹¹ Eurostat, *Resettled persons – annual data*, disponible en anglais à l'adresse : <http://goo.gl/zSdM9A>

¹² L'Argentine, l'Australie, le Canada, l'Allemagne, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni possèdent des programmes de parrainage privé.

2

UNE UE QUI EST PRÉPARÉE À RÉPONDRE À UN GRAND NOMBRE EVENTUEL D'ARRIVÉES

Pour répondre efficacement à un grand nombre éventuel d'arrivées, une planification coordonnée des mesures d'urgence par l'UE et ses États Membres sera essentielle. Les conflits en cours et les manques importants en matière d'aide aux réfugiés impliquent que les déplacements de population vont se poursuivre. L'UE devrait être préparée en cas de nouvelles arrivées de réfugiés. Les plans d'aide à l'échelle régionale et nationale devraient être adaptés à la situation spécifique de chaque pays tout en étant alignés sur des objectifs globaux. Grâce à sa réponse aux situations d'urgence à caractère civil, l'UE dispose de bonnes pratiques et de capacités pouvant être intégrées à des plans d'urgence visant à traiter les problématiques urgentes relatives aux réfugiés. En 2016, le HCR, avec ses partenaires et les gouvernements, a développé des plans d'urgence et de préparation liés à différents scénarios d'afflux de demandeurs d'asile et de réfugiés en Europe. Un système de planification d'urgence élaboré par la CE et les agences de l'UE reposerait entre autres sur :

- ✓ L'évaluation et la planification
- ✓ Une capacité de réserve au niveau national et européen
- ✓ Des mécanismes de coordination

2.1 Évaluation et planification

La CE, les agences de l'UE et les États Membres développeraient un système permettant (1) d'identifier et d'analyser les **premiers signes avant-coureurs** et (2) d'évaluer leurs propres **capacités de réponse** en matière d'enregistrement, de contrôle et de réception. Les plans d'urgence nationaux existants devraient être mis à jour et partagés avec les pays voisins. Les deux agences clés de l'UE assument un rôle dans la planification d'urgence et la réponse aux situations d'urgence. Frontex est déjà mandatée pour réaliser des évaluations régulières des capacités et anticiper les mouvements vers l'UE. La CE a proposé que l'AUEA qui va succéder au BEAA dirige la détection des signes avant-coureurs et la mise en place d'une planification d'urgence.

2.2 Capacité de réserve au niveau national et européen

La planification d'urgence nécessite, en partie, le développement d'une capacité de réserve pour répondre rapidement à l'arrivée de réfugiés et de migrants en grand nombre. Ce dispositif serait soutenu par la mise en place d'une **gamme de service d'assistance** de réserve, dont les ressources techniques et humaines auraient été engagées au préalable, et par des **équipes d'experts** de réserve. Cela garantirait le déploiement immédiat et rapide de l'équipement nécessaire à l'enregistrement et à la connectivité internet, ainsi que d'interprètes et d'équipes chargées du traitement des demandes d'asile dans les États Membres touchés. L'extension du mandat du service d'aide humanitaire et de protection civile de la Commission européenne (ECHO) le 15 mars 2016 est d'ailleurs un pas important dans cette direction.



2.3 Mécanismes de coordination

Pour garantir une planification solide de la préparation et l'utilisation la plus efficace possible des multiples sources de financement émanant de l'UE, il est impératif **d'améliorer la coordination dans les instances décisionnelles et les équipes de terrain**. La coordination aide en outre à prévenir la duplication et à s'assurer de la complémentarité des activités mises en œuvre. C'est particulièrement le cas en Grèce, où la planification de la préparation et le développement des capacités d'accueil doivent être menés en parfaite coordination avec le gouvernement.

Une **structure de coordination organisée et prévisible** serait mise en place entre les agences mandatées de l'UE et le HCR de faciliter la planification d'urgence et la planification de la préparation. Des analyses conjointes et le partage d'informations constitueraient un important point de départ pour la préparation ultérieure de plans communs. Le HCR mettrait à disposition son expérience et son expertise, notamment en lien avec sa récente initiative de mise en place d'une présence opérationnelle au sein de l'UE. Il fournirait des informations sur les causes de mouvement dans le monde et aiderait au développement d'outils pour l'analyse et la planification.

3

UNE UE QUI PROTÈGE GRÂCE À UN RÉGIME D'ASILE COMMUN BIEN GÉRÉ

Les événements de l'année qui vient de s'écouler ont mis en évidence la nécessité de raviver le régime d'asile au sein de l'UE. Ce régime garantirait l'accès au territoire de l'UE, enregistrerait et accueillerait les nouvelles arrivées de manière adéquate, répartirait la responsabilité de recevoir les demandeurs d'asile entre les États Membres, et veillerait à ce que ces derniers soient équipés pour relever ce défi. S'appuyant sur les éléments du RAEC actuel ainsi que de certaines des propositions soumises par la Commission européenne,¹³ le HCR propose un **régime simplifié et potentiellement moins coûteux que le système actuel**.

Ce régime garantirait le droit d'asile, renforcerait les contrôles de sécurité, faciliterait une gestion efficace des mouvements de population, et inclurait les éléments suivants :

- ✓ Un système commun d'enregistrement
- ✓ Un traitement prioritaire de la réunification familiale
- ✓ Des procédures de détermination du statut de réfugié accélérées et simplifiées
- ✓ Un mécanisme de répartition pour les États Membres sous pression
- ✓ Une approche commune vis-à-vis des enfants non accompagnés et séparés
- ✓ Des mesures incitatives pour favoriser le respect du nouveau système
- ✓ Un système efficace en matière de retour

3.1 Un système commun d'enregistrement

Une procédure commune d'enregistrement permet une gestion ordonnée des arrivées et assure l'accès à la protection, les contrôles de sécurité et la réunification familiale. Les États Membres enregistreraient toutes les personnes entrant dans l'UE¹⁴ grâce à un **système européen commun d'enregistrement**. Ce système s'appuierait sur la base de données EURODAC et d'autres bases de données pertinentes de l'UE pour améliorer la **gestion des données**. Il garantirait les **contrôles de sécurité** au point d'entrée. Il permettrait également d'accroître la capacité

¹³ Une comparaison entre les propositions de la CE et celles du HCR est fournie dans l'annexe 1. Il existe déjà un cadre légal pour les accords proposés par le HCR. Le droit européen impose à l'UE de baser sa politique en matière d'asile et de migration sur un principe de solidarité entre les États Membres et de justice envers les ressortissants de pays-tiers, ainsi que d'adopter des mesures légales, en cas de nécessité, pour y parvenir (cf. Articles 67(2) et 80 TFUE). Les États Membres de l'UE ont une responsabilité collective concernant la garantie du droit d'asile, en vertu de l'Article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et conformément à la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 et aux conventions relatives aux droits de l'homme pertinentes.

¹⁴ La référence faite ici à l'UE inclut également les États Membres de l'UE participant actuellement à EURODAC et à d'autres procédures d'enregistrement (Islande, Lichtenstein, Norvège et Suisse). Les procédures d'enregistrement pourraient également être étendues aux pays candidats à l'UE où des garanties ont été instaurées.

des systèmes d'enregistrement à communiquer entre eux et **d'éviter de dupliquer** des systèmes coûteux¹⁵. Cela serait un moyen de remédier aux problèmes liés aux données et à la sécurité qui surgissent lorsque différents États enregistrent différents types de données ou n'enregistrent pas les arrivées.

Le système d'enregistrement devrait être **connecté au système de traitement des dossiers** de chaque État Membre pour garantir un accès rapide à la procédure de demande d'asile. Cela permettrait également de réduire le nombre de personnes disparaissant entre leur enregistrement et la phase de traitement de leur dossier.¹⁶

Pour y parvenir, des **Centres pilotes d'enregistrement et de traitement (CET)** seraient établis dans les principaux pays d'entrée avec le soutien d'agences de l'UE. En tirant les leçons de la mise en place des « hotspots » par l'UE, les CET rempliraient les tâches suivantes :

- Enregistrement
- Contrôle de sécurité
- Identification des besoins spécifiques
- Orientation vers des centres d'accueil
- Service d'aide et provision d'information
- Orientation vers les procédures adéquates
- Prise de décision rapide

La gestion des CET incomberait à l'État Membre concerné. Les services d'enregistrement déjà présents dans l'État Membre et les instances instruisant les demandes d'asile en première instance collaboreraient au sein du même CET. À plus long terme, les États pourraient envisager le transfert progressif de la gestion des CET des États membres aux agences de l'UE. Fort de sa longue expérience en la matière sur le terrain, le HCR pourrait aider à la mise en place de ce système.¹⁷

3.2 Traitement prioritaire de la réunification familiale

La réunification familiale serait facilitée immédiatement après la phase d'enregistrement. Un système commun d'enregistrement, simplifié et couplé au traitement des dossiers, garantit que les informations nécessaires pour la réunification familiale sont recueillies le plus tôt possible et dans un format permettant leur partage avec d'autres

¹⁵ Cela permettrait de garantir que tous les États téléchargent les données pertinentes, y compris de données biométriques, vers la base de données EURODAC. Certains éléments de la proposition de réforme actuelle d'EURODAC, parmi lesquels la possibilité de collecter de nouvelles données, seraient un pas dans cette direction. Cependant, il en faut davantage pour parvenir à des mesures communes et efficaces d'enregistrement qui soient en parfaite adéquation avec les garanties et les normes en vigueur, notamment pour les personnes nécessitant une protection internationale.

¹⁶ Généralement, au niveau national dans les États Membres, l'enregistrement des arrivées et le traitement des demandes de protection sont réalisés par des entités différentes.

¹⁷ Le manuel du HCR intitulé « Normes relatives aux procédures de détermination du statut de réfugié relevant du mandat du HCR » définit l'approche commune à laquelle le HCR recourt dans le cadre des procédures d'enregistrement effectuées sur le terrain. Un formulaire type d'enregistrement est utilisé, ce qui permet de procéder à une évaluation éclairée du nombre et du profil des personnes concernées (y compris l'identification de personnes présentant des besoins particuliers) et de déterminer vers quelles procédures il conviendrait d'orienter une personne. Disponible en anglais à l'adresse : <http://www.refworld.org/pdfid/42d66dd84.pdf>. Veuillez également consulter le Manuel sur l'enregistrement de HCR, disponible en anglais à l'adresse : <http://www.refworld.org/docid/3f967dc14.html>.

SCHÉMA 1 : Procédures proposées

ÉTAPE 1 : Enregistrement

Identification et enregistrement

- Identification ;
- enregistrement complet ;
- contrôles de sécurité ;
- évaluation des vulnérabilités ;
- provision d'information et aide juridique ;
- orientation vers des structures d'accueil.

Identification et enregistrement en priorité des enfants/des personnes dont l'âge est contesté*

* Les enfants non accompagnés/enfants séparés et les personnes dont l'âge est contesté sont dirigés vers une procédure séparée (cf. schéma 3).

ÉTAPE 2 : Réunification familiale et transferts

Le demandeur d'asile a-t-il de la famille dans un État Membre ?

NON*

OUI

Le demandeur d'asile est transféré dans l'État Membre dans lequel se trouvent des membres de sa famille

* Les vérifications de recevabilité pourraient être menées dans le Centre d'enregistrement et de traitement à cette étape de la procédure à condition que les garanties et les conditions nécessaires soient en place. Les demandeurs identifiés comme étant vulnérables ne seraient pas soumis à des procédures de recevabilité.

États Membres. Un tel dispositif permettrait d'éliminer certains des obstacles à la réunification familiale dans le cadre du Règlement Dublin actuellement en vigueur.¹⁸

3.3 Des procédures de détermination du statut de réfugié accélérées et simplifiées

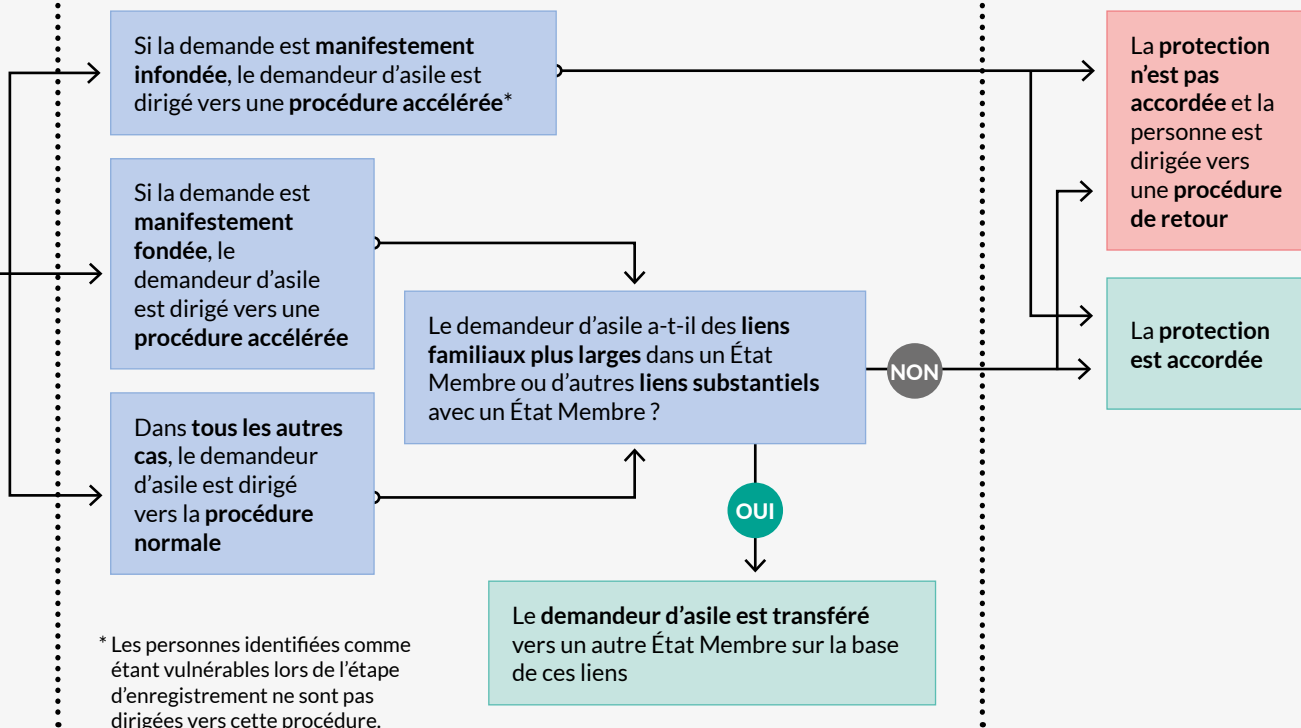
Des procédures de détermination du statut de réfugié efficaces et simplifiées peuvent aider à gérer les arrivées de populations mêlant réfugiés et migrants. Les demandeurs d'asile dont la demande est manifestement fondée ou infondée seraient dirigés vers des procédures accélérées.¹⁹ Dans les États Membres particulièrement sous pression, ces procédures seraient conduites avec le soutien des agences de l'UE. Les procédures accélérées **offrirait un**

¹⁸ Par ailleurs, le HCR propose une définition des liens familiaux donnant droit à la réunification familiale plus large que celle du Règlement Dublin actuel. Aux termes de ce dernier, les époux, conjoints et les enfants mineurs non mariés sont éligibles à la réunification familiale avec des demandeurs adultes. Concernant les enfants non-accompagnés et séparés, les parents et autres adultes responsables de l'enfant (si ces adultes sont en situation légale dans le pays), les oncles, les tantes et les grands-parents peuvent prétendre à une telle demande. La proposition de réforme du Règlement Dublin étend ces catégories aux frères et sœurs et aux familles formées après que le demandeur d'asile a quitté son pays d'origine. La définition proposée par le HCR est quant à elle encore plus large puisqu'elle inclut les enfants mineurs mariés dépendants, les enfants majeurs et les parents d'un adulte (cf. l'étude à venir du HCR sur le Règlement Dublin). Les propositions de la CE créeraient un nouvel obstacle à la réunion familiale, puisque celle-ci serait uniquement envisagée pour les demandeurs d'asile jugés « éligibles » au terme d'une procédure obligatoire d'admissibilité.

¹⁹ Le HCR estime que les cas soumis par des demandeurs provenant de pays d'origine sûrs peuvent être dirigés vers une procédure accélérée à condition que les garanties procédurales nécessaires soient en place. Ces garanties prévoient que le demandeur ait accès à toutes les informations nécessaires, dans une langue appropriée, qu'il lui soit possible de contester l'application du concept de pays d'origine sûr à son cas, et qu'il/elle ait droit à une aide juridique, un entretien individuel et un recours effectif avec effet suspensif. Les personnes identifiées lors de l'enregistrement comme étant vulnérables ne devraient pas être dirigées vers une procédure accélérée ouverte aux demandes manifestement infondées.

ÉTAPE 3 : Évaluation et transferts supplémentaires

ÉTAPE 4 : Décision



accès rapide à la protection internationale pour ceux qui en ont besoin, et faciliteraient le retour de ceux pour qui ce n'est pas le cas. Les autres dossiers seraient traités à travers la procédure d'asile normale. Les procédures accélérées s'inspireraient des **bonnes pratiques** existantes, qui ont été mises en place au niveau national et par le BEAA. Elles prévoiraient un rôle accru du BEAA en matière de contrôle et de garantie de la qualité des décisions rendues. Les procédures accélérées permettraient de réduire les problèmes actuellement posés en termes de délais, de complexité des procédures et de prise de décision. Le HCR peut capitaliser sur son expérience opérationnelle en matière de détermination de la qualité de réfugié pour aider à l'élaboration de procédures accélérées qui soient justes, efficaces et simplifiées. Les procédures proposées, de l'enregistrement à la décision, sont exposées dans le Schéma 1.

Remarque : Certains aspects des propositions de la Commission européenne se concentrent sur la protection en dehors de l'UE. Ils introduisent des procédures de recevabilité obligatoires et le recours aux concepts de « pays sûrs ». Même si ces procédures peuvent permettre aux demandeurs d'asile d'avoir accès à la protection internationale dans un pays tiers, ces dernières sont néanmoins souvent complexes. Elles devraient être abordées en gardant à l'esprit le principe de partage des responsabilités ainsi que les garanties en matière de protection les plus importantes. Le recours à de telles procédures devrait être basé sur des informations sur la situation du pays qualifié de « sûr » fiables, actualisées et fournies par des sources indépendantes. Il nécessiterait également de vérifier que les demandeurs d'asile puissent avoir accès à une protection effective dans le pays qualifié de « sûr ». S'il serait par exemple possible de recourir à des procédures de recevabilité dans les principaux pays d'entrée, dans le cadre d'un plan européen d'aide d'urgence et en s'assurant que toutes les garanties nécessaires à leur usage soient en place, ces dernières ne sauraient actuellement être rendues obligatoires au sein de l'UE.

SCHÉMA 2 : Procédures dans les États Membres sous pression

ÉTAPE 1 : Enregistrement

Identification et enregistrement

- Identification ;
- enregistrement complet ;
- contrôles de sécurité ;
- évaluation des vulnérabilités ;
- provision d'information et aide juridique ;
- orientation vers des structures d'accueil.

Identification et enregistrement en priorité des enfants/des personnes dont l'âge est contesté*

* Les enfants non accompagnés/enfants séparés et les personnes dont l'âge est contesté sont dirigés vers une procédure séparée (cf. schéma 3).

ÉTAPE 2 : Réunification familiale et transferts

Le demandeur d'asile a-t-il de la famille dans un État Membre ?

NON*

OUI

Le demandeur d'asile est transféré dans l'État Membre dans lequel se trouvent des membres de sa famille

* Les vérifications de recevabilité pourraient être menées dans le Centre d'enregistrement et de traitement à cette étape de la procédure à condition que les garanties et les conditions nécessaires soient en place. Les demandeurs identifiés comme étant vulnérables ne seraient pas soumis à des procédures de recevabilité.

3.4 Un mécanisme de répartition pour les États Membres sous pression

Un mécanisme de répartition juste et possible à mettre en place permettrait la **gestion des flux disproportionnés d'arrivants** dans un État Membre de l'UE grâce à un partage des responsabilités. Ceci permettrait de maintenir une certaine confiance entre États Membres. Lorsqu'un État Membre accueille un nombre de demandeurs d'asile supérieur à un pourcentage considéré comme juste par tous les États Membres (le « pourcentage de référence »),²⁰ un mécanisme serait activé pour répartir les cas excédant ce pourcentage dans d'autres États Membres.²¹

Ce mécanisme serait semblable à celui proposé récemment par la CE,²² mais avec d'importantes modifications :

- **Les demandes manifestement infondées**²³ ne seraient pas réparties dans d'autres États Membres.²⁴ Elles seraient traitées sous une procédure accélérée dans le pays d'entrée qui bénéficierait d'une aide accrue de la part des agences de l'UE. De tels arrangements permettraient d'éviter de compliquer le retour des personnes qui n'ont pas été considérées comme nécessitant une protection internationale.

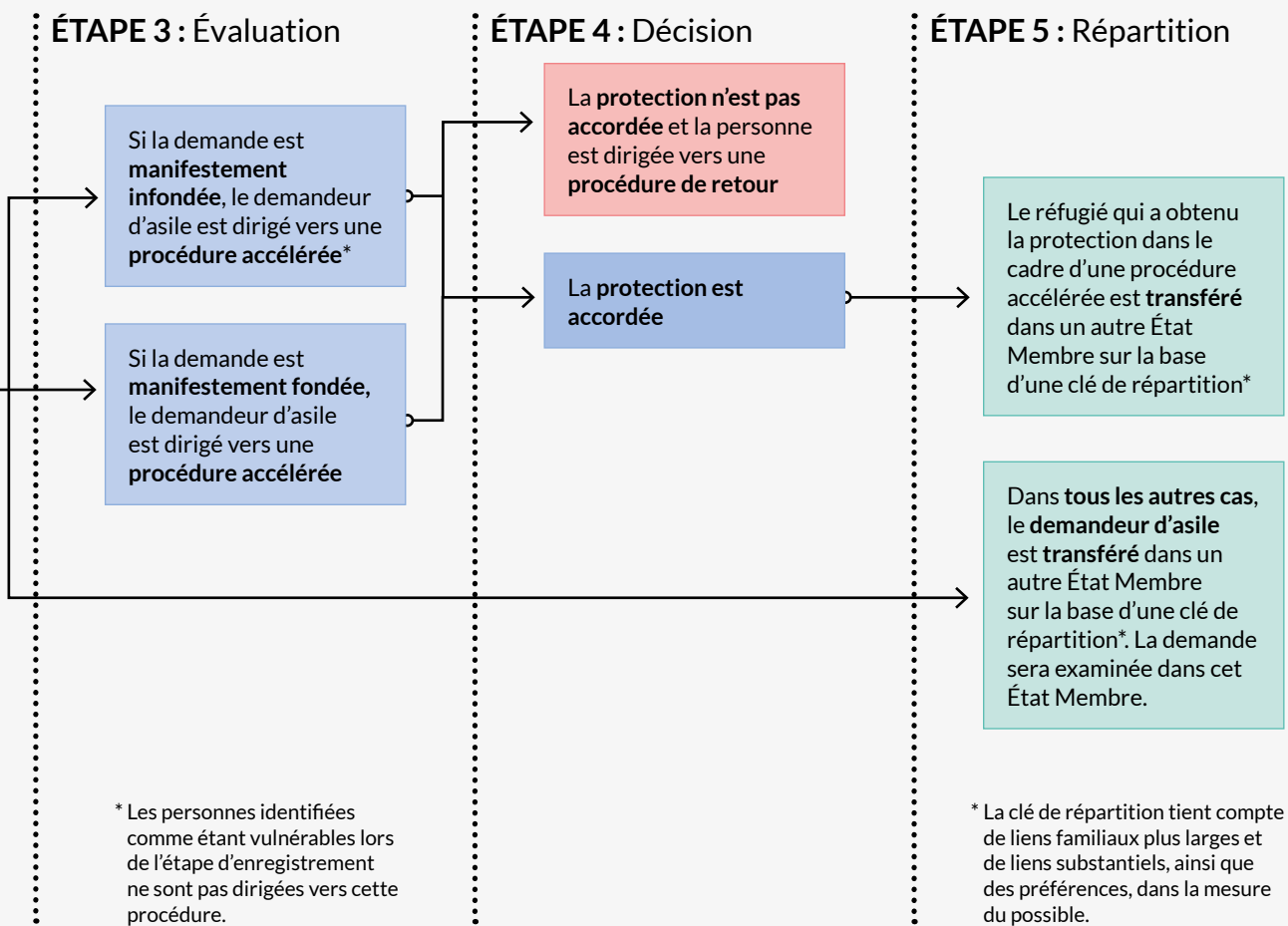
²⁰ Le pourcentage de référence devrait être déterminé au moyen d'un accord préalable entre les États Membres à l'échelle de l'UE.

²¹ Ce mécanisme serait conforme à l'Article 80 du TFUE, qui impose que les politiques d'asile et leur application soient régies par le principe de solidarité et du partage des responsabilités concernant l'UE, et que la réglementation de l'Union dans ce domaine prévoit des mesures, en cas de besoin, pour que ce principe soit appliqué. La répartition serait activée lorsque le « pourcentage de référence » convenu est atteint, et non après dépassement de 150 pour cent du pourcentage de référence comme prévu dans les propositions actuelles.

²² Commission européenne, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person* (refonte), COM(2016) 270 final, Bruxelles, mai 2016, disponible en anglais à l'adresse : <http://goo.gl/Tn8EOz>.

²³ Les cas « manifestement infondés » sont des demandes introduites par des personnes qui ne peuvent manifestement pas prétendre à la protection internationale d'après les critères établis ou, dont la demande est clairement abusive ou frauduleuse.

²⁴ Cela s'appliquerait également aux demandes provenant des pays d'origine sûrs.



- **Les demandes manifestement fondées**²⁵ ne seraient pas réparties dans d'autres États Membres. Elles seraient soumises à la procédure accélérée dans le pays d'entrée qui bénéficierait d'une aide accrue de la part des agences de l'UE.²⁶ Une fois la protection internationale accordée, ces personnes seraient réparties au sein de l'UE.²⁷
- **Tous les autres cas** seraient répartis dans d'autres États Membres, où leur demande d'asile serait examinée.

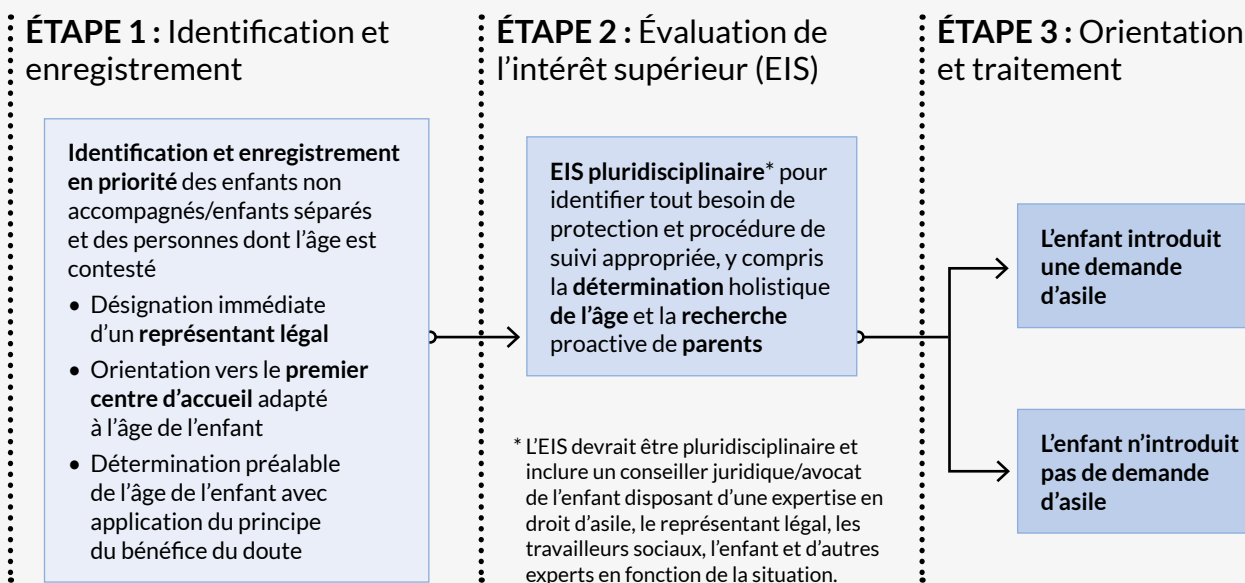
Les procédures proposées lorsqu'un État Membre est sous pression sont exposées dans le Schéma 2.

²⁵ Les demandes manifestement fondées sont celles pour lesquelles il est manifeste que le demandeur remplit les critères d'octroi de la protection internationale. De tels cas sont susceptibles d'être ceux en lien avec des profils spécifiques dont il a été établi qu'ils pourraient faire l'objet d'une crainte fondée d'être persécuté ou de subir une atteinte grave en raison de la situation dans leur pays d'origine.

²⁶ Dans les pays où le délai moyen de détermination du statut pour les demandes manifestement fondées est supérieur à trois mois, une mesure d'urgence pourrait inclure la répartition de tels cas.

²⁷ Dans l'attente d'un accord à l'échelle européenne sur la reconnaissance mutuelle du statut de réfugié, les réfugiés pourraient être répartis de manière conditionnelle: leur statut devrait être validé par le pays de répartition au regard des lois nationales de ce dernier.

SCHÉMA 3 : Procédure pour les enfants non accompagnés et séparés



3.5 Une approche commune concernant les enfants non accompagnés et séparés

Le HCR et ses partenaires élaborent une « **feuille de route** » pour aider les États Membres et les institutions à instaurer des normes en matière de protection des enfants non accompagnés et séparés, parmi lesquelles :

- Identification précoce et enregistrement biométrique
- Prise en charge immédiate sûre et adaptée à l'âge
- Évaluation de l'intérêt supérieur (EIS) pour identifier les besoins de protection et suivi
- Désignation d'un représentant légal sans délai
- Méthode commune de détermination de l'âge
- Recherche de liens familiaux
- Droit à une assistance juridique
- Systèmes de gestion des dossiers

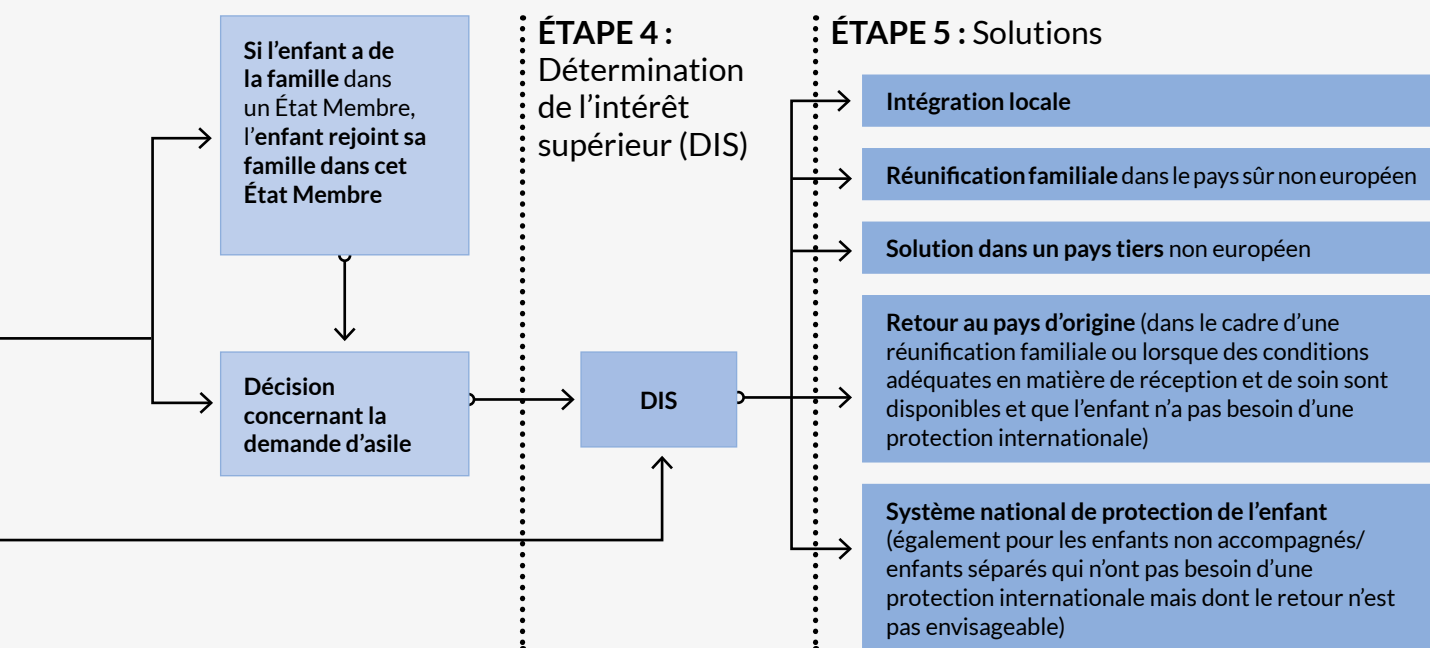
Cette nouvelle approche est décrite dans le Schéma 3.

3.6 Des mesures incitatives pour favoriser le respect du nouveau système

Les mesures incitatives pour favoriser le respect du nouveau système par les États et les demandeurs d'asile incluraient :

- Le transfert des cas manifestement fondés ou dirigés vers la procédure normale dans un État Membre où le demandeur d'asile a de la **famille ou d'autres liens**.²⁸ Cela permettrait de remédier à l'une des causes qui poussent

²⁸ Les liens familiaux plus larges incluraient : les personnes non autonomes atteintes d'un handicap, d'autres membres dépendants du foyer (par ex., frères, sœurs, cousins, nièces, neveux, isolés, ou des individus sans lien biologique mais qui sont pris en charge par la structure familiale). D'autres liens incluraient des séjours réguliers par le passé (visa/titre de résidence aux termes du Règlement Dublin)/études/travail dans un État Membre ou perspectives concrètes d'emploi dans un État Membre – par ex., proposition d'emploi). Ceux qui ne seraient pas considérés comme nécessitant une protection internationale seraient redirigés sans délai inutile vers les procédures de retour.



certaines demandeurs d'asile à entreprendre un mouvement secondaire irrégulier. Cela permettrait également d'améliorer leurs perspectives d'intégration.

- Après six mois passés dans l'État qui leur a accordé une protection, permettre aux réfugiés qui ont les **moyens d'être autonomes** de s'établir dans un autre État Membre.
- Le transfert des demandeurs d'asile qui ont effectué un mouvement secondaire irrégulier dans l'UE vers l'État Membre responsable.²⁹
- La réduction du « **pourcentage de référence** » d'un État Membre en récompense d'un traitement rapide et de qualité d'un nombre significatif de dossiers.

3.7 Un système efficace en matière de retour

Les procédures accélérées permettraient d'identifier rapidement les personnes ne nécessitant pas une protection internationale dans les pays d'entrée. Ce dispositif contribuerait à redonner confiance en l'intégrité du système d'asile. Des programmes de **retour volontaire assisté** seraient disponibles dans tous les États Membres. Une intensification des activités de diffusion, de sensibilisation et de conseil, notamment par l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), permettrait un meilleur accès aux procédures de retour volontaire assisté. **Les retours forcés** seraient envisageables uniquement (1) suite à un rejet dans le cadre d'une procédure équitable, (2) après avoir considéré un retour volontaire assisté, et (3) en l'absence d'éléments convaincants d'ordre humanitaire ou relatifs à l'apatridie. **Des mesures alternatives à la détention** pourraient être utilisées en amont des opérations de retour.³⁰ **Le soutien de FRONTEX** aux opérations de retour serait accru, notamment dans les principaux pays d'entrée.³¹ Les programmes de retour nécessiteraient en outre une **coopération de l'UE** avec les pays d'origine et une aide à la réintégration.

²⁹ La perte de certains avantages, conformément aux critères des règles juridiques en vigueur, pourrait être appliquée en cas de non-respect des règles inhérentes au système d'asile.

³⁰ Il existe déjà un cadre juridique relatif à la détention des personnes en amont et en vue d'un retour. Il établit les circonstances limitées dans lesquelles il peut être fait recours à la détention. Cf. « Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la détention » du HCR, disponible à l'adresse : <http://goo.gl/Y7KMtU>

³¹ Le mandat étendu dont dispose FRONTEX en matière de retour pourrait être mieux utilisé. Un renforcement des capacités techniques, logistiques et préalables à l'éloignement est nécessaire dans les pays d'entrée sous pression pour mettre en œuvre les retours plus rapidement.

EN QUOI LE SYSTÈME PROPOSÉ EST-IL DIFFÉRENT ?

Proposition du HCR

Impact

Un système commun d'enregistrement

- ✓ Enregistrement de toutes les arrivées
- ✓ Accès à la protection facilité
- ✓ Confiance rétablie en la capacité de gestion des arrivées par les États
- ✓ Amélioration des contrôles de sécurité
- ✓ Meilleur partage de données entre les États Membres
- ✓ Élimination de la duplication de systèmes multiples et coûteux

Centres pilotes d'enregistrement et de traitement (CET) dans les principaux pays d'entrée

- ✓ Rapide orientation des arrivants vers la procédure adéquate
- ✓ Prise de décision plus rapide
- ✓ Capacité de gestion d'un nombre d'arrivées plus important par les États dans les CET grâce à une aide accrue de la part des agences de l'UE
- ✓ Réduction potentielle du nombre de personnes disparaissant entre l'enregistrement et le traitement de leur demande

Traitement prioritaire de la réunification familiale

- ✓ Réunification rapide avec les membres de la famille du demandeur
- ✓ Mouvements réguliers de ceux qui cherchent à rejoindre leur famille remplaçant mouvements secondaires irréguliers et dangereux
- ✓ Des enfants et des demandeurs d'asile vulnérables qui bénéficient du soutien et de la protection de leur famille beaucoup plus tôt

Des procédures accélérées

- ✓ Accès plus rapide à la protection internationale pour ceux qui en ont besoin
- ✓ Identification plus rapide de ceux qui ne sont pas en besoin de protection internationale et retour facilité

Une approche rationnelle du mécanisme de répartition pour les États Membres sous pression

- ✓ Aide aux États sous pression suite à des arrivées massives
- ✓ Répartition des réfugiés et des demandeurs d'asile grâce à un système équitable
- ✓ Accès garanti à la protection, y compris lors de périodes de flux massifs d'arrivants dans certains pays
- ✓ Mécanisme de répartition durable
- ✓ Reconnaissance des liens que les demandeurs d'asile ont au sein des États Membres de l'UE
- ✓ Un système juste et inspirant confiance

Une approche commune concernant les enfants non accompagnés et séparés

- ✓ Identification plus rapide des enfants non accompagnés et séparés, réunification avec leur famille si cela est dans leur intérêt et attribution d'un représentant légal sans délai
- ✓ Réduction potentielle du nombre d'enfants non accompagnés et séparés disparaissant du système grâce à l'enregistrement commun et le recours aux données biométriques

Mesures incitatives favorisant le respect du système

- ✓ Respect des règles et procédures du régime d'asile par les États Membres et les demandeurs d'asile
- ✓ Réduction des mouvements secondaires irréguliers des demandeurs d'asile
- ✓ Accroissement des perspectives d'intégration

4

UNE UE QUI INTÈGRE LES RÉFUGIÉS

Pour établir le sentiment de cohésion sociale, de stabilité et de sécurité, il est nécessaire que les communautés soient bien équipées pour accueillir les réfugiés et que les réfugiés bénéficient du soutien nécessaire pour développer leur potentiel dans leur nouvel environnement. **L'intégration implique un processus « réciproque »** entre les réfugiés et leur communauté-hôte. Le contrat social entre les réfugiés et les États les accueillant doit être établi de manière adéquate pour restaurer la confiance publique et politique. Les États doivent garantir aux réfugiés **la possibilité de jouir de leurs droits**, favoriser un **environnement accueillant** et combattre la xénophobie. Parallèlement, les réfugiés doivent participer à des **programmes d'intégration** et **respecter les lois** de l'État qui les accueille, y compris les principes fondamentaux des droits de l'Homme.³²

Si l'intégration peut poser un défi pour de nombreux États, elle constitue également une chance. La capacité des réfugiés à vivre et se construire un avenir pour eux-mêmes, où qu'ils soient dans l'UE, peut contribuer à un régime d'asile effectif et réduire les pressions qui causent des mouvements secondaires.³³ Le HCR propose un système d'intégration qui repose sur les éléments clés suivants :

- ✓ Augmentation des financements pour les programmes d'intégration
- ✓ Prévisibilité et harmonisation des services d'intégration
- ✓ Promotion de sociétés accueillantes

4.1 Augmentation des financements pour les programmes d'intégration

- Le financement de l'intégration deviendrait obligatoire, et tous les États Membres de l'UE seraient tenus d'allouer chaque année au moins 30 pour cent de leur Fond Asile Migration et Intégration (FAMI) annuel à des programmes d'intégration. Le respect de cette obligation de financement serait contrôlé par la CE.
- L'UE développerait un outil d'évaluation pour mesurer les résultats en matière d'intégration dans l'UE. L'octroi du financement FAMI serait lié à ces résultats.
- Les financements seraient accrus pour les acteurs de l'intégration au niveau local (autorités locales, ONG locales).
- Les financements pourraient également provenir d'acteurs non traditionnels (secteur privé, universités).

³² Leur non-respect de la part des réfugiés pourrait entraîner, dans certaines circonstances, la perte de certains avantages, conformément aux critères définis par les normes légales en vigueur.

³³ Cf. l'étude du HCR sur l'intégration figurant dans *Integration – A Fundamental Component in Supporting Diverse Societies*, disponible en anglais à l'adresse : <http://goo.gl/9gr043>

4.2 Prévisibilité et harmonisation des services d'intégration

Être en mesure de vivre en sécurité, de subvenir aux besoins de sa famille et d'interagir avec sa communauté est un élément essentiel du processus d'intégration. Il permet aux réfugiés de faire usage de leur résilience, de leur détermination et de leur ingéniosité pour apporter leur contribution à leur communauté et à l'économie locales. Des programmes d'intégration gérés efficacement peuvent générer d'énormes avantages. Lorsqu'on les aide à trouver rapidement du travail, les nouveaux arrivants peuvent être en mesure de rendre bien plus à leurs communautés que ce qui avait été initialement investi dans leur intégration. Une étude récente de l'OCDE montre comment les réfugiés peuvent avoir un impact positif sur l'économie, notamment lorsque les États investissent tôt pour leur intégration et leur inclusion dans la société.³⁴

- **Des investissements ciblés** seraient réalisés dans les domaines de l'emploi, du logement et de l'acquisition de la langue du pays d'accueil.
- À l'arrivée, dans le cadre d'une réinstallation,³⁵ ou après l'acceptation de leur demande d'asile par un des États Membres de l'UE, les réfugiés bénéficieraient d'une **orientation culturelle** complète. Les programmes d'orientation se concentreraient sur les droits ainsi que les devoirs, et pourraient aider à gérer les attentes des réfugiés.
- Les **compétences et qualifications** des réfugiés pourraient être reconnues en maximisant la Nouvelle stratégie pour les compétences en Europe et en réformant le Cadre européen des certifications.

4.3 Promotion de sociétés accueillantes

Des **interactions permanentes** et directes entre réfugiés et communautés-hôtes sont essentielles. Elles permettent de créer un sentiment de normalité et d'empathie, ainsi que des possibilités de favoriser la cohésion sociale. Elles contribuent également à instaurer un sentiment de responsabilité mutuelle.

- **La société civile** pourrait s'engager de manière croissante par le biais de programmes de bénévolat, d'activités visant à soutenir l'intégration des réfugiés et des demandeurs d'asile, et de cours d'éducation civique.
- Les communautés **combattraient la xénophobie** en interagissant plus fréquemment avec les réfugiés. Des campagnes de sensibilisation ainsi qu'un meilleur recensement des cas de crimes de haine et le recours à des poursuites judiciaires dans de tels cas contribueraient à la réalisation de cet objectif.

Le HCR poursuivra sa collaboration étroite avec les gouvernements nationaux, la société civile et le secteur privé pour soutenir **l'organisation de programmes d'intégration**, et peut aider les États Membres de l'UE nécessitant une assistance et des conseils spécifiques.³⁶

³⁴ OCDE, « Réussir l'intégration des migrants », disponible à <https://goo.gl/ty4sKH>

³⁵ Tel qu'également évoqué dans la communication de la CE relative à un *Plan d'action sur l'intégration de ressortissants de pays tiers*, les mesures précédant le départ sont un élément clé de la réussite de l'intégration de réfugiés réinstallés.

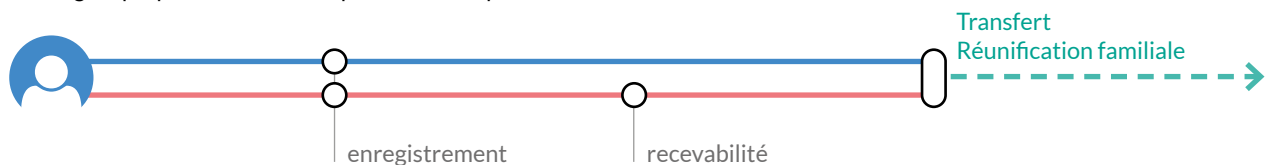
³⁶ Le HCR et l'OCDE ont signé un protocole d'accord (PA) en juin 2016 mettant en évidence des domaines de coopération, parmi lesquels la protection et l'intégration des réfugiés. Disponible en anglais à l'adresse : <http://www.refworld.org/pdfid/577a3cb34.pdf>.

ANNEXE

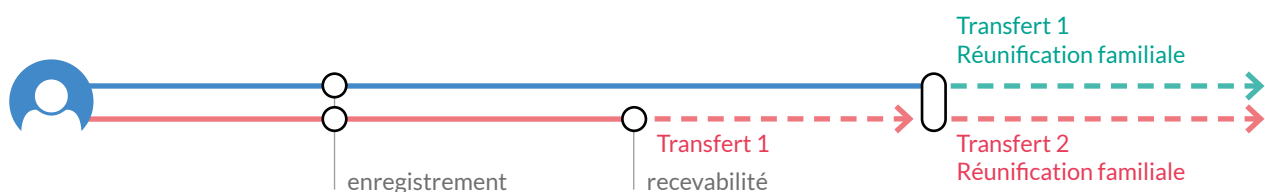
Différences entre l'approche du HCR et la proposition de réforme du Règlement Dublin de la CE

LÉGENDE: — proposition du HCR — proposition de la CE

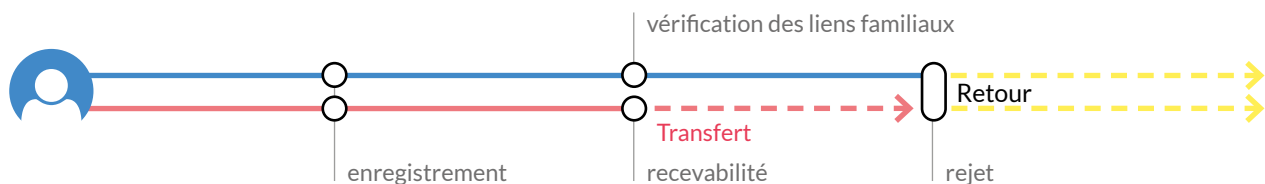
(i) Dans le cadre de la proposition du HCR, priorité serait donnée à la réunification familiale, qui aurait lieu immédiatement après enregistrement d'une demande d'asile. Dans celui de la proposition de la CE, la réunification familiale ne serait envisagée qu'après la conclusion positive d'une procédure de recevabilité.



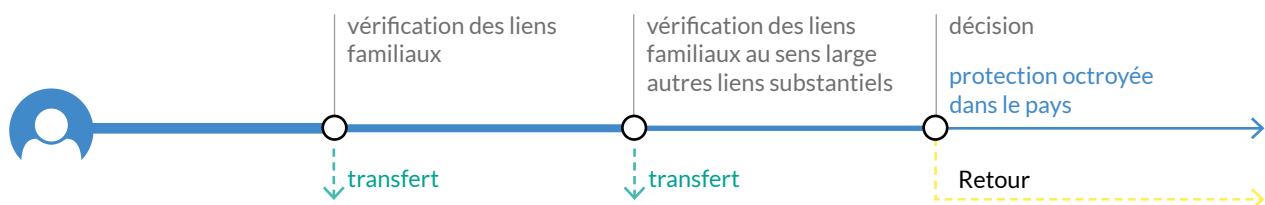
(ii) Selon les termes de la proposition du HCR, la priorité donnée à la réunification familiale serait maintenue lorsqu'un État est sous pression et que le mécanisme de répartition activé. Selon ceux de la proposition de la CE, les demandeurs d'asile dont la demande est jugée recevable seraient répartis dans d'autres États Membres avant que la réunification familiale soit envisagée. La proposition de la CE pourrait donner lieu à une multiplication des transferts et délaierait la réunification familiale.



(iii) Dans le cadre de la proposition du HCR, les États Membres d'entrée statuerait rapidement sur les demandes manifestement fondées et infondées dès l'arrivée des demandeurs d'asiles. Dans celui de la proposition de la CE, lorsque le mécanisme de répartition est activé, tous les cas, y compris les demandes manifestement infondées, seraient répartis dans les États Membres qui ne seraient pas sous pression. La proposition du HCR, parce qu'elle évite cette répartition, permettrait de diriger plus rapidement les personnes ne nécessitant pas une protection internationale vers les procédures de retour.



(iv) La proposition du HCR prévoit plusieurs possibilités de transfert hors du pays d'entrée. Elle offre en effet aux demandeurs d'asile des possibilités de réunification familiale et de transfert vers un pays avec lequel ils ont des liens, réduisant ainsi le nombre de demandeurs d'asile dont le dossier doit être traité dans les principaux pays d'entrée.



(v) La proposition du HCR prévoit, dans certaines circonstances, la répartition des réfugiés et non seulement des demandeurs d'asile.

(vi) Le mécanisme de répartition serait activé lorsque le pourcentage de référence est atteint (100 pour cent), et non lorsque 150 pour cent du pourcentage de référence sont atteints.

(iv) Les propositions du HCR se concentrent sur des procédures efficaces et simplifiées de détermination du statut de réfugié au sein de l'UE. Par comparaison, certains aspects des propositions de la CE se concentrent sur une protection en dehors de l'UE, par l'introduction de procédures de recevabilité obligatoires et le recours aux concepts de « pays sûrs ».

Photo © HCR / C. Irby

