



Conférence européenne
Bâtir une Europe de l'asile
Paris, 8 et 9 septembre 2008

Atelier : Le traitement des demandes d'asile à l'extérieur de l'Union et le développement de la coopération avec les pays tiers

Intervention d'Olivier Brachet

L'Union européenne affiche sa volonté de « gérer » de façon globale les flux migratoires à destination de son territoire. Cette volonté d'administrer est la réponse logique à un phénomène historique, la mondialisation, et son corollaire, le développement des flux internationaux de biens et de personnes. Elle m'apparaît comme un préalable indispensable à une circulation, sinon libre, du moins facilitée.

On devrait donc assister dans les années qui viennent à un double phénomène : une mobilité internationale des personnes accrue au travers de frontières plus administrées.

Je voudrais ici vous faire part de mon sentiment concernant cinq points :

1. D'abord, la nécessité de garantir l'examen des demandes d'asile spontanées.
2. Ensuite, le besoin de développer des voies d'entrées légales pour les demandeurs d'asile.
3. L'inutilité de développer le traitement des demandes d'asile à l'extérieur de l'UE
4. La nécessité de développer la réinstallation
5. Enfin, mon souhait que l'UE intègre la défense des réfugiés à la politique de coopération avec les pays tiers.

- Examiner les demandes d'asile spontanées

J'ai souvent dit que si une politique migratoire était souhaitable, il ne pouvait pas y avoir de politique d'asile à proprement parler. Les arrivées spontanées de réfugiés ne peuvent être gérées. En effet, que cent réfugiés ou cent mille se présentent sur notre territoire, nous avons l'obligation de les protéger.

Or, dans le contexte mondial actuel, les arrivées spontanées de réfugiés sur le territoire européen n'ont aucune raison de baisser et elles continueront vraisemblablement à se faire en majorité par des voies irrégulières. On estime que près de 90% des réfugiés arrivent sur le territoire européen de façon irrégulière. Dans son plan d'action de juillet 2008, la Commission européenne reconnaît d'ailleurs que « *les filières illégales constituent une importante voie d'accès à la sécurité qu'offre l'Union, les passeurs étant des intermédiaires clés pour y entrer* ».

Dans le processus de gestion de l'immigration, l'UE ne pourra omettre d'examiner les demandes de ceux qui tenteront toujours de franchir sa frontière au titre de l'asile.

Que ce soit directement, lorsqu'elle crée FRONTEX pour coordonner le contrôle de sa frontière extérieure, ou indirectement, lorsqu'elle finance et collabore avec des pays tiers dans le domaine de la gestion des flux migratoires, l'UE a la responsabilité de ne pas refouler les personnes en quête de protection.

En s'inspirant du *plan d'action en 10 points sur la protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes* du HCR, l'UE devra créer des mécanismes pour identifier les réfugiés et leur assurer l'accès à la procédure d'asile. Sans cela, le système européen commun d'asile risquerait, à terme, de devenir une coquille vide.

- Créer des voies d'entrée légales pour les réfugiés

Parallèlement, l'Union européenne devra créer des procédures d'entrée protégée pour ceux qui, du fait de leur éloignement géographique, du coût et des dangers de plus en plus grands que comporte le recours à des passeurs, ne peuvent arriver spontanément. Elle pourra s'inspirer de certains pays européens qui délivrent déjà un petit nombre de visas au titre de l'asile. De nombreux obstacles et difficultés techniques se poseront. Il faudra penser l'accès à ces procédures, éviter leur engorgement et assurer des garanties procédurales afin de permettre un traitement équitable des demandes.

- Traiter des demandes d'asile à l'extérieur de l'UE

Le HCR a reçu de l'ONU la compétence de reconnaître la qualité de réfugié à travers son mandat de protection des réfugiés. Ainsi, au niveau mondial, lorsqu'un Etat n'est pas signataire de la convention de Genève ou est défaillant, le HCR enregistre et examine les demandes d'asile.

Dans ce contexte, il m'apparaît inutile et dangereux de développer une procédure d'examen des demandes d'asile à l'extérieur de l'UE. Inutile car si nous désirons accueillir des réfugiés depuis des pays tiers, nous avons la possibilité d'offrir des places pour la réinstallation des réfugiés reconnus par le HCR. Dangereux car de nombreuses questions se poseraient sur la légitimité de l'action européenne et sa mise en œuvre. Quelle procédure, quelle agence, dans quels pays, dans quel but ?

Il y a d'autres façons plus pertinentes et moins suspectes d'apporter protection et assistance aux réfugiés dans le monde. Sur ce point, il est important de réaliser que nous n'accueillons qu'une minorité de réfugiés et que cette situation ne changera pas. Si l'on inclut les réfugiés palestiniens, il y a dans le monde plus de 8,5 millions de réfugiés qui sont en situation d'exil depuis plus de 10 ans dans des pays qui ne leur reconnaissent pas le droit au séjour, au travail ou la liberté de mouvement. Selon une étude récente, un réfugié doit attendre en moyenne 17 ans pour trouver une solution durable telle que le retour dans son pays d'origine, l'intégration ou la réinstallation.

- Développer la réinstallation

L'une des priorités européennes doit être de concourir à l'émergence de solutions durables pour ces réfugiés. La réinstallation en est une.

Alors que la Commission se prépare à faire des propositions pour une initiative européenne dans le domaine de la réinstallation fin 2009, L'Europe est confrontée à un double challenge. A l'heure actuelle, l'Europe ne propose que 5% des places de réinstallation offertes dans le monde (moins de 5000). Pour que l'action européenne dans ce domaine ne reste pas anecdotique, les Etats membres doivent s'engager à offrir plus de places. Le deuxième challenge sera de maintenir un haut standard dans l'accueil des populations vulnérables, notamment en continuant à ne pas ajouter de critères de sélection à ceux définis par le HCR.

La création d'un programme européen pourrait répondre à ces deux challenges par l'encadrement des critères nationaux de sélections des réfugiés à réinstaller et par la mobilisation de moyens qui pourraient inciter les Etats membres à offrir plus de places pour les réfugiés les plus vulnérables.

- Intégrer la protection des réfugiés à la politique étrangère de l'UE

Enfin l'UE doit faire de la protection des réfugiés une composante à part entière de sa politique étrangère. Elle doit promouvoir l'application de la Convention de Genève là où, trop souvent, les droits des réfugiés sont réduits, limités voire bafoués. La question de la protection des réfugiés doit être « désenclavée » pour intégrer toutes les composantes de la politique étrangère de l'Union européenne : la coopération avec les Etats-tiers (notamment dans le domaine de l'immigration), l'aide au développement ou l'assistance humanitaire.

Il serait par exemple beaucoup plus cohérent de lier les initiatives européennes en matière de réinstallation à la contribution d'ECHO dans les pays comme la Jordanie ou la Syrie qui accueillent un grand nombre de réfugiés irakiens qu'aux Programmes de Protection Régionaux, concept flou et n'ayant pas encore fait la preuve de son efficacité.

De même, lorsque l'UE envisage de collaborer avec les pays du Maghreb ou la Libye dans le domaine du contrôle de l'immigration, elle devrait d'abord s'assurer que ces derniers respectent les droits des réfugiés et notamment le principe de non-refoulement.

Pour conclure, je résumerai mon intervention en disant que le modèle équilibré de demain reposera à la fois sur l'examen des demandes d'asile spontanées et sur la création de nouveaux modes de protection pour ceux qui, pas plus qu'hier, ne pourront venir la réclamer. Enfin, pour répondre aux défis de l'asile à l'extérieur de ses frontières, l'UE devra à l'avenir concevoir une politique étrangère européenne qui intègre pleinement la protection des réfugiés. Cela contribuera à démontrer que la « dimension extérieure » de la politique d'asile de l'UE n'est pas une politique d' « externalisation » qui vise à se défausser du traitement des demandes d'asile sur des pays tiers mais une politique de promotion de la Convention de Genève.