



Contribution AEPL à la Conférence pour l'avenir de l'Europe

MIGRATIONS : RÉFORMER LES PROCÉDURES D'ASILE EN EUROPE

1. Constat

L'Union fragilisée. Les questions migratoires et la manière dont l'Europe traite les demandeurs d'asile ont durablement ébranlé la confiance réciproque entre États membres et entraîné un retour aux contrôles de certaines frontières intérieures de l'UE. L'Union européenne a donné le spectacle de son impuissance voire même du reniement de ses valeurs en laissant des États membres harceler, dissuader ou même refouler des personnes en demande de protection à ses frontières. Ces dérives agissent comme un poison qui offre un véritable evier électoral aux mouvements populistes, nationalistes et anti-européens.

L'asile criminalisé. Aujourd'hui, les demandeurs d'asile n'ont pas de possibilité d'entrer légalement dans l'Union européenne. Ils sont de fait obligés de confier leur vie à des passeurs qui sont devenus leur seul recours. Les passeurs n'existent que parce que les frontières européennes ont cessé d'être le lieu de régulation des échanges avec l'extérieur. En sanctuarisant des frontières impossibles à traverser légalement par les réfugiés, L'UE a, de fait, criminalisé l'asile, en même temps qu'elle a laissé se fragiliser le principe de libre circulation dans l'Espace Schengen. Ce sont ainsi deux piliers essentiels du projet européen qui sont menacés par ces dérives

Accueillir et protéger les réfugiés ainsi que tous ceux qui demandent l'asile est une obligation morale en même temps qu'un impératif de droit lié aux traités et conventions signés par tous les États européens. Les valeurs à la base du projet européen imposent qu'on lève les obstacles à l'accueil plutôt que de les multiplier.

Un régime d'asile européen dysfonctionnel. Prévu pour harmoniser les procédures, le Régime d'Asile Européen Commun (RAEC) montre aujourd'hui ses limites. Ses insuffisances et sa mauvaise application ont permis aux Etats membres d'utiliser les ambiguïtés des traités et du droit international pour contourner la Convention de Genève sur les réfugiés de 1951. En effet, le RAEC :

- [impose](#) aux migrants de ne faire leur demande d'asile qu'une fois arrivés sur le sol européen
- [oblige les](#) demandeurs à une entrée clandestine et donc encourage de fait le recours à des passeurs
- [interdit](#) aux compagnies aériennes de transporter des personnes sans visa de transit
- [traite](#) souvent la question des réfugiés sous le seul aspect sécuritaire, qui peut aller jusqu'à

Bâtir une Europe de liberté, d'équité, de solidarité

la pratique interdite du refoulement (*push back*)

- [permet d'abuser](#) des notions de « pays de premier asile », de « pays tiers sûr », d' « asile interne », qui sont autant de motifs pour refuser le statut de réfugié à ceux qui ont transité par ces pays ou ces zones qui n'offrent en réalité que des garanties limitées en matière de respect des droits humains.
- [ne prévoit pas](#) la création de couloirs humanitaires pour la réinstallation vers l'Europe depuis les camps de réfugiés situés dans des pays tiers
- [n'a pas prévu](#) de mise en place de « visas humanitaires européens » qui permettraient des transits sécurisés (à l'exemple du « passeport Nansen » utilisé de 1922 à 1945 pour l'accueil de près d'un demi- million de réfugiés russes, arméniens ou chrétiens d'Orient)
- [maintient](#) toujours le règlement dit « de Dublin » qui, en faisant porter tout le poids des procédures d'accueil et de traitement des demandes sur les seuls pays de première entrée, génère toujours des mouvements secondaires. Ce règlement est devenu le révélateur du manque de solidarité entre États, à l'opposé des principes affichés par l'Union.

Une réforme nécessaire. Une profonde réforme des procédures d'asile est nécessaire. Elle a jusqu'ici été bloquée en raison de l'absence d'unanimité entre les 27 qui ont souvent tendance à mettre sur un même plan droit d'asile et migration. Certains États ont connu dans leur histoire, l'expérience de l'intégration de populations immigrées. Ce n'est pas le cas pour d'autres qui ont surtout l'expérience de l'émigration de leurs propres ressortissants. L'habitude ou non de côtoyer des populations musulmanes complique encore la perception du fait migratoire parmi les 27. Enfin, les questions migratoires sont devenues, partout en Europe, l'objet de polémiques politiques qui prétendent opposer les valeurs de sécurité et de solidarité, alors que les deux sont indissociablement liées au projet européen. Mais il est impératif prendre en compte ces obstacles qui freinent le processus de négociation autour du nouveau Pacte sur la migration et l'asile proposé par la Commission et qui est de ce fait menacé d'enlisement.

2. Réformer les procédures d'asile et la politique migratoire de l'UE

Propositions

1. Création d'un espace européen d'asile (EEA)
2. Création d'une agence européenne des réfugiés et de l'asile (AERA)
3. Création d'une plateforme européenne du statut des réfugiés (PESR)
4. Possibilité d'instruire hors UE les demandes d'asile
5. Rééquilibrage de la relation Nord-Sud
6. Communication sur la migration
7. Création d'un espace sécurisé autour de l'espace européen d'asile

1. Espace Européen d'Asile (EEA)

Création d'un **noyau d'États membres volontaires** acceptant de partager entre eux l'instruction des dossiers de demande d'asile, qui ne pèserait alors plus uniquement sur les pays de premier accueil. Ce groupe, amené à s'élargir, comprendrait des États-membres frontaliers de l'UE ainsi que d'autres pays volontaires appartenant à l'Espace Schengen.

Chaque pays de cet EEA se verrait attribuer un plafond annuel (défini en commun) correspondant

Bâtir une Europe de libertéS, d'équité, de solidarité

à un nombre de dossiers qu'il s'engagerait à pouvoir traiter. Ce plafond pourrait être établi à partir d'une clé de répartition répondant à certains critères comme la population, le PIB, le nombre de demandes traitées au-delà du plafond depuis 5 ans. Toutes les dépenses et l'essentiel des missions liées à ces actions seraient intégralement prises en charge par le budget de l'UE (auquel contribuent tous les États membres, qu'ils soient favorables ou non à l'accueil de migrants).

Tous les États faisant partie de cet EEA appliqueraient les mêmes critères et procédures pour instruire les dossiers. Toute décision d'acceptation ou de refus d'accorder le statut de réfugié ou la protection subsidiaire serait automatiquement reconnue par les autres États participants (base de données centrale et commune). Cette méthode permet de lever plusieurs obstacles :

- On rend ainsi inutiles les « mouvements secondaires » des migrants déboutés qui seraient moins tentés de chercher à rejoindre un autre pays européen plus accommodant.
- Le principe fonctionne sur le volontariat d'États qui coopèrent dans un esprit communautaire de solidarité. Ce n'est plus la Commission qui impose des quotas à l'ensemble des 27 États.
- La charge liée à l'instruction des dossiers et à la prise en charge des demandeurs n'incombe plus aux seuls États d'entrée. Tous les États-membres y contribuent à leur façon (clé de répartition financière). Mais ceux qui refuseraient d'y participer pourraient se voir provisoirement privés de certains avantages liés à la libre circulation.

2. Agence Européenne des Réfugiés et de l'Asile (AERA)

Agence indépendante, financée sur des fonds européens, qui travaille en coordination avec le Haut Représentant aux Affaires Extérieures et avec les agences nationales pour les aider à faire converger leurs règles de droit national. Aux compétences étendues par rapport à l'actuel BEAA, elle a un **pouvoir décisionnel et de contrôle**, émancipée de la tutelle des États.

Dotée d'un budget pluriannuel pour assurer les frais et missions de l'Union européenne en matière d'asile, elle pourrait faire appel à des fonds de secours en cas de pic de demandes. Ses missions opérationnelles lui permettraient de mobiliser des moyens humains, financiers et matériels suffisants pour répondre aux besoins (experts, interprètes etc.)

L'agence tient à jour les statistiques des flux migratoires et des demandes d'asile, elle est l'interlocuteur des États membres, elle propose des médiations avant que la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) ou la Cour de Justice de l'UE (CJUE) ne soit amenée à traiter les litiges en dernier ressort. Les États lui délèguent des missions d'appui, par exemple à l'intérieur de l'UE dans les centres de premier accueil, ou à l'extérieur de l'UE dans des camps de réfugiés en lien avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR) ou pour gérer des couloirs humanitaires.

3. Plateforme Européenne du Statut des Réfugiés (PESR)

Gérée par l'AERA elle assurerait la transparence des critères d'éligibilité au statut de réfugié dans l'UE et l'unification du processus de prise en charge.

Les critères de définition des réfugiés seront harmonisés et élargis, pour l'Europe, aux discriminations de genre (absentes de la Convention de Genève de 1951). Ils ne seraient pas uniquement individuels mais pourraient prendre en compte les familles ou les groupes constitués (ex : jusqu'à 10 personnes ensemble) fuyant des pays où ils ont « *des raisons de craindre d'être persécutés* » selon les termes de la Convention de 1951.

Abandon de Dublin III. Il faut abandonner définitivement la clause du pays de première entrée qui était le pilier du règlement dit « de Dublin » et confier le traitement à un État instructeur de l'Espace Européen de l'Asile.

Bâtir une Europe de libertéS, d'équité, de solidarité

Dans l'objectif d'une meilleure intégration des étrangers concernés, il serait tenu compte du choix des demandeurs, selon les liens objectifs qui auront pu être établis avec l'UE :

- Avoir de la famille sur place qui accepte une prise en charge individuelle ou collective
- ou avoir résidé antérieurement dans un des États-membres
- ou avoir suivi des études dans un État membre
- ou avoir un niveau de langue suffisant, (CECRL) dans une des 24 langues officielles de l'UE
- ou être en lien avec une organisation humanitaire « sponsor » se chargeant de l'accueil
- ou être pris en charge par une collectivité locale ou bénéficiaire de parrainages proposés par des structures d'accueil de la société civile d'un État-membre. Il serait alors proposé une compensation par des subventions de l'AERA - une part pour les frais d'accueil du demandeur, une part pour le budget général de la collectivité.

Une liste hiérarchisée de choix de pays serait demandée par questionnaire pour ouvrir un dossier de demande d'asile, la participation du demandeur à son parcours offrant la garantie d'une meilleure intégration.

4. Instruction des demandes d'asile hors UE

Des antennes de l'AERA hors UE pourraient être installées dans les premiers véritables « pays sûrs », voisins des pays dont sont issus les demandeurs d'asile, ou dans les camps sous l'égide du UNHCR ou les « hot spots » tels que ceux prévus par le processus de Khartoum (2014) pour l'Afrique.

Ces antennes seraient habilitées à recueillir sur place les premiers éléments d'un dossier de demande d'asile. Un demandeur répondant a priori aux critères pour être considéré comme un réfugié vers l'UE et ayant reçu une réponse favorable d'un État membre pour instruire son dossier, il pourrait se voir délivrer un **visa humanitaire** pour accéder à l'Espace Européen d'Asile et y accéder de façon sécurisée par des vols commerciaux à sa charge ou par transports humanitaires, lui permettant d'échapper à la clandestinité et aux traversées continentales ou maritimes dans des conditions inhumaines. Le fonctionnement de ces antennes extérieures (officiers européens aux frontières, secrétariat, experts, interprètes, personnel local...) serait pris en charge par l'AERA. Une fois les informations recueillies, les empreintes digitales des demandeurs seraient communiquées à Eurodac. Les transits et l'accueil des acceptés au titre de l'asile ou de la protection subsidiaire seraient sécurisés.

Ceux qui ne remplissent pas a priori les conditions de l'asile, s'ils décidaient de rejoindre l'Europe malgré tout, le feraient par leurs propres moyens avec le risque de voir leur entrée ou leur séjour déclarés illégaux ou de devoir engager des procédures de recours en cas de refus, à moins qu'ils ne répondent aux critères d'une migration légale.

On peut en attendre une réduction du recours abusif aux demandes de statut de réfugié, surtout si ces nouvelles procédures sont accompagnées d'accords associant les besoins des pays européens d'accueil et ceux des pays tiers en matière de circulation des personnes, dans le cadre de politiques européennes assumant enfin la nécessité d'une immigration légale en Europe.

5. Rééquilibrer la relation Nord-Sud

Pour limiter les recours non justifiés à la demande de statuts de réfugiés, l'UE devrait à terme se doter d'une politique d'immigration légale assumée. Mais si le projet de l'UE est de constituer un réservoir de talents en provenance de pays en développement, elle ne fera que creuser davantage le

Bâtir une Europe de libertéS, d'équité, de solidarité

fossé entre les pays développés et les pays en voie de développement. Non seulement, ces derniers s'appauvriront économiquement puisqu'ils perdent le savoir-faire de leurs élites, mais ils dépendront de plus en plus des pays développés. Le manque d'instruction et d'éducation de ceux qui demeurent au pays, risquerait alors de renforcer l'implantation des mouvements radicaux cultivant la haine de l'Occident.

L'UE doit rééquilibrer la relation Nord-Sud en renforçant le Sud, plus vulnérable. L'UE, dans sa **politique de développement**, qui se trouve au cœur de ses politiques extérieures, a pour objectifs d'éradiquer la pauvreté, de favoriser le développement durable, la défense des droits de l'homme et de la démocratie, la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes, la protection de l'environnement, de lutter contre le réchauffement climatique, d'assurer la promotion d'une agriculture de subsistance dans un objectif d'autosuffisance alimentaire. L'UE est le plus important contributeur en matière d'aide au développement.

L'UE pourrait intervenir dans les pays de départ grâce à ses organismes compétents dans la coopération au développement et l'aide humanitaire.

Le Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE), par l'intermédiaire des délégations européennes représentées par des ambassadeurs de l'UE, a pour rôle d'essayer d'apporter de la cohérence et de la coordination au rôle international de l'UE. Il assure des synergies entre le développement et d'autres domaines de l'action extérieure, tels que les droits de l'homme, la sécurité, la stabilité, la prévention des conflits, la Commission européenne, et en particulier **EuropeAid**, la Direction générale du développement et de la coopération est responsable de la mise en œuvre, du fonctionnement et de la fourniture de l'aide au développement.

Propositions:

- Formation des jeunes via un système de parrainage : alphabétisation, université, apprentissage d'un métier, formation en cours de carrière, ...
- Faire appel aux projets pour les jeunes entrepreneurs
- Fournir un budget de départ aux jeunes diplômés locaux
- Exiger le respect des normes européennes en contrepartie : salaires et conditions de travail décentes, parité homme-femme, même salaire à mêmes compétences
- Organiser et financer des sessions de formation courtes (1 ou 2 semaines) par trimestre dans l'UE
- Développer un réseau efficace de coaching et de contrôle par le SEAE.
- Déterminer chaque année le prêt de fonds supplémentaire consenti.
- Laisser les pays jouir de leurs propres ressources : ex : de nombreux pays arment des flottilles de pêche pour exploiter les ressources halieutiques au large de l'Afrique de l'Ouest qui provoquent une pénurie de poissons qui menace l'existence des pêcheries locales.

L'aide au développement doit être conduite sur le long terme, indépendamment des changements des gouvernements et tous les projets suivis sur la durée par des fonctionnaires européens qualifiés et connaisseurs du terrain sur lesquels ils opèrent. Une façon d'y parvenir est d'établir des critères non négociables de stabilité sur de longues périodes.

Bâtir une Europe de libertéS, d'équité, de solidarité

6. Communication sur la migration

Les migrations sont très souvent l'objet de fausses informations qui circulent, aussi bien dans les pays de départ que dans les pays d'accueil. Il conviendrait d'agir en amont pour plus de compréhension de part et d'autre. Grâce à des relais identifiés dans les pays de départ, des informations objectives sur l'UE pourraient être diffusées. Dans les États membres de l'UE, l'information sur les conditions de vie dans les pays de départ devraient elles aussi être plus largement partagées pour faciliter une approche plus humaine de la question migratoire.

Propositions:

- Faciliter l'échange d'information sur les droits et les devoirs respectifs des citoyens européens et des migrants.
- Faire connaître la réalité des conditions de la vie en Europe (surtout pour les migrations économiques) et mettre l'accent sur les droits, les devoirs mais également sur les risques encourus.

7. Frontières extérieures de l'Espace Schengen

Le projet de départ de Schengen était double : instaurer un **espace de liberté de circulation intérieur** en effaçant les contrôles aux frontières internes et renforcer un **espace de sécurité extérieur** en mutualisant la sécurité des frontières extérieures.

Le premier objectif a été atteint mais pas le second, les frontières extérieures de l'Union restent encore largement sous la responsabilité des États membres concernés. Certains pays n'ont actuellement ni la géographie ni les ressources administratives suffisantes pour assurer par eux-mêmes le contrôle d'une frontière extérieure fiable de l'UE en cas de crise migratoire majeure. La préservation de l'acquis de Schengen passe par une mutualisation accrue du contrôle des frontières extérieures de l'Union.

Propositions :

- **Renforcer le contrôle** des frontières méridionales et orientales de l'Espace Schengen grâce aux moyens de FRONTEX,. En Méditerranée, priorité devra cependant être donnée au **respect du droit maritime** encadré par les conventions internationales portant sur la sauvegarde de la vie humaine (SOLAS 1974, Convention SAR 1979, UNCLOS 1982...) et par l'Agence européenne des droits fondamentaux (FRA).
- **Négocier** hors période de crise avec les États voisins, **des accords permanents** en matière de premier accueil des réfugiés, au titre de la politique de voisinage. Ils formeraient ainsi un espace sécurisé autour de l'Espace Schengen. Cela éviterait de devoir subir, en cas de crise, des manœuvres utilisant les migrants comme arme de pression ou de déstabilisation dirigées contre l'UE ou contre ses États membres les plus exposés.
