

Quelle solidarité européenne en matière d'asile ?

Le nombre de demandeurs d'asile connaît une augmentation historique en Europe. Pour répondre à cette crise, la Commission européenne propose une réponse commune et solidaire. Mais les États membres sont-ils prêts à accepter des mécanismes de répartition ? Et sur quels critères ?



500 000 personnes sont arrivées en Europe depuis le début de l'année 2015.

Dans un contexte de crises durables aux portes de l'Europe, 625 000 personnes ont sollicité l'asile dans l'Union européenne en 2014, selon les chiffres d'Eurostat⁽¹⁾, contre moins de 435 000 en 2013. Aux frontières extérieures de l'Union européenne, l'Italie a enregistré 65 000 demandes d'asile, la Hongrie, 43 000, la Grèce, 9 500. Mais d'autres États membres ont eu à faire face à une forte augmentation du nombre de demandes d'asile : il y en a eu 203 000 en Allemagne, 81 000 en Suède, 63 000 en France. Inversement, l'Estonie n'a enregistré que 155 demandes d'asile, la République slovaque uniquement 330, la Lettonie, 375. Or, la politique migratoire est censée être régie par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres⁽²⁾. Dans ce contexte, comment organiser une répartition solidaire des migrants ?

Pour répondre à cet objectif, le règlement Dublin⁽³⁾ fixe ensuite des critères de désignation de l'État membre responsable de l'examen des demandes d'asile, l'État dans lequel entre le migrant ayant l'obligation d'enregistrer ses empreintes digitales dans le système d'information

« Un agenda européen pour la migration a été proposé en mai par la Commission européenne »

Eurodac⁽⁴⁾. Des critères de proximité familiale sont censés prévaloir mais, complexes à mettre en œuvre, ils sont peu utilisés, ce qui conduit le plus souvent à désigner l'État de première entrée comme l'État d'accueil. En réaction, la Grèce et l'Italie n'enregistrent pas toujours dans le système Eurodac les migrants, les laissant partir demander l'asile dans d'autres États membres, ce dont attestent les chiffres de l'asile. En outre, les transferts entre États membres de demandeurs d'asile sont très peu nombreux, en raison de leurs coûts et de leur complexité. En 2011, selon la Cimade, seuls 1,7 % de demandeurs d'asile en France ont fait l'objet d'un transfert. Prenant acte des difficultés d'accueil de la Grèce, les Cours européennes ont suspendu les transferts vers ce pays⁽⁵⁾. De même, en novembre 2014, la Cour européenne des Droits de l'Homme, dans l'arrêt Tarahkel, a condamné le transfert d'une famille vers l'Italie, jugeant que les autorités italiennes n'étaient pas en mesure d'accueillir de manière adaptée cette famille⁽⁶⁾.

En 2015, les demandes d'asile ont augmenté de 86 % par rapport à 2014.

Ces dysfonctionnements nourrissent des remises en cause de la libre circulation des personnes à l'intérieur de l'espace Schengen⁽⁷⁾. Ainsi, depuis octobre 2013 et l'adoption d'une révision de la gouvernance de l'espace Schengen, les États membres ont la possibilité de réintroduire des contrôles aux frontières intérieures en cas de déficiences sérieuses et persistantes d'un État membre dans le contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen.

Clef de répartition pour les relocalisations

Afin de répondre au drame que constitue le grand nombre de migrants morts en Méditerranée au début de l'année 2015, la Commission a défini en mai 2015 un Agenda européen pour la migration. Elle y propose des mesures novatrices, d'urgence et de plus long terme pour améliorer la solidarité entre États membres dans le traitement des « personnes en besoin manifeste de protection », en particulier les Syriens, les Irakiens et les Érythréens, dont les demandes d'asile sont accueillies favorablement dans plus de 75 % des cas. En mai 2015, elle préconise la mise en place d'un mécanisme de relocalisation obligatoire d'urgence, visant à répartir⁽⁸⁾ sur deux ans 40 000 personnes « en besoin manifeste de protection »⁽⁹⁾ à partir de l'Italie et la Grèce, vers les autres États membres. Dans ce texte audacieux, la Commission définit une clef de répartition des personnes à relocaliser entre États membres qui inclut les critères suivants : produit national brut (à hauteur de 40 %), population (40 %), taux de chômage (10 %), nombre de demandeurs d'asile et réfugiés déjà accueillis par l'État (10 %). En contrepartie, des équipes de l'agence FRONTEX, du Bureau européen d'appui en matière d'asile, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et des États membres seraient mobilisées, au sein de centres d'attente (« hot spots ») en Italie et en Grèce. Elles prêteraient main-forte aux autorités sur place pour enregistrer les migrants et distinguer parmi eux, les demandeurs d'asile « ordinaires », les personnes en besoin manifeste de protection, susceptibles d'être relocalisés, et les « migrants irréguliers », qui devraient être éloignés rapidement. Par ailleurs, la Commission a adopté une recommandation invitant les États membres à se répartir la réinstallation, à partir de pays tiers⁽¹⁰⁾, sur deux ans, de 20 000 personnes identifiées par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. La Commission pourra le cas échéant proposer un système obligatoire de réinstallation.

Plus de 40 % des arrivants par voie maritime sont Syriens

Mais, ce mécanisme obligatoire de répartition, jugé trop contraignant par les États membres, a été clairement écarté lors du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015⁽¹¹⁾. Outre un accroissement de l'aide d'urgence destinée aux États membres se trouvant en première ligne – Italie et Grèce – c'est sur une base volontaire qu'a été décidée une répartition d'urgence des migrants entre les États membres lors du Conseil Justice et Affaires étrangères extraordinaire du 20 juillet : les États membres ont ainsi décidé de réinstaller 22 504 personnes, ce qui va au-delà de l'objectif des 20 000 réinstallations, et de relocaliser 32 250 personnes, l'objectif de 40 000 relocalisations devant être atteint d'ici la fin de l'année 2015.

« Les États membres doivent poursuivre leurs efforts pour mettre en place un système de solidarité migratoire »



© European Union 2015 / Leguère-Johanna, Dechoux-Thomas

Cependant, dans un contexte d'explosion des flux⁽¹²⁾, ces avancées sont rapidement apparues dépassées. Au premier trimestre 2015, les demandes d'asile avaient augmenté de 86 % par rapport au premier trimestre en 2014 – avec un nombre de 185 000 primo-demandeurs d'asile. Et elles ont explosé au cours de l'été : entre janvier à juin 2015, la Hongrie a enregistré 65 415 demandes d'asile, contre 43 000 en 2014, et entre janvier et juillet 2015, Allemagne a reçu 188 486 demandes d'asile, contre 203 000 en 2014⁽¹³⁾. En réaction, la Commission a présenté le 9 septembre une nouvelle proposition de relocalisation d'urgence de 120 000 personnes en faveur de l'Italie, la Grèce, et la Hongrie, ainsi qu'un mécanisme permanent et obligatoire de relocalisation, de nouveau fondé sur une clé de répartition entre États membres⁽¹⁴⁾.

Le Conseil « Justice et Affaires intérieures » et le Conseil européen vont poursuivre les efforts pour mettre en place un système de solidarité migratoire. Espérons qu'il puisse être à la hauteur des principes que l'Union européenne affirme et des défis auxquels elle est confrontée. ☞

Corinne Balleix, politologue, auteur de la « Politique migratoire de l'Union européenne », La Documentation française, 2014, suit le dossier migratoire européen au ministère des Affaires étrangères. Ses propos n'engagent qu'elle-même.

1) Eurostat, n° 53/2015, 20 mars 2015.

2) Article 80 TFUE du Traité de Lisbonne.

3) Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.

4) Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande de protection internationale.

5) CEDH, 21 janvier 2011, *MSS c/Belgique et Grèce*, req. n° 30 689/09. C.JUE, 21 dec 2011, *NS c/Secretary of State of the Home Department et ME ea c/Refugee Applications Commissioner Minister for Justice, Equality and Law Reform*, aff. jointes C-411/10 et C-493/10.

6) CEDH, 4 novembre 2014, Grande chambre, *Tarakhel c/ Confédération helvétique*, n° 29217/12.

7) Règlement (UE) 1051/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (CE) n° 562/2006.

8) European Commission, Proposal of a Council decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, COM(2015) 286 final, 27.05.2015.

9) Conseil européen extraordinaire, « Déclaration », 23 avril 2015. Et European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A European Agenda On Migration*, COM(2015) 240 final, 13.05.2015.

10) European Commission, Commission recommendation of 8.06.2015 on a European resettlement scheme, C(2015) 3560 final.

11) Solution conforme au point o) des conclusions du Conseil européen du 23 avril 2015.

12) Cf. Eurostat *communiqué de presse*, n° 112/2015, 18 juin 2015.

13) L'Obs Rue89, « Demandeurs d'asile, la carte et les chiffres pour comprendre », 3 septembre 2015, <http://rue89.nouvelobs.com/2015/09/03/demandeurs-dasile-carte-les-chiffres-comprendre-261038>

14) European Commission, Proposal for a Council decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy, Greece and Hungary, COM(2015) 451 final, 9.09.2015 et European Commission, Proposal for a Council regulation of the European Parliament and of the Council establishing a crisis relocation mechanism.

Droits des migrants, devoirs de l'Europe

Comment faire face à la crise migratoire alors qu'au sein des opinions publiques en Europe, les positions nationalistes, voire de rejet de l'autre, semblent prévaloir ? N'est-il pas temps que chaque État membre accepte de prendre sa part de responsabilité notamment en accueillant sur son sol une partie de ces migrants ?

Durant cet été 2015 et, plus largement tout au long de ces derniers mois, l'Europe a été confrontée à une crise migratoire sans précédent : 625 000 demandes d'asile en 2014, selon le Haut-Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies (HCR), 2 000 morts en Méditerranée en cette année 2015 selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) sur les 200 000 migrants ayant traversé la Méditerranée vers l'Europe. Et comment passer sous silence d'autres drames : les nombreux morts, cet été, toujours en Méditerranée ; Calais, où des demandeurs d'asile et des candidats à la migration vers le Royaume-Uni croupissent dans un *no man's land* bidonvillisé depuis plusieurs années ; les 71 cadavres découverts dans un camion en Autriche, nouvelles victimes des passeurs ou encore la traversée des frontières de la Macédoine dans le plus grand dénuement de Syriens fin août. La crise de l'asile se poursuit aux portes de l'Europe : que les demandeurs d'asile viennent de Libye (ancien filtre des migrants sub-sahariens vers l'Union européenne), de Syrie (près de 6 millions de déplacés dont plus de 4 millions hors de leurs frontières), d'Irak, d'Afghanistan, où les départs se poursuivent, y compris parmi ceux qui y ont été reconduits, ou encore de la Corne de l'Afrique où la guerre civile est endémique. À cette situation d'exception, on pourrait s'attendre en Europe à une réponse d'exception.

Refus par principe des quotas

Or, la plupart des pays européens sont empreints, depuis près de 25 ans, d'une frilosité, pour ne pas dire d'un rejet, vis-à-vis des migrants : l'extrême droite progresse un peu partout en Europe et les politiques migratoires nationales sont le plus souvent soucieuses de répondre aux craintes exprimées dans les sondages et à la peur née d'un contexte de chômage. Elles ne proposent aucune démarche sur les questions d'immigration et d'asile respectueuse des Droits de l'Homme, ou répondant aux besoins du marché du travail, voire à l'enjeu du vieillissement de la population. Les propositions innovantes de la Commission européenne de mai 2015, qui avaient été jusqu'alors longtemps marquées :

Or, la plupart des pays européens sont empreints, depuis près de 25 ans, d'une frilosité, pour ne pas dire d'un rejet, vis-à-vis des migrants : l'extrême droite progresse un peu partout en Europe et les politiques migratoires nationales sont le plus souvent soucieuses de répondre aux craintes exprimées dans les sondages et à la peur née d'un contexte de chômage. Elles ne proposent aucune démarche sur les questions d'immigration et d'asile respectueuse des Droits de l'Homme, ou répondant aux besoins du marché du travail, voire à l'enjeu du vieillissement de la population. Les propositions innovantes de la Commission européenne de mai 2015, qui avaient été jusqu'alors longtemps marquées :

Alors que « l'Europe s'installe dans la peur de l'Autre (...), il faut un nouvel élan de solidarité »



Des migrants sont pris en charge à leur arrivée au port de Catane en Sicile.

Car les déplacés sont prêts à aller jusqu'au bout, et les politiques publiques censées les en empêcher ne les effraient pas. On est très loin aujourd'hui de l'accueil fait, dans le consensus, aux Vietnamiens et aux Chiliens dans les années 1970, pourtant de tendances politiques opposées, et plus encore aux flux de réfugiés liés à l'après Seconde Guerre mondiale et ensuite à la décolonisation.

Renouer avec les valeurs de l'Europe

Petite lueur d'espoir dans ce contexte bien sombre : la toute récente déclaration d'Angela Merkel affirmant la disposition de l'Allemagne à assumer sa part dans l'accueil des réfugiés. Sa voix semble ainsi renouer avec les valeurs fondamentales de l'Europe et de l'Allemagne fédérale depuis sa création. Lentement, quelques autres pays européens semblent lui emboîter le pas, comme l'Italie ou la France. La démarche est timide car l'immigration a été si longtemps amalgamée à l'insécurité et au terrorisme qu'il leur faut opérer un virage à 180°. Des pays comme la Turquie, la Jordanie ou le Liban, pourtant peu armés pour accueillir un tel flux de personnes ont déjà ouvert leurs frontières avec pragmatisme. Les associations se sont déployées, ici et là, pour se substituer parfois aux pouvoirs publics. L'Europe est en crise et s'installe dans la peur de l'Autre. Pour en sortir, pour renouer avec ses valeurs, il est temps que se dessine un nouvel élan de solidarité. ☞

Catherine Wihtol de Wenden, *politologue (CERI), directrice de recherche au CNRS, spécialiste des questions de migrations*

« Nous avons besoin d'une politique européenne globale pour répondre à la crise migratoire »

Les pays européens ne prennent pas leur part de responsabilité dans la crise migratoire actuelle et ont laissé des pays comme la Turquie ou l'Italie seuls face à cet enjeu, uniquement en raison de leur proximité géographique. Or, il est impossible de continuer à ignorer l'enjeu migratoire.

Lors du dernier Sommet européen, la chancelière allemande a reconnu que la question des migrations était l'enjeu majeur auquel l'Europe devait faire face. Angela Merkel a même été plus loin en qualifiant de « cassée » la politique européenne de l'asile et des migrations. De fait, les réponses données face aux pertes de vies humaines en Méditerranée sont inexistantes, et l'absence de solidarité qui s'est fait jour au Conseil européen du mois de juin est criante.

D'où provient une telle crise ? De l'absence, au niveau national, de tout leadership politique. Les hommes politiques des pays européens ont peur de dire que les migrants sont porteurs de bénéfices, car c'est là aller à l'encontre de leurs opinions publiques. Or, en éludant cette question, les leaders nationaux ont laissé le champ libre aux extrémistes qui, de leur côté, ne cessent d'exagérer les problèmes et les défis posés par les migrants. Et pourtant, le plus souvent, les migrants sont un fait positif : ils sont moins victimes de chômage que les populations des pays qui les accueillent et ils créent plus d'emplois qu'ils n'en prennent. Bien qu'étant indéniables, ces faits ne sont jamais mis en valeur, ce qui altère grandement la perception actuelle des migrants. Selon un récent sondage, 67 % des Français, 53 % des Allemands et 57 % des Italiens sont en faveur de la réintroduction de contrôles aux frontières...

Comment sortir de cette impasse ? Il convient tout d'abord de redéfinir la distinction qui demeure encore bien trop floue entre demandeurs d'asile et migrants économiques. La majorité des demandeurs d'asile dépensent bien plus d'argent pour leur traversée à bord d'embarcations de fortune que le coût d'un vol en première classe de New Delhi jusqu'à un aéroport européen. C'est dire leur désespoir... Et je m'interroge, pourquoi ces migrants ne pourraient-ils pas être enregistrés au Caire, ou à Khartoum ? Pourquoi ? Parce que les pays européens ne prennent pas leur responsabilité en acceptant d'accueillir une partie des réfugiés. Il semble bien que l'Union européenne attende que des pays comme la Turquie ou l'Italie se chargent cette question, et ce uniquement en raison de leur proximité géographique. La Turquie fait bien plus pour les réfugiés syriens que l'Union européenne. Après l'invasion soviétique à Budapest, à l'automne 1956, l'Europe avait pourtant accueilli 100 000 Hongrois. Aujourd'hui, moins de soixante ans plus tard, alors qu'elle est confrontée à ses frontières à la question des migrants, la Hongrie choisit de construire un mur afin de bloquer leur passage...

Il est dommage que l'Europe soit incapable de prendre en compte les enjeux démographiques liés au vieillissement indéniable de sa population. Car nous avons beaucoup plus besoin de migrants que nous ne sommes prêts à le reconnaître. Il faudrait établir des partenariats fondés sur des principes d'égalité avec l'Afrique et les pays de la Méditerranée. Certes, nous



pourrions appeler de nos vœux une plus grande mobilité au sein même du continent africain et une meilleure gouvernance. Mais ce n'est pas suffisant. Il nous faut aussi mettre en place une nouvelle politique européenne en Méditerranée. Alors que nous jetons souvent un regard empreint de supériorité de l'autre côté de l'Atlantique, nous devrions avoir à l'esprit le système bien plus généreux et efficace mis en place aux États-Unis en faveur des demandeurs d'asile. Et nous en inspirer.

L'Europe est au pied du mur. Elle a besoin d'inover afin de mieux protéger les réfugiés et les migrants forcés, notamment tous ceux qui ne sont pas spécifiquement mentionnés dans les textes de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Nous ne pouvons continuer à ignorer l'enjeu migratoire. La Turquie, qui compte 74 millions d'habitants, a accueilli, depuis 2011, 2 millions de réfugiés syriens alors que l'Europe, dont la population s'élève à plus de 500 millions d'habitants, en a accueilli à peine 150 000. Il est nécessaire de mettre en place un partage plus équitable des responsabilités. Et il faut le faire vite. Nous avons besoin d'une politique européenne globale. Nous avons face à nous des hommes, des femmes, des enfants : des êtres humains. C'est là tout l'enjeu de la mondialisation. ☞

Peter Sutherland, représentant spécial de l'ONU pour les migrations et le développement

Les propos de Peter Sutherland ont été prononcés lors de l'événement « Les défis de la crise migratoire » organisé le 15 juillet 2015 par le think tank européen European Policy Centre (EPC).