

## L'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS : L'AUTRE CRISE EUROPÉENNE

**Matthieu Tardis**

Institut français des relations internationales (IFRI) | « *Politique étrangère* »

2015/3 Automne | pages 107 à 120

ISSN 0032-342X

ISBN 9782365674249

Article disponible en ligne à l'adresse :

---

<http://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2015-3-page-107.htm>

---

!Pour citer cet article :

---

Matthieu Tardis, « L'accueil des réfugiés : l'autre crise européenne », *Politique étrangère*

2015/3 (Automne), p. 107-120.

DOI 10.3917/pe.153.0107

---

Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales (IFRI).

© Institut français des relations internationales (IFRI). Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

## L'accueil des réfugiés : l'autre crise européenne

Par **Matthieu Tardis**

**Matthieu Tardis**, diplômé de l'Institut des hautes études européennes de Strasbourg, est chercheur au Centre Migrations et Citoyennetés de l'Ifri. Ses recherches portent sur l'asile, l'intégration et les migrations internationales.

Depuis quinze ans, l'Union européenne (UE) tente de mettre en place un régime d'asile européen commun. Ce projet se heurte aux divergences des États, soucieux avant tout de leurs intérêts nationaux. L'espace européen est ainsi très mal préparé aux situations créées par les déstabilisations du sud de la Méditerranée, qui génèrent des flux de réfugiés importants mais pas inédits. La logique actuelle de l'UE semble ainsi mal s'accommoder de l'exigence de solidarité nécessaire entre États membres.

politique étrangère

« Nous n'avons plus d'alibi. L'Union européenne n'a plus d'alibi, les États membres n'ont plus d'alibi. » La déclaration de Federica Mogherini, la Haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité résume, quelques jours après les deux naufrages en Méditerranée où ont péri 1 200 personnes en avril 2015, la responsabilité institutionnelle, politique et morale des dirigeants européens. L'Europe est secouée par cette tragédie qui place à nouveau la question migratoire au sommet des discussions européennes. Chaque institution réagit. La Commission européenne présente le 20 avril un plan d'action en dix points sur la migration<sup>1</sup>. Une réunion extraordinaire du Conseil européen se tient le 23 avril<sup>2</sup>. Le Parlement européen adopte le 29 avril une résolution sur les récentes tragédies de la Méditerranée et les politiques de migrations et de l'asile de l'Union européenne (UE)<sup>3</sup>, soutenue par quatre groupes politiques de gauche comme de droite. Les responsables nationaux ne manquent pas d'en appeler à l'action de « l'Europe ».

1. Voir: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4813\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_fr.htm)>.

2. Voir: <[www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/](http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/)>.

3. Voir: <[www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0176&language=FR&ring=P8-RC-2015-0367](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0176&language=FR&ring=P8-RC-2015-0367)>.

L'appel est entendu par la Commission européenne, qui présente son Agenda européen sur les migrations le 13 mai 2015<sup>4</sup>, annoncé dès le mois de mars. Les événements d'avril ont toutefois bousculé son contenu, et une série de propositions d'actions immédiates replacent le droit d'asile au cœur du programme – à juste titre au regard du profil des personnes qui tentent les traversées dangereuses de la Méditerranée. Ces propositions, précisées le 27 mai<sup>5</sup>, s'articulent autour de deux dispositifs. Le premier consiste en la réinstallation<sup>6</sup>, sur deux ans, de 20 000 personnes réfugiées au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et dans la Corne de l'Afrique. Ce plan, qui reposerait sur le volontariat des États membres, a pour objectif d'éviter que ces réfugiés ne recourent à des réseaux criminels de passeurs. Le second dispositif prévoit la répartition entre les États membres de demandeurs d'asile qui ont un besoin manifeste de protection internationale. Ce programme, appelé relocalisation, serait temporaire et obligatoire, et appelé à soulager la pression qui s'exerce sur certains pays européens. Il concernerait, pour 2015 et 2016, 40 000 ressortissants syriens et érythréens arrivés en Italie et en Grèce.

Les deux programmes bénéficieraient d'un soutien financier de l'UE<sup>7</sup> et pourraient précéder, selon la Commission, de dispositifs plus pérennes. Ils s'appuient enfin sur une clé de répartition entre les États membres qui prend en considération, dans des proportions variables, le produit intérieur brut (PIB), la taille de la population, le taux de chômage et le nombre de demandeurs d'asile accueillis et de réfugiés réinstallés au cours des cinq précédentes années.

L'accueil de ces propositions par les États membres est très réservé, voire résolument hostile pour certains. Leurs réactions reposent prioritairement sur des considérations nationales et de court terme. Les États font leurs calculs, contestent tel critère de la clé de répartition, critiquent au passage leurs partenaires européens et l'audace de la Commission européenne. Les conclusions du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015<sup>8</sup> sont le fruit de ces

4. «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», Bruxelles, Commission européenne, COM(2015) 240 final, 13 mai 2015.

5. «Proposal for a Council Decision Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and Greece», Bruxelles, Commission européenne, COM(2015) 286 final, 27 mai 2015; «Commission Recommendation on a European Resettlement Scheme», Bruxelles, Commission européenne, C(2015) 3560, 27 mai 2015.

6. La réinstallation implique la sélection et le transfert de réfugiés à partir d'un État où ils ont sollicité une protection d'un État tiers qui a accepté de les admettre en tant que réfugiés avec un statut de résident permanent. Le statut fournit une protection contre le refoulement et permet aux réfugiés réinstallés et à leur famille d'obtenir les mêmes droits que les nationaux, et d'accéder éventuellement à la nationalité du pays de réinstallation.

7. 50 millions d'euros pour la réinstallation et 240 millions d'euros pour la relocalisation.

8. Voir : <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2015-INIT/fr>>.

deux mois de discussions, et marquent la préférence des États pour une approche basée sur le contrôle, le retour et la coercition. Le Conseil valide toutefois les programmes de relocalisation et de réinstallation, mais renvoie à juillet la décision à prendre sur la part de chacun dans ces exercices de solidarité.

Cette séquence du printemps 2015, à laquelle s'est agrégée en France la question connexe des conditions de vie des migrants à Paris, hausse encore la double nécessité de répondre à l'urgence et de préparer l'avenir du droit d'asile sur le continent. Traditionnellement prudente sur l'asile et l'immigration, qui touchent à la souveraineté des États, la Commission, qui a déjà subi plusieurs revers dans le passé sur ces thématiques, a généralement une approche technique du sujet. Ici, la nouvelle Commission issue des élections européennes de mai 2014, a opté pour un traitement plus politique, avec une implication forte de son président Jean-Claude Juncker, et de son vice-président Frans Timmermans. C'est certainement ce qui a déplu aux États membres, mis au pied du mur tandis que le Parlement européen peinait à imposer son point de vue.

Au-delà du drame humain auquel doit être apportée une réponse, c'est la question de la crédibilité de l'Union européenne comme acteur politique pouvant proposer une vision commune et cohérente de sa participation au régime mondial de protection des réfugiés qui est posée. Existe-t-il à Tallinn, Berlin, Paris, Rome ou Athènes un intérêt commun à mutualiser la gestion de l'accueil des réfugiés, et une représentation partagée de la relation de l'Europe au reste du monde ? En d'autres termes, les divergences qui se sont exprimées avec force ne sont-elles pas un signe supplémentaire de l'absence d'esprit européen ?

### **La place de l'Union européenne dans le régime mondial de protection des réfugiés**

La convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, dite Convention de Genève, pierre angulaire du régime mondial de protection des réfugiés, est un instrument international de protection des droits de l'homme qui a profité prioritairement, et même exclusivement jusqu'en 1967<sup>9</sup>, aux réfugiés européens. La Convention est alors une réponse aux conséquences de la Seconde Guerre mondiale en Europe, et constituera un outil juridique et politique pour l'accueil des personnes fuyant les dictatures d'Europe du Sud et les régimes communistes d'Europe de l'Est.

9. En 1951, le champ d'application se restreint « aux événements survenus avant le 1<sup>er</sup> janvier 1951 en Europe ». Ces limitations spatiales et temporelles sont levées avec le protocole de New York de 1967.

Aujourd'hui, la plupart de ces États ont rejoint l'UE et, même si des réfugiés continuent à venir d'Europe, notamment des Balkans ou d'Ukraine, l'Europe a perdu sa centralité en matière d'asile. Elle est certes devenue terre d'accueil, mais elle n'est pas la première destination des réfugiés, qui résident à plus de 85 % dans les pays dits du Sud, au plus proche de leurs pays d'origine.

### *Les réfugiés dans le monde : une situation exceptionnelle*

Le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) alerte depuis plusieurs années la communauté internationale sur la situation des réfugiés et des autres personnes en situation de déplacement forcé dans le monde. Ils étaient 59,5 millions fin 2014<sup>10</sup>, chiffre sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale. Les déplacements forcés ont touché près de 20 millions de personnes supplémentaires en dix ans. Cette hausse est encore plus remarquable en 2014, constituant un record jamais enregistré par le HCR : en moyenne, 42 500 personnes ont dû fuir leur foyer chaque jour.

Cette situation exceptionnelle et inédite concerne l'ensemble des continents, mais les réfugiés sont inégalement répartis entre les pays d'accueil. La guerre en Syrie, « la grande tragédie de ce siècle » selon le Haut-commissaire aux réfugiés, y contribue en grande partie. Quatre millions de réfugiés syriens ont été enregistrés par le HCR entre 2011 et juillet 2015<sup>11</sup>, auxquels il faut ajouter 7,6 millions de déplacés à l'intérieur du pays. Ces personnes ont avant tout trouvé refuge dans la région, en Jordanie (629 000), au Liban (1,17 million) et en Turquie (1,77 million). Ce dernier pays est devenu en 2014 le premier pays d'accueil des réfugiés dans le monde, détrônant le Pakistan qui occupait cette position depuis 2002.

La Syrie n'est pas le seul front ouvert ces dernières années. Le HCR considère qu'en cinq ans, au moins 14 nouveaux conflits ont créé des situations de déplacements forcés, dont huit en Afrique, trois au Moyen-Orient, trois en Asie et un en Europe. C'est le cas des violences qui ont éclaté en République centrafricaine et au Soudan du Sud. Les combats dans l'est de l'Ukraine ont provoqué le déplacement de 800 000 personnes à l'intérieur du pays, tandis que 270 000 Ukrainiens demandaient l'asile en Russie, qui est ainsi devenue en 2014 le pays qui a enregistré le plus de demandeurs d'asile. Parallèlement, peu de crises ont été résolues au

10. « Global Trends. Forced Displacement in 2014 », Genève, Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés, 2015. Ce chiffre comprend 19,5 millions de réfugiés, 38,2 millions de déplacés internes et 1,8 million de demandeurs d'asile.

11. Voir : <<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>>, consulté le 8 juillet 2015.

cours de cette période. Moins de 130 000 réfugiés sont rentrés chez eux en 2014, ce qui constitue le chiffre le plus faible depuis 30 ans. 2,6 millions d'Afghans sont en exil depuis trois décennies, et la Somalie continue à faire fuir ses ressortissants depuis les années 1990, une partie d'entre eux rejoignant leurs centaines de milliers de compatriotes qui vivent dans le plus grand camp de réfugiés au monde, à Dadaab, au Kenya. Fin 2014, 45 % des réfugiés étaient en situation de refuge prolongé<sup>12</sup>, auxquels il faut ajouter les réfugiés palestiniens sous la responsabilité de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA). Cette situation s'appliquera aussi, à partir de 2016, aux réfugiés syriens.

Les réfugiés se trouvent ainsi bloqués dans des pays où les perspectives d'intégration locale sont faibles, voire inexistantes, en raison de l'environnement juridique, social, politique ou sécuritaire. La reprise de l'exil apparaît à beaucoup d'entre eux comme la seule solution de survie. Les pays de premier asile sont d'abord des refuges transitoires quand des conflits éclatent. Ils deviennent des pays de transit lorsque ces conflits persistent.

### *L'accueil des réfugiés dans l'Union européenne : un déséquilibre permanent*

Dans ce contexte exceptionnel, l'UE semble être relativement à la marge de ces mouvements. Certes, en 2014, 626 000 ressortissants de pays tiers ont déposé une demande d'asile dans l'UE, soit une augmentation de 44 % par rapport à l'année précédente<sup>13</sup>. Ce niveau assez élevé n'est toutefois pas sans précédent sur le continent. Les demandeurs d'asile étaient moins de 200 000 en 2006 et 420 000 en 2002, mais plus de 700 000 en 1992. Ces variations ont d'autant plus d'impact qu'elles ne touchent pas de manière similaire les pays européens. Ainsi, un tiers des demandes d'asile (202 645) a été enregistré en Allemagne en 2014. C'est quatre fois plus qu'en 2011. En Suède, les demandes d'asile sont passées de 44 000 en 2011 à 81 000 en 2014. Sur la même période, le nombre de demandeurs d'asile a été relativement stable en France (entre 60 000 et 65 000) et au Royaume-Uni (entre 28 000 et 32 000). Ces variations sont parfois encore plus subites dans les pays d'Europe du Sud et de l'Est. L'Italie est ainsi passée de 34 000 demandes d'asile en 2011 à 16 000 l'année suivante, puis à 65 000 en 2014. La Hongrie a enregistré 43 000 demandes d'asile en 2014 contre 1 700 trois ans plus tôt. De plus, les demandes se concentrent

12. Une situation de refuge prolongé (*protracted refugee situation*) est une situation dans laquelle au moins 25 000 réfugiés d'un même pays cherchent asile dans un ou plusieurs pays depuis au moins cinq ans consécutifs.

13. Source: Eurostat.



habituellement sur quelques pays européens. En 2014, les cinq premiers pays d'accueil (Allemagne, Suède, Italie, France et Hongrie) recevaient 82,5 % des demandeurs d'asile de l'Union européenne. Toutefois, si l'on rapporte le nombre de demandeurs à la population, ce sont les pays faiblement peuplés de Scandinavie, l'Autriche et Malte qui deviennent les principales terres d'asile.

Il est vrai que les pays du nord et de l'ouest du continent continuent d'attirer la majorité des réfugiés. Ils disposent d'une tradition d'accueil plus ancienne, de structures d'hébergement et d'institutions dédiées qui fonctionnent. Les perspectives d'insertion des étrangers y sont aussi plus élevées. Dans les pays d'Europe du Sud où la démocratie est plus jeune, la protection des réfugiés n'est pas encore une pratique solidement ancrée. Ainsi, Malte constituait jusqu'à récemment, y compris après son adhésion à l'UE, un pays à partir duquel des réfugiés étaient réinstallés vers les États-Unis. L'île n'était donc pas considérée, y compris par elle-même, comme un

### **Les pays du nord et de l'ouest attirent la plupart des réfugiés**

pays pouvant proposer une intégration durable aux réfugiés. L'adhésion des dix pays d'Europe centrale et orientale n'a pas modifié les déséquilibres européens. Avant 2004, ces pays étaient de simples lieux de transit vers l'Europe de l'Ouest.

Après leur accession à l'Union européenne et à l'acquis européen sur l'asile, ils demeurent perçus comme tels. Ils sont donc en grande partie maintenus à l'écart de l'Europe de l'asile et n'ont pas suffisamment développé leurs infrastructures en matière d'accueil. Lorsque 8 000 demandeurs d'asile, principalement en provenance de Syrie, franchissent la frontière bulgare à la fin de l'année 2013, le système se retrouve totalement déstabilisé. Les autorités bulgares répondent difficilement aux besoins les plus élémentaires de ces personnes. En 2014, 80 à 90 % des 43 000 demandeurs d'asile enregistrés en Hongrie ont quitté le pays au bout de quelques semaines, sans que les autorités hongroises ne s'en plaignent.

Les conditions d'accueil et d'accompagnement diffèrent fortement d'un pays à l'autre. Certains pays proposent un hébergement à tous les demandeurs d'asile, alors que d'autres privilégient la détention, ou les laissent dans le dénuement le plus complet. Enfin, les chances d'obtenir une protection internationale ne sont pas égales selon les pays. En 2014, le taux de reconnaissance en première instance s'élève à 41 % pour toute l'UE, mais les écarts entre pays sont importants. Si la Bulgarie a assuré une protection à 94 % des demandeurs d'asile, la Suède à 74 % et le Danemark à 67 %, ce taux tombe à 22 % en France, 14 % en Grèce et 9 % en Hongrie. Ces incohérences se retrouvent au sein d'une même nationalité. En 2013, le taux de

reconnaissance est de 17 % en France et de 38 % en Suède pour les ressortissants somaliens, quand il atteint 90 % aux Pays-Bas et 96 % en Italie<sup>14</sup>.

Enfin, les frontières extérieures de l'Union européenne constituent la principale interface avec le reste du monde, et donc avec la situation exceptionnelle décrite plus haut. Ainsi, en 2014, l'UE a connu un nouveau record de franchissements irréguliers détectés à ses frontières extérieures. L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures de l'Union européenne (Frontex) a ainsi dénombré plus de 280 000 franchissements irréguliers – soit deux fois plus que le précédent record de 2011 lors des printemps arabes<sup>15</sup>. En dépit de l'attention médiatique et politique, les franchissements actuels n'ont donc rien de nouveau. La question avait déjà amené à la création de Frontex en 2004. Melilla, les îles Canaries, Malte, la Grèce et l'Italie connaissent ce phénomène depuis dix ans. Mais l'année 2014 confirme que les migrants susceptibles de bénéficier de l'asile sont toujours plus nombreux sur ces routes migratoires dangereuses, sans autre possibilité d'accéder au territoire européen du fait de politiques de visas strictes. Le nombre de Syriens et d'Érythréens détectés aux frontières a triplé en 2014. Avec les Afghans et les Somaliens, ils constituent près de la moitié des migrants interceptés.

L'ensemble de ces éléments donnent l'image d'une Europe très fragmentée sur la question de l'asile, d'une absence de compréhension commune. D'un côté, les États du Sud pensent être les plus exposés aux arrivées de réfugiés du fait de leur situation géographique. Les pays du Nord considèrent, eux, qu'ils enregistrent le plus grand nombre de demandeurs d'asile du fait des défaillances de leurs partenaires du Sud. L'Agenda européen sur les migrations souligne à juste titre que l'absence de confiance mutuelle entre États membres est une des faiblesses de la politique actuelle. Pour la Commission européenne, cet état de fait a un impact sur les demandeurs d'asile et sur l'opinion européenne : elle renforce le sentiment que le système actuel est « fondamentalement injuste<sup>16</sup> ».

### **La fatigue de la méthode européenne**

L'Union européenne n'a pas pleinement pris la mesure des évolutions qui touchent les déplacements forcés, non plus que des déséquilibres existant

14. «Mind the Gap. An NGO Perspective on Challenges to Accessing Protection in the Common European Asylum System», Bruxelles, European Council on Refugees and Exiles (ECRE), rapport annuel 2013/2014, 2014.

15. «Annual Risk Analysis 2015», Varsovie, Frontex, 2015.

16. «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», Bruxelles, Commission européenne, COM(2015) 240 final, 13 mai 2015, p 12.



au sein même de l'espace européen en termes de gestion des flux, de responsabilité et d'accès à une protection internationale. Les pays européens discutent pourtant de ces questions depuis les années 1980, et tentent de mettre en place un régime d'asile européen commun depuis quinze ans.

### *Quinze ans d'harmonisation européenne*

La coopération européenne en matière d'asile émerge avec l'instauration d'un espace de libre circulation en Europe, une des libertés fondamentales prévue par le traité de Rome. Dès les années 1980, les États membres entament des discussions sur le thème de l'asile. Celles-ci aboutissent aux conventions de Schengen et de Dublin en 1990 qui posent, pour la première fois, le principe selon lequel un demandeur d'asile ne peut solliciter la protection que d'un seul État membre. Le traité de Maastricht place formellement en 1992 l'asile dans le cadre institutionnel de l'Union européenne, mais toujours sur un mode intergouvernemental. C'est finalement le traité d'Amsterdam qui fait entrer en 1997 l'asile dans les compétences de l'Union, et donne le coup d'envoi de l'harmonisation du droit d'asile en Europe.

Le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 laisse espérer que cette harmonisation s'effectuera sur la base de standards élevés. Les États membres y affirment leur attachement au « respect absolu du droit de demander l'asile ». Ils conviennent de travailler ensemble à la mise en place d'un « régime d'asile européen commun, fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève ». Mais les espoirs suscités en 1999 sont de courte durée. Dès le Conseil européen de Laeken, qui se tient trois mois après les attentats de New York, le discours prend un aspect plus sécuritaire. Les négociations sur la première vague de textes législatifs d'harmonisation sont longues et laborieuses. Elles aboutissent à l'adoption de trois directives en 2003, 2004 et 2005, portant respectivement sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile<sup>17</sup>, sur les critères de qualification à une protection internationale (statut de réfugié et protection subsidiaire), ainsi que sur le contenu de ces protections<sup>18</sup> et, enfin, sur les procédures d'octroi et de retrait d'une protection internationale<sup>19</sup>. Ces textes laissent une marge de manœuvre importante aux États

17. Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.

18. Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts.

19. Directive 2005/85/CE du Conseil du 1<sup>er</sup> décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres.

membres, contradictoire avec l'instauration d'un régime d'asile commun. L'incapacité d'établir, par la suite, une liste commune de pays d'origine sûrs, souligne l'absence de vision partagée sur l'asile. Les préoccupations demeurent avant tout nationales.

Ces difficultés n'ont pas dissuadé les pays européens de se fixer officiellement des objectifs plus ambitieux. Le programme de La Haye, adopté par le Conseil européen en novembre 2004, prévoit d'établir une procédure commune d'asile et un statut uniforme pour les personnes bénéficiant de l'asile avant 2010, appelant ainsi une deuxième vague d'harmonisation législative. Les négociations sur ce qui est alors intitulé le « paquet asile » débutent tardivement, en juin 2008, avec la publication d'un plan d'action de la Commission européenne<sup>20</sup>. Au cours de ces négociations, la base légale de la politique européenne de l'asile change avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. L'objectif demeure le développement d'une politique européenne, cette fois sur la base de standards communs, ou uniformes. Le traité prévoit également l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, et reconnaît une valeur juridique contraignante à la Charte des droits fondamentaux de l'UE, dont l'article 18 garantit le droit d'asile. Par ailleurs, le programme de Stockholm, adopté les 10 et 11 décembre 2009, succède au programme de La Haye. En matière d'asile, il ne propose pas d'engagements supplémentaires significatifs.

## Les préoccupations demeurent avant tout nationales

L'adoption du paquet asile s'avère aussi laborieuse que le premier train législatif. Les négociations opposent d'un côté la Commission européenne – qui devra revoir sa copie sur certains textes en 2011 –, et le Parlement européen – qui vient d'obtenir le pouvoir de codécision dans ce domaine –, à une coalition d'États membres dont l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni. Les derniers textes sont adoptés en juin 2013. Ils comprennent quelques avancées en termes de garanties au profit des demandeurs d'asile et d'encadrement des pratiques nationales, mais les multiples compromis créent un dispositif dont la transposition en droit interne est extrêmement complexe. Ce paquet asile a également mis en évidence une certaine fatigue concernant la méthode communautaire. Les institutions européennes et les États membres se mettent d'ailleurs d'accord pour ne pas se lancer dans un processus de refonte législative de la Directive sur le regroupement familial<sup>21</sup>, afin d'éviter de mettre à nouveau

20. « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur le plan d'action en matière d'asile. Une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union », Bruxelles, Commission européenne, COM(2008) 360 final, 17 juin 2008.

21. Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.

au jour des positions divergentes ou contradictoires. De même, aucun programme quinquennal ne prend la suite du programme de Stockholm. Le Conseil européen du 27 juin 2014 se contente de simples orientations stratégiques pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice, sans engagement supplémentaire dans le domaine de l'asile. Les États membres semblent privilégier de manière croissante la coopération opérationnelle par le biais du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) créé en 2010, et dont ils fixent les priorités en conseil d'administration.

### *L'impossible solidarité européenne*

La solidarité se trouve au cœur du projet européen et s'exprime tant dans les traités que dans la jurisprudence<sup>22</sup>. En matière d'asile, elle est précisée à l'article 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, selon lequel les politiques d'asile et d'immigration de l'Union et leur mise en œuvre sont « régies par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres ». La solidarité résulte également des obligations internationales des États, conformément à la Convention de Genève<sup>23</sup>.

Comment ce principe reconnu dans les textes fondamentaux est-il mis en œuvre ? Le principe de solidarité a fait l'objet de multiples déclarations et propositions depuis une dizaine d'années. Le programme de La Haye de 2004 le place même au niveau des piliers de la politique commune dans le domaine de l'asile, aux côtés de la répartition équitable des responsabilités. Le programme de Stockholm de 2009 souligne, lui, le rôle central des mécanismes de solidarité intra-européens<sup>24</sup>. À la suite des printemps arabes, la Commission européenne fait une série de propositions pour renforcer la solidarité au sein de l'UE dans le domaine de l'asile<sup>25</sup>. Pour la Commission, cette dernière repose sur trois axes principaux : la solidarité financière, la coopération pratique et la répartition des responsabilités, qui comprend la répartition des réfugiés et/ou des demandeurs d'asile.

22. Selon l'article 4-3 du traité sur l'Union européenne, « en vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités ». La Cour de justice de l'Union européenne se réfère aux devoirs de solidarité des États depuis l'arrêt « Italie contre Commission » du 7 février 1973.

23. Le préambule de la Convention souligne qu'« il peut résulter de l'octroi du droit d'asile des charges exceptionnellement lourdes pour certains pays et que la résolution satisfaisante des problèmes dont l'Organisation des Nations unies a reconnu la portée et le caractère internationaux, ne saurait, dans cette hypothèse, être obtenue sans une solidarité internationale ».

24. « Enhancing Intra-EU Tools to Improve Quality and Fundamental Rights Protection in the Common European Asylum System », Bruxelles, European Council on Refugees and Exiles (ECRE), janvier 2013.

25. « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur le renforcement de la solidarité au sein de l'Union européenne dans le domaine de l'asile. Un programme européen en faveur d'un meilleur partage des responsabilités et d'une plus grande confiance mutuelle », Bruxelles, Commission européenne, COM(2011) 835 final, 2 décembre 2011.

Le passage à l'acte est plus laborieux. Certes, une solidarité financière est mise en place dès 2000 avec la création du Fonds européen pour les réfugiés<sup>26</sup>, qui vise à soutenir les efforts consentis par les États. Mais cet instrument reste limité dans son ampleur, et souffre de sa gestion administrative complexe. La coopération pratique entre États membres en matière d'asile, couplée à l'assistance technique, est un autre outil de solidarité de l'Union. Les actions correspondantes sont aujourd'hui concentrées dans les mains de l'EASO. Il a pour mission de contribuer à la mise en œuvre du régime d'asile européen commun, en orchestrant une harmonisation « molle » par le biais d'échanges de pratiques entre administrations nationales de l'asile. Il a également une fonction d'appui opérationnel aux États dont les régimes d'asile sont soumis à des pressions particulières, notamment par l'envoi d'équipes composées d'experts nationaux détachés. Ces derniers peuvent proposer leurs compétences à leurs homologues, mais leur soutien rencontre une contrainte majeure : ils ne peuvent prendre de décision à la place des agents nationaux, seuls compétents pour reconnaître une protection internationale au nom de leur État.

En définitive, c'est sur la question de la répartition des demandeurs d'asile et/ou des réfugiés que la solidarité européenne se trouve dans une impasse. En 1994, l'Allemagne, qui reçoit la majeure partie des personnes fuyant des Balkans, interpelle sans succès ses partenaires européens. À la fin des années 1990, les propositions d'actions communes sur la protection temporaire butent justement sur la question de la solidarité dans l'accueil et le séjour des personnes déplacées. Une directive sur la protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées est finalement adoptée en 2001<sup>27</sup>. À ce jour, elle n'a jamais été appliquée, du fait d'un mécanisme de mise en œuvre trop complexe à activer politiquement. Au tournant des années 2010, une opération de transfert de bénéficiaires d'une protection internationale reconnue à Malte est expérimentée avec la participation de 12 États membres. Environ 500 personnes en bénéficient jusqu'en 2013, ce qui est peu au regard des ressources déployées<sup>28</sup>. Lorsqu'en 2011 la Commission européenne suggère la création d'un dispositif permanent de répartition des bénéficiaires d'une protection internationale, les États membres ne se prononcent pas.

---

26. Décision 2000/596/CE du Conseil du 28 septembre 2000 portant sur la création d'un Fonds européen pour les réfugiés.

27. Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

28. « EASO Fact Finding Report on Intra-EU Relocation Activities from Malta », La Vallette, Bureau européen d'appui pour l'asile, juillet 2012.

C'est encore sur la relocalisation que les débats ont été les plus vifs dans le cadre de l'Agenda européen sur les migrations présenté par la Commission en mai 2015. L'accueil plus que mitigé de cette proposition par les États membres a érudé les discussions nécessaires sur les nombreuses interrogations juridiques et opérationnelles, ainsi que sur les implications humaines que soulèverait un tel mécanisme<sup>29</sup>. Le Conseil européen des 25 et 26 juin 2015 a préféré discuter de son caractère obligatoire ou volontaire, pour lui préférer le second adjectif, ce qui remettrait en cause la nature même du dispositif.

La mise en place d'une solidarité européenne se heurte à l'absence de confiance entre États. La responsabilité devient donc une condition de la solidarité. Plus précisément, il faut comprendre que les États ayant une frontière extérieure doivent davantage la contrôler, identifier et enregistrer les empreintes des migrants qui arrivent en vue d'une application optimale du règlement Dublin III, lequel établit les critères de détermination

## L'absence de confiance entre les États

de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile<sup>30</sup>. L'Allemagne et la France s'allient régulièrement pour rappeler au respect des règles communes, et considèrent que la solidarité ne peut passer par des dérogations au système Dublin<sup>31</sup>. Il est vrai, par exemple, que l'Italie a cessé d'enregistrer les migrants depuis les afflux de l'été 2014, et qu'elle ne fait rien pour les dissuader de poursuivre leur chemin vers le nord de l'Europe. La Grèce se trouve dans la même situation depuis juin 2015, alors même que les États européens ne peuvent plus renvoyer de demandeurs d'asile dans ce pays depuis un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme de 2011<sup>32</sup>.

Il faut pourtant s'interroger sur la viabilité d'un système Dublin fonctionnant dans un régime européen d'asile structurellement déséquilibré. Comment espérer que chaque État membre propose des conditions équivalentes d'exercice du droit d'asile et des perspectives d'intégration en quelques mois, alors que le processus d'harmonisation lancé en 1999 n'a pas tenu ses promesses? Dans de telles circonstances, le débat sur la

29. European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *op. cit.*, p. 50 à 52.

30. Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte).

31. Contribution commune franco-allemande à la Conférence européenne sur l'asile des 13 et 14 septembre 2010; position franco-allemande commune du 1<sup>er</sup> juin 2015 sur la proposition de la Commission pour un mécanisme de relocalisation.

32. Cour européenne des droits de l'homme, Grande chambre, MSS c. Belgique et Grèce, requête n° 30696/09, 21 janvier 2011.



responsabilité et la solidarité est voué à l'échec s'il n'aborde pas avec moins de dogmatisme la question du libre choix du pays d'asile. Or, il s'agit d'un point sur lequel l'Allemagne et la France ont fait part de leur plus ferme opposition, y compris sur la reconnaissance mutuelle des décisions positives en matière d'asile, qui permettrait aux réfugiés de bénéficier de la libre circulation dans l'Union<sup>33</sup>.

### *Vers une renationalisation du droit d'asile ?*

Harmonisation inachevée, solidarité en berne, absence de confiance mutuelle : l'Europe de l'asile semble en panne. Le cadre institutionnel s'est pourtant progressivement amélioré depuis le traité d'Amsterdam. Aujourd'hui, le Parlement européen a un pouvoir de codécision, et la Cour de justice de l'Union européenne a pleine compétence pour interpréter l'acquis européen de l'asile – ce qu'elle n'hésite pas à faire. Le temps de la décision européenne reste soumis à la recherche du consensus entre les différents acteurs, et n'autorise pas l'action rapide. Cependant, la Commission européenne vient de démontrer avec l'Agenda européen sur les migrations qu'elle pouvait faire plein usage des possibilités offertes par le traité<sup>34</sup>, et formuler des propositions d'actions immédiates. Les freins sont venus des États membres, alors qu'ils reprochent régulièrement à l'Union européenne son absence de réactivité.

Cette ambivalence est caractéristique de la construction de la politique européenne de l'asile. Elle a considérablement ralenti les négociations sur le paquet asile entre 2008 et 2013. Les positions des principaux pays européens ont illustré cette tension. Ainsi, en septembre 2010, le ministre français de l'Immigration et le ministre allemand de l'Intérieur soumettent « une vision commune » du futur régime d'asile européen commun<sup>35</sup>. Leur contribution appelle à un approfondissement des rapprochements législatifs « réaliste », « pragmatique » et « soutenable ». Elle rappelle que « l'approfondissement de l'harmonisation législative ne doit pas être confondu avec l'uniformisation des législations en matière d'asile ». Le choix des mots n'est pas neutre alors que, dans le programme de La Haye, les États appelaient à l'uniformisation des procédures d'asile et des statuts

33. À l'inverse, les décisions de rejet d'une demande d'asile prises par un État membre sont reconnues par les autres États membres puisque, conformément au règlement Dublin, un demandeur d'asile ne pourra pas solliciter la protection d'un autre pays.

34. La proposition de programme de relocalisation s'appuie sur l'article 78-3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui dispose que : « Au cas où un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures provisoires au profit du ou des États membres concernés. »

35. *Op. cit.*, note 31.



de protection internationale. Paris et Berlin rappellent ainsi que l'asile est avant tout une affaire nationale. Quant aux Britanniques, ils ont fait une utilisation très pragmatique de la clause d'*opt-out* que leur permet le traité. Le Royaume-Uni avait choisi de participer à la première phase d'harmonisation du droit d'asile parce que celle-ci laissait encore une marge d'appréciation importante aux États. Mais les Britanniques n'avaient pas souhaité adopter les textes relatifs à l'immigration légale, notamment sur le regroupement familial, plus contraignants. Lors des discussions sur la deuxième phase d'harmonisation de la législation sur l'asile, ils ont finalement décidé de rester hors d'un processus de réforme qu'ils jugent trop favorable, à l'exception notable de l'instrument le plus coercitif pour les demandeurs d'asile, le règlement Dublin III.

Ces exemples soulignent qu'en dépit des objectifs annoncés dans les traités, et de nombreuses déclarations politiques sans conséquence, les intérêts nationaux continuent de primer sur l'intérêt européen. Il est permis de se demander si les responsables politiques nationaux prennent l'ensemble du processus au sérieux. Au lendemain des naufrages d'avril 2015, les quatre principaux groupes politiques du Parlement européen<sup>36</sup> ont adopté ensemble une résolution appelant, entre autres, à un mécanisme de solidarité européenne. Dans les capitales européennes, nombre de représentants des mêmes partis tiennent un discours opposé. Avec quelle crédibilité pour des opinions de plus en plus réservées sur le devoir d'accueil des réfugiés ?




---

### Mots clés

Droit d'asile  
Union européenne  
Réfugiés  
Migrations

---

36. Parti populaire européen (PPE), Socialistes & Démocrates (S&D), Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ALDE), Les Verts/Alliance libre européenne (Verts/ALE).