

LE DROIT D'ASILE

HISTOIRE D'UN ÉCHEC EUROPÉEN

Matthieu TARDIS

Centre migrations et citoyennetés

Août 2015



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

© Tous droits réservés, Ifri, 2015
ISBN : 978-2-36567-437-9

Ifri
27, rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : info.bruxelles@ifri.org

Website : ifri.org

Auteur

Matthieu Tardis a rejoint le centre migrations et citoyennetés de l'Ifri en février 2015. Diplômé de l'Institut des hautes études européennes de Strasbourg, il a également étudié dans les universités de droit de Bordeaux et d'Oslo. Au sein d'une organisation française d'aide aux réfugiés, Matthieu Tardis a notamment contribué au renforcement de l'expertise sur les politiques d'immigration en France, en Europe ainsi qu'en Tunisie par le biais d'études et de projets européens et internationaux.

Résumé

La mort de 1 200 migrants en Méditerranée en avril 2015 a replacé le droit d'asile au cœur des discussions européennes. Toutefois, l'accueil réservé des États aux mesures de solidarité préconisées par la Commission européenne en mai 2015 soulève la question de la capacité de l'Union européenne à mettre en place une politique européenne de l'asile.

Pourtant, la coopération européenne en matière d'asile émerge il y a 30 ans avec l'instauration d'un espace de libre circulation en Europe. Le traité d'Amsterdam de 1997 lance le chantier du régime d'asile européen commun. Malgré deux phases d'harmonisation législative, l'UE échoue à offrir une image unifiée de l'accueil des réfugiés. Les déséquilibres relatifs aux flux de demandeurs d'asile, aux conditions d'accueil, aux chances d'obtenir une protection internationale et aux perspectives d'intégration perdurent. Dans un contexte où la demande d'asile retrouve des niveaux importants en Europe, ces situations renforcent l'absence de confiance mutuelle entre les pays européens. Surtout, ils ne parviennent pas à répondre aux défis de la protection des réfugiés qui n'ont jamais été aussi nombreux et qui sont obligés de prendre des risques croissants pour accéder à l'Europe.

Les tentatives de l'UE de réinventer les outils d'accès au droit d'asile pour les adapter à la situation des réfugiés au XXI^e siècle n'ont pas donné des résultats significatifs. En dépit de multiples propositions et déclarations, les États membres ont fait preuve de réticence lorsqu'il s'agit de mettre en place ensemble des voies d'entrée légale et sûre dans l'UE ou dans leurs relations avec les pays tiers. De même, lorsqu'il s'agit d'organiser la solidarité au sein de l'UE, les États ont également des difficultés à dépasser leurs intérêts nationaux remettant indirectement en cause une certaine idée de la construction européenne, en particulier, un de ses piliers, la libre circulation des personnes.

Finalement, les réfugiés ont été tenus à l'écart de l'élaboration de ces politiques alors qu'ils en sont les principaux destinataires. Il s'agit d'une des raisons de l'échec de l'Europe de l'asile qui a oublié qu'il était avant tout question de protection des personnes et non pas de contrôle de flux migratoires.

Sommaire

INTRODUCTION	5
LES PROMESSES NON TENUES DE L'EUROPE DE L'ASILE	9
Quinze ans d'harmonisation des conditions d'exercice du droit d'asile en Europe.....	9
Une situation de l'asile caractérisée par des déséquilibres importants.....	12
Un régime d'asile qui ne répond pas aux défis de la protection des réfugiés en 2015	14
QUAND L'EUROPE TENTE DE RÉINVENTER LES OUTILS D'ACCÈS AU DROIT D'ASILE	17
Les voies d'entrée légale et sûre dans l'Union européenne..	18
La réinstallation : la solution classique.....	19
Les visas humanitaires : pouvoir discrétionnaire ou obligation des États ?	21
La tentation du traitement des demandes d'asile en dehors du territoire européen	23
La dimension externe de l'asile : la crainte de l'externalisation.....	26
Les programmes de protection régionaux	26
Des cadres de partenariat illisibles	28
La solidarité européenne : le cœur de la discorde.....	30
Des textes à la pratique.....	31
Des précédents inaboutis	34
Responsabilité contre solidarité	36
LES RÉFUGIÉS, ACTEURS OUBLIÉS DES POLITIQUES EUROPÉENNES	39
BIBLIOGRAPHIE	42

Introduction

Le droit d'asile, dans sa forme contemporaine, est intrinsèquement lié à l'Europe et à son histoire. La convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, dite Convention de Genève, est adoptée pour résoudre le problème relatif aux réfugiés en Europe après la Seconde Guerre mondiale. Son champ d'application se restreint, en 1951, « aux événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951 en Europe¹ ». La Convention est alors une réponse au fascisme qui s'abat sur le continent dans les années 1930 et 1940 et s'apprête à devenir un outil politique utilisé par les démocraties occidentales dans le contexte de la guerre froide. Soixante ans plus tard, l'Europe retrouve, en grande partie, son unité et constitue un espace de liberté, de stabilité et de prospérité. Elle devient principalement une terre d'accueil sans être la destination première des réfugiés qui résident à 85 % dans les pays dits du Sud, le plus souvent dans leur région d'origine².

Des approches régionales de l'asile accompagnent les transformations des flux de déplacements forcés³. En Europe, cette question est réglementée de manière croissante au niveau de l'Union européenne. Les pays éprouvent toutefois des difficultés à adapter les conditions d'accès au droit d'asile, qui consiste à offrir une protection à ceux qui fuient les persécutions. De plus, la diversification des motifs de départ comme les inclinaisons sécuritaires croissantes ont un impact sur la perception que les Européens ont de l'asile, provoquant une confusion des termes appliqués aux personnes qui tentent de rejoindre le territoire européen et faisant du réfugié un sujet ordinaire des politiques d'immigration.

1. Article 1A2.

2. La communauté internationale a pris acte de cette globalisation de la protection des réfugiés dès 1967 avec le protocole de New York qui lève la limitation temporelle et spatiale de la Convention de Genève.

3. Voir pour l'Afrique, la convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique et la convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala) ; pour l'Amérique latine, la déclaration de Carthagène sur les réfugiés. Ces textes prennent davantage en considération les victimes de violences généralisées et les déplacements massifs de réfugiés.

La mort de 1 200 migrants en Méditerranée lors du week-end de Pâques en avril 2015 bouscule cependant l'Europe. Elle fait de la question migratoire un sujet prioritaire de l'Union. Les dirigeants nationaux appellent à l'action européenne. Les institutions européennes n'ignorent pas ces requêtes tout en soulignant la culpabilité et la responsabilité collectives. La Commission européenne présente dès le 20 avril un plan d'action en dix points sur la migration⁴. Une réunion extraordinaire du Conseil européen est organisée le 23 avril⁵. 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 européenne⁶ soutenue par quatre groupes politiques de gauche comme de droite. L'attention politique et médiatique s'arrête principalement sur l'Agenda européen sur les migrations présenté par la Commission européenne le 13 mai 2015⁷. Bien qu'annoncé dès le mois de mars, les naufrages d'asile ont eu un impact sur le programme de la Commission qui avance des mesures immédiates sur la situation en Méditerranée.

La Commission propose un traditionnel panachage entre contrôle des frontières et garanties des droits des migrants. Toutefois, elle replace la question de la protection des réfugiés au cœur de ses objectifs. Deux dispositifs sont proposés aux États⁸. Le premier consiste en la réinstallation⁹ 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 aient recours à des réseaux criminels de passeurs. Le second dispositif prévoit la répartition entre les États membres de demandeurs d'asile qui ont des besoins manifestes de protection internationale. Ce programme,

4. <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_fr.htm>.

5. <www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>.

6. <www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0176&language=FR&ring=P8-RC-2015-0367>.

7. Commission européenne, *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, Bruxelles, 13 mai 2015.

8. Commission européenne, *Proposal for a Council Decision Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and Greece*, COM (2015) 286 final, Bruxelles, 27 mai 2015 ; Commission européenne, *Commission Recommendation on a European Resettlement Scheme*, C (2015) 3560/2, Bruxelles, 27 mai 2015.

9. La réinstallation implique la sélection et le transfert de réfugiés à partir d'un État où ils ont sollicité une protection vers 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.

appelé relocalisation, serait temporaire et obligatoire et est appelé à soulager la pression que certains pays européens connaissent. Il concernerait, en 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'UE¹⁰ et pourraient précéder, selon la Commission, des 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, 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.

Mais le jeu européen donne une primauté décisionnaire ou, en tout cas, politique aux États membres au sein du Conseil. Or, les États membres accueillent avec beaucoup de réserve ces propositions, surpris par tant d'audace de la part de la Commission qui les renvoyait à leurs propres responsabilités institutionnelles, politiques et humanitaires. Pris au piège, les États font leur calcul, contestent tel ou tel critère de la clé de répartition, critiquent leurs partenaires européens et laissent sous-entendre que la Commission est allée au-delà de ses compétences. Les conclusions du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015¹¹ sont le fruit de ces deux mois de discussion et marquent la préférence des États pour une approche basée sur le contrôle, le retour et la coercition. Le Conseil valide les programmes de relocalisation et de réinstallation mais renvoie à plus tard la décision sur la part de chacun dans ces exercices de solidarité. C'est finalement lors d'un conseil des ministres en charge de l'immigration du 21 juillet 2015 que les États se mettent d'accord sur la relocalisation de 32 256 demandeurs d'asile et la réinstallation de 22 504 autres. Cependant, le Royaume-Uni, l'Autriche et le Danemark décident de ne pas accepter de demandeurs d'asile supplémentaires. La Hongrie ne participe ni à la relocalisation ni à la réinstallation. À l'inverse, la Norvège, la Suisse, l'Islande et le Liechtenstein apportent une contribution significative au programme de réinstallation¹².

Cette séquence est un nouvel épisode des controverses qui jalonnent la construction d'une politique européenne de l'asile depuis les années 1990. Ce n'est pas la première fois que les pays européens se confrontent à ces questions, y compris dans des situations de crise. La crise actuelle interroge toutefois avec davantage d'acuité et d'urgence la capacité de l'Union européenne à réinventer un régime commun d'asile qui réponde aux besoins des réfugiés au XXI^e siècle.

10. 50 millions d'euros pour la réinstallation et 240 millions d'euros pour la relocalisation.

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

12. <<http://www.eu2015lu.eu/fr/agenda/2015/07/20-conseil-jai/index.html>>.

Cette étude entend ainsi revenir sur cette histoire de l'asile en Europe qui met en avant les difficultés de l'Union européenne, en particulier des États membres, à se considérer comme un espace politique susceptible de proposer, à soi et au reste du monde, une vision commune. Dans une première partie, nous tenterons d'éclaircir les raisons des blocages observés en 2015 au regard des développements de la politique européenne d'asile depuis quinze ans et de ses résultats en termes d'exercice du droit d'asile en Europe¹³. Dans une deuxième partie, nous nous intéresserons aux tentatives de l'Union européenne pour adapter les outils de protection aux défis actuels permettant de souligner le manque de volonté politique pour la recherche d'une solution commune. Enfin, nous évoquerons le destinataire principal de ces politiques publiques et acteur souvent oublié de leur mise en œuvre, le réfugié.

13. Cette étude n'a pas vocation à aborder avec détail la problématique de l'ouverture du champ d'application du droit d'asile à de nouveaux motifs de déplacements forcés, notamment ceux liés aux catastrophes naturelles ou au réchauffement climatique.

Les promesses non tenues de l'Europe de l'asile

Le droit d'asile s'imisce dans le champ des discussions européennes avec l'émergence de l'Europe politique. En dépit d'objectifs ambitieux et de déclarations répétées, l'Union n'a pas réussi à mettre en œuvre un régime d'asile européen commun et uniforme sur l'ensemble du continent. De plus, associée à des considérations de contrôle des flux migratoires, elle peine à répondre pleinement aux besoins de protection des réfugiés. Est-ce que cette situation illustre les limites de la méthode communautaire pour traiter de ces questions ou simplement une difficulté des États membres à dépasser le cadre national pour définir une approche commune de l'asile ?

Quinze ans d'harmonisation des conditions d'exercice du droit d'asile en Europe

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 les 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 adopté en 1992 place formellement l'asile dans le cadre institutionnel de l'Union européenne, mais toujours sur un mode intergouvernemental. Si l'Union n'a pas encore les compétences pour imposer des règles communes, un mouvement de convergence se met en marche au niveau national sur la base de mécanismes procéduraux visant à rejeter avec célérité les demandes de protection¹⁴.

14. Une série de résolutions et de recommandations est adoptée notamment sur les principes de pays d'origine et tiers sûrs, les procédures accélérées et les demandes manifestement infondées.

Le traité d'Amsterdam de 1997 introduit une modification essentielle en faisant entrer l'asile dans les compétences de la Communauté européenne. Dans le cadre de la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, l'article 63 prévoit l'adoption de normes minimales relatives aux conditions d'exercice du droit d'asile. Le traité d'Amsterdam donne ainsi le coup d'envoi à 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 ».

Cependant, 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'asile¹⁵, les critères de qualification à une protection internationale (statut de réfugié et protection subsidiaire) ainsi que le contenu de ces protections¹⁶ et, enfin, sur les procédures d'octroi et de retrait d'une protection internationale¹⁷. Ces textes laissent une marge de manœuvre importante aux États membres contradictoire avec l'instauration d'un régime d'asile commun. Par exemple, la directive sur les procédures s'apparente à un catalogue des pratiques européennes dans lequel les États peuvent se servir pour déroger aux garanties procédurales ordinaires. L'incapacité, par la suite, d'établir une liste commune de pays d'origine sûrs souligne l'absence de vision partagée sur l'asile. Les préoccupations demeurent avant tout nationales. Les directives, qui nécessitent des actes de transposition en droit interne, sont accompagnées par des règlements d'application directe : le règlement Dublin II¹⁸ qui établit

15. 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.

16. Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives 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.

17. Directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres.

18. Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.

les critères de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile déposée sur le territoire européen, ainsi que le règlement Eurodac¹⁹ qui crée une base de données européenne des empreintes des demandeurs d'asile.

Ces difficultés n'ont pas dissuadé les pays européens à s'astreindre des objectifs plus ambitieux. Le programme de La Haye, adopté par le Conseil européen en novembre 2004, prévoit l'instauration d'une procédure commune d'asile et un statut uniforme pour les personnes bénéficiant de l'asile d'ici 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 européenne²⁰. 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 en matière d'asile sur la base, cette fois, de standards communs ou uniformes. 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 à l'exception d'une éventuelle adhésion de l'Union européenne à la Convention de Genève qui est restée lettre morte à ce jour.

L'adoption du paquet asile est aussi laborieuse que le premier train législatif. Elle oppose, 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. Ainsi, à l'occasion de la conférence européenne sur l'asile organisée par la présidence belge 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 commun²¹. La 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 ». Quant aux Britanniques, ils décident finalement de rester en dehors de ce processus de réforme qu'ils jugent trop favorable.

19. Règlement (CE) n° 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système « Eurodac » pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la Convention de Dublin.

20. Commission européenne, *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 européen*, COM (2008) 360 final, Bruxelles, 17 juin 2008.

21. Contribution commune franco-allemande à la conférence européenne sur l'asile des 13 et 14 septembre 2010.

Les derniers textes sont adoptés en juin 2013. Ils comprennent quelques avancées en termes de garanties aux demandeurs d'asile et d'encadrement des pratiques nationales mais les multiples compromis créent un dispositif dont la transposition est extrêmement complexe, voire impraticable sur certains points. Le paquet asile a également mis en évidence une certaine fatigue de la méthode communautaire²². 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. Les États membres semblent privilégier de manière croissante la coopération opérationnelle par le biais d'agences européennes, en particulier le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) créé en 2010, dont ils décident les priorités au sein du conseil d'administration.

Une situation de l'asile caractérisée par des déséquilibres importants²³

Au-delà du cadre institutionnel et juridique, le régime d'asile européen commun n'est pas davantage une réalité sur le terrain. Les flux de demandeurs d'asile sont par nature imprévisibles et peuvent varier dans des proportions importantes d'une année sur l'autre. Ainsi, en 2014, 626 000 ressortissants de pays tiers déposent une demande d'asile dans l'Union européenne, ce qui représente une augmentation de 44 % par rapport à l'année précédente. Ils sont 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) est enregistré en Allemagne en 2014. C'est quatre fois plus qu'en 2011. En Suède, la demande d'asile est passée de 44 000 en 2011 à 81 000 en 2014. Sur la même période, le nombre de demandeurs d'asile est 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 passe ainsi de 34 000 demandes d'asile en 2011 à 16 000 l'année suivante puis à 65 000 en 2014. La Hongrie enregistre 43 000 demandes d'asile en 2014 contre 1 700 trois ans plus tôt.

22. Les États membres ont d'ailleurs refusé de rouvrir les discussions sur la directive sur le regroupement familial préférant la méthode des lignes directrices sur l'application du texte existant.

23. L'ensemble des données proviennent d'Eurostat.

De plus, la demande se concentre habituellement sur quelques pays européens. En 2014, les cinq premiers pays d'accueil (Allemagne, Suède, Italie, France et Hongrie) reçoivent 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 restent plus attractifs pour la majorité des réfugiés du fait d'une tradition d'accueil plus ancienne et de perspectives d'intégration plus élevées. Dans les pays d'Europe du Sud, où la démocratie s'est installée à partir des années 1970, la protection des réfugiés n'est pas encore une pratique bien ancrée. Par exemple, Malte constituait jusqu'à récemment, y compris après l'adhésion à l'Union européenne, 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 pays qui pouvait proposer une intégration durable aux réfugiés. Les pays d'Europe centrale et orientale se sont en grande partie maintenus à l'écart de l'Europe de l'asile. Avant 2004, ces pays étaient de simples lieux de transit vers l'Europe de l'Ouest. Après l'accession à l'Union européenne et à l'acquis européen sur l'asile, ils restent perçus comme tels. Si certains ont tenté l'aventure de la réinstallation, ils n'ont pas développé leurs infrastructures en matière d'asile. Lorsque plus de 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 ont alors des difficultés à répondre aux besoins les plus élémentaires de ces personnes. En 2014, 80 à 90 % des 43 000 demandeurs d'asile enregistrés en Hongrie quittent le pays au bout de quelques semaines sans que les autorités hongroises ne s'en plaignent.

Les conditions d'accueil et d'accompagnement diffèrent aussi fortement d'un pays à l'autre. Certains pays proposent un hébergement à tous les demandeurs d'asile alors que d'autres vont privilégier la détention ou laisser les migrants à la rue. Enfin, même si tous les États sont liés par la Convention de Genève et la législation européenne, les chances d'obtenir une protection internationale n'y sont pas les mêmes et les écarts ne se sont pas réduits avec l'harmonisation législative. En 2008, 28,3 % des demandeurs d'asile obtiennent une protection en première instance dans l'Union européenne. Cependant, ce taux varie, à titre d'exemples, de 65,3 % en Pologne, 61,6 % en Autriche à 16,2 % en France, 5,4 % en Espagne et 0,2 % en Grèce. En 2014, le taux de reconnaissance s'élève à 41 % dans l'UE mais les écarts entre les pays sont toujours aussi importants. Si la Bulgarie reconnaît une protection à 94 % des demandeurs d'asile et la Suède à 74 %, il 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 Italie²⁴.

L'ensemble de ces éléments présentent une image sévèrement fragmentée de l'asile en Europe. 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 à cause des défaillances de leurs partenaires du Sud. Il y a du vrai dans chacune de ces perceptions mais elles mettent en avant des incompréhensions réciproques. L'Agenda européen sur les migrations souligne à juste titre que l'absence de confiance mutuelle entre les États membres est une des faiblesses de la politique actuelle. Selon la Commission européenne, cette situation a un impact sur les demandeurs d'asile et sur l'opinion publique européenne : elle renforce le sentiment que le système actuel est « fondamentalement injuste²⁵ ».

Un régime d'asile qui ne répond pas aux défis de la protection des réfugiés en 2015

Traditionnellement, la conception européenne de l'asile repose sur une approche individuelle et territoriale. Le réfugié doit se trouver sur le territoire de l'État pour entrer dans une procédure de détermination de ses besoins de protection et bénéficier d'une série de droits, dont le droit au séjour. Parallèlement, les États européens ont renforcé les mesures sécuritaires et de contrôle migratoire. En 2013, l'obligation de détenir un visa pour entrer dans l'Union européenne s'appliquait à une centaine de nationalités, soit plus de 80 % de la population non européenne dans le monde²⁶. Du fait de la situation dans leur pays d'origine et des circonstances de leur fuite, les réfugiés ne peuvent le plus souvent pas répondre aux critères de délivrance des visas. Ainsi, on estime que 90 % des demandeurs d'asile entrent irrégulièrement en Europe²⁷. Certes, l'article 31 de la Convention de Genève interdit aux États de sanctionner un réfugié du fait de son arrivée irrégulière. Cependant, il s'agit d'une disposition qui semble bien illusoire lorsque

24. European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *Mind the Gap: an NGO Perspective on Challenges to Accessing Protection in the Common European Asylum System – Annual Report 2013/2014*, Bruxelles, 2014.

25. Commission européenne, *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, Bruxelles, 13 mai 2015, p. 12.

26. U. Iben Jensen, *Humanitarian Visas : option or obligation?*, Bruxelles, Parlement européen, 2014.

27. *Ibid.*

ce même réfugié se trouve de l'autre côté de la frontière. Par conséquent, de nombreux réfugiés n'ont pas d'autre choix que de recourir à des voies migratoires irrégulières, souvent dangereuses, au même titre que d'autres catégories de migrants.

En 2014, l'Union européenne 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) compte 280 000 franchissements irréguliers – soit deux fois plus que le précédent record de 2011 lors des printemps arabes²⁸. En dépit de l'actuelle attention médiatique et politique, ces franchissements n'ont rien de nouveau. La question a 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. À chaque fois, le traitement est en priorité sécuritaire. Les États proposent une série de mesures allant du renforcement ou de la construction de barrières physiques, l'intensification des contrôles aux frontières, le durcissement des politiques d'enfermement, des accords avec les pays de transit à la multiplication d'opérations européennes sous l'égide de Frontex. Ces mesures ont des effets comparables et offrent des accalmies souvent de courte durée. Elles créent également des phénomènes de déplacement des routes migratoires. Les interventions à Melilla et sur les côtes européennes d'Espagne dévient les migrants vers les îles Canaries, plus lointaines donc plus dangereuses à atteindre. Les mesures adoptées par la Grèce en 2012 pour sécuriser sa frontière terrestre avec la Turquie ont un impact important sur la Bulgarie en 2013, qui, à son tour, intensifie ses contrôles. Les migrants entrent désormais par les îles grecques de la mer Égée.

Ces mesures apparaissent donc vaines et prennent peu en considération la présence de personnes ayant des besoins de protection. Le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) publie pourtant dès 2006 un plan d'action en dix points sur la protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes. Mais l'année 2014 confirme que les migrants susceptibles de bénéficier de l'asile sont toujours plus nombreux sur ces routes migratoires dangereuses. Le nombre de Syriens et d'Érythréens détectés aux frontières triple en 2014. Avec les Afghans et les Somaliens, ils constituent près de la moitié des migrants interceptés²⁹.

28. Frontex, *Annual Risk Analysis 2015*, Varsovie, 2015.

29. Par ailleurs, la nationalité n'est pas le seul critère d'identification d'un réfugié. En effet, des persécutions non étatiques liées au genre ou à la traite des êtres humains entrent progressivement dans le champ de l'asile ce qui souligne que la Convention de Genève est un instrument vivant qui sait s'adapter aux nouveaux besoins de protection. Ce type de craintes, qui peuvent apparaître au cours des routes migratoires, est toutefois plus complexe à identifier sans un examen personnalisé et approfondi.

La question des frontières n'est donc pas, et n'a jamais été, une simple question d'immigration irrégulière. Elle le sera d'autant moins à l'avenir que le nombre de déplacements forcés augmente et que la situation des réfugiés s'aggrave. Selon le HCR, le nombre de réfugiés, demandeurs d'asile et déplacés internes approche en 2014 les 60 millions de personnes pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale. De plus, la durée des déplacements forcés tend à se prolonger. Ainsi, six millions de réfugiés, soit la moitié de ceux placés sous le mandat du HCR, se trouvent dans une situation de refuge prolongé³⁰ auxquels il faut ajouter les réfugiés palestiniens sous la responsabilité de l'Office de secours et de travaux pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient.

Alors que les chances de retour dans les pays d'origine s'amenuisent, les réfugiés se trouvent 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 pour beaucoup comme l'unique 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. À cet égard, la situation des réfugiés syriens est un malheureux cas d'école. Quatre millions de réfugiés sont enregistrés par le HCR entre 2011 et mai 2015 dont 1,8 million en Turquie, 1,2 million au Liban et 628 000 en Jordanie³¹. Les conditions de vie dans ces pays s'étant fortement dégradées et l'aide internationale déclinant³², les Syriens reprennent les routes migratoires, y compris les plus dangereuses. Finalement, seuls 200 000 Syriens ont demandé l'asile dans l'Union européenne depuis 2011. Mais ils sont toujours plus nombreux chaque année. Compte tenu de l'évolution du conflit syrien, ce mouvement ne cessera pas de croître.

30. 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.

31. <<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>>

32. Le HCR évalue les besoins d'assistance à 4,5 milliards de dollars pour 2015. Fin mai, seuls 20 % de ces besoins étaient couverts par la communauté internationale.

Quand l'Europe tente de réinventer les outils d'accès au droit d'asile

Faute de volonté politique commune, l'Union européenne n'est parvenue à aucune avancée significative depuis vingt ans. Les Européens n'ont pris la mesure ni des évolutions concernant les déplacements forcés ni des déséquilibres, au sein même de l'espace européen, en termes de gestion des flux et d'accès à une protection internationale. L'un des points de crispation des débats sur le sujet concerne le partage de la charge que représente l'accueil des réfugiés. Cela est à nouveau illustré par les réactions aux propositions de la Commission européenne de mai 2015. Or, la notion de solidarité est au cœur de toutes les initiatives qui visent à renforcer l'accès des réfugiés à la protection. L'obligation de solidarité est en effet mentionnée dans le préambule de la Convention de Genève, qui souligne qu'« il peut résulter de l'octroi du droit d'asile des charges exceptionnellement lourdes pour certains pays et que la solution satisfaisante des problèmes (...) ne saurait, dans cette hypothèse, être obtenue sans une solidarité internationale ». La solidarité trouve également une expression en droit européen, puisque, dans les termes de l'article 80 du traité sur le fonctionnement de l'UE, 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 ». Plusieurs pistes sont suggérées pour donner une réalité concrète à ces engagements. Ces pistes concernent trois questions en particulier : les voies d'entrée légale sur le territoire européen pour les réfugiés, la coopération avec les pays tiers et la répartition des réfugiés entre les États membres. Le diagnostic sur la nécessité d'une révision des outils d'accès à une protection internationale est bien connu des acteurs de l'asile depuis plus d'une décennie³³. Quelle est la voix de l'Europe et la plus-value de l'UE dans ces débats ? Quel est le rôle de chaque acteur du processus de décision européen pour faire émerger une approche commune ?

33. Le HCR a lancé dès 2003 l'initiative Convention Plus dont les objectifs étaient la conclusion d'accords multilatéraux concernant l'utilisation stratégique de la réinstallation, le ciblage plus efficace de l'aide au développement et la clarification des responsabilités en cas de mouvements secondaires irréguliers.

Les voies d'entrée légale et sûre dans l'Union européenne

La possibilité pour les réfugiés d'entrer légalement sur le territoire européen afin d'y bénéficier d'une protection internationale est présentée comme une alternative à la fois aux voyages périlleux en Méditerranée et aux réseaux de passeurs. Cette option fait l'objet de nombreuses communications, conclusions et résolutions de la Commission depuis le début des années 2000. À la suite du naufrage du 3 octobre 2013, dans lequel 500 migrants trouvent la mort, l'amélioration des voies d'entrée légale en Europe devient un domaine d'action de la *task-force* pour la Méditerranée³⁴. En mars 2014, la Commission européenne appelle à promouvoir la réinstallation et « les procédures d'entrée protégée, qui permettent aux personnes de demander une protection sans devoir entreprendre un voyage potentiellement mortel jusqu'à la frontière de l'UE³⁵ ». Le Parlement européen s'est également prononcé à de nombreuses reprises en faveur de la création de voies d'entrée sécurisée³⁶. Des appels similaires sont lancés par le HCR, le rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'homme des migrants, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et de nombreuses organisations de la société civile.

Cette unanimité ne résiste pourtant pas longtemps dès lors qu'il s'agit de se prononcer sur la mise en place concrète de ces dispositifs. En effet, les différentes catégories de voies d'entrée légale soulèvent d'importantes questions opérationnelles, juridiques et politiques qui se heurtent à des intérêts contradictoires.

L'Agenda de la Commission européenne de mai 2015 est à cet égard prudent. D'une part, il propose un programme européen de réinstallation de 20 000 places sur deux ans. D'autre part, il se contente d'inviter les États membres à faire pleinement usage des autres voies légales à disposition des personnes ayant des besoins de protection, notamment le parrainage privé, les permis humanitaires et la réunification familiale. Cela montre combien la

34. Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les travaux de la task-force pour la Méditerranée*, COM (2013) 869 final, Bruxelles, 4 décembre 2013.

35. Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Faire de l'Europe ouverte et sûre une réalité*, COM (2014) 154 final, Strasbourg, 11 mars 2014.

36. Voir notamment : Parlement européen, *Résolution sur la situation en Méditerranée et sur la nécessité d'une approche globale de la question des migrations de la part de l'Union européenne*, Strasbourg, 17 décembre 2014.

mise en place de voies d'entrée légale en Europe se heurte à l'absence de réelle politique commune de l'asile.

La réinstallation : la solution classique

La mise en place d'un programme européen de réinstallation de 20 000 places est la seule proposition de la Commission européenne en matière d'entrée légale pour les réfugiés. Cela ne surprend pas dans la mesure où la réinstallation est un outil classique de protection des réfugiés. Elle implique la sélection et le transfert de réfugiés qui, à partir du pays où ils ont sollicité une protection, peuvent entrer dans un autre pays où ils sont admis en tant que réfugiés et disposent d'un statut de résident permanent. Le statut fournit une protection contre le refoulement. Il permet aux réfugiés réinstallés et à leur famille d'obtenir les mêmes droits que les nationaux et, éventuellement, d'accéder à la nationalité du pays de réinstallation. La réinstallation est l'une des solutions durables pour les réfugiés, selon le HCR qui occupe une place centrale dans ces dispositifs³⁷. Elle est connue avant même la Seconde Guerre mondiale. Elle est ensuite utilisée massivement, notamment pour les réfugiés hongrois dans les années 1950. La plus grande opération de réinstallation se met en place à la suite des guerres du Vietnam, du Laos et du Cambodge dans les années 1970. 700 000 réfugiés d'Asie du Sud-Est sont alors accueillis à partir de 1979. En 2013, 21 pays ont réinstallé 98 400 réfugiés dans le monde, principalement les États-Unis (66 200), l'Australie (13 200) et le Canada (12 200). Selon le HCR, 960 000 réfugiés ont besoin d'être réinstallés en 2015.

Lorsqu'on l'envisage au regard de ces chiffres, on mesure à quel point l'UE n'est pas un acteur important de la réinstallation. En 2014, 6 385 réfugiés sont accueillis dans l'Union, dont un tiers pour la seule Suède. Ils sont 4 840 en 2013. Aujourd'hui, 15 États membres disposent d'un programme de réinstallation. Ils ne sont que six en 2006 mais cela n'a pas eu d'impact significatif sur le nombre de places proposées, puisque déjà 5 000 réfugiés arrivaient par ce biais en Europe. Pourtant, la Commission européenne ne cesse d'inciter davantage d'États membres à s'associer aux efforts de réinstallation. L'instauration d'un programme européen de réinstallation est déjà suggérée dans une communication de septembre 2005³⁸.

37. La réinstallation débute par la soumission de cas à des États qui vont sélectionner, soit en se rendant dans le pays de premier asile soit sur dossier et selon leurs propres critères, ceux qu'ils accepteront sur leur territoire. La majorité des pays de réinstallation confie, par ailleurs, à l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) les missions de préparation des réfugiés au départ et d'organisation du voyage jusqu'au nouveau pays d'accueil. La réinstallation concerne, en priorité, les réfugiés les plus vulnérables et qui connaissent des risques contre leur intégrité dans leur premier pays d'asile.

38. Commission européenne, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative aux programmes de protection régionaux*, COM (2005) 388 final, Bruxelles, 1^{er} septembre 2005.

La proposition est réitérée en septembre 2009 mais en abandonnant l'ambition d'un cadre normatif commun. Le volontariat des États membres demeure un axe des propositions de la Commission, son intervention se limitant à des incitations financières³⁹. L'Agenda européen sur les migrations s'inscrit dans cette continuité. Le programme de 20 000 places reste basé sur le volontariat des États membres qui pourront bénéficier d'une incitation financière. La Commission n'exclut toutefois pas de proposer un instrument législatif obligatoire après 2016.

L'objectif de 20 000 réinstallations sur deux ans est finalement un objectif très mesuré. Il ne constitue pas une augmentation significative des places déjà proposées en 2014. Pour autant, récemment, les États ont appelé à développer cet outil. En juillet 2014, l'Autriche présente une initiative visant à instaurer un programme européen de réinstallation qui répartirait les réfugiés entre les États membres. Le Conseil « Justice et Affaires intérieures » du 9 octobre 2014 souhaite « proposer un nombre crédible de lieux de réinstallation », toujours néanmoins « sur une base volontaire⁴⁰ ». Si la réinstallation constitue la solution privilégiée par les États pour permettre l'entrée légale des réfugiés en Europe, c'est qu'elle ne les lie pas juridiquement et qu'elle relève de leur pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne l'étendue et les critères de sélection. Toutefois, les États vont être confrontés rapidement aux limites de cet instrument qui est avant tout un outil de protection avant d'être une alternative aux franchissements irréguliers. En effet, pour être crédibles dans cette perspective et avoir un impact sur des pays de premier asile comme le Liban, les programmes de réinstallation doivent mettre à disposition un nombre conséquent de places. Or, cela semble aller au-delà de ce que les États européens sont prêts à proposer dans le contexte actuel.

Une autre interrogation porte sur les capacités opérationnelles à réinstaller un contingent important de réfugiés, particulièrement pour le HCR qui doit déterminer les craintes de persécutions, évaluer les besoins de réinstallation et vérifier les critères de sélection propres à chaque pays d'accueil. Des efforts de mutualisation, notamment des missions de sélection communes, pourraient être entrepris entre les partenaires européens mais encore faut-il que les pays européens entendent coopérer entre eux.

39. Ainsi, la proposition de 2009 a abouti, en 2013, à un protocole au Fonds européen pour les réfugiés permettant de verser une somme forfaitaire aux États membres qui s'engagent à réinstaller des réfugiés faisant partie des priorités fixées par les institutions européennes. Ce système perdure dans le cadre du Fonds asile, migration et intégration (Fami), le nouvel instrument financier pour 2014-2020.

40. <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/jha/145054.pdf>.

Il existe des solutions plus souples que la réinstallation. Certains pays européens ont su mettre en place des programmes humanitaires qui s'en rapprochent. C'est le cas de la France qui a accueilli, entre 2008 et 2011, 1 200 Irakiens issus de minorités en danger. La situation des réfugiés syriens offre un autre exemple. En décembre 2014, le HCR appelle la communauté internationale à accueillir 130 000 Syriens. Pour une fois, l'Europe fournit la contribution la plus significative, avec 38 000 places, dont près de 80 % pour l'Allemagne⁴¹. Une partie de ces Syriens est accueillie dans le cadre de dispositifs d'admission humanitaire plus simples et rapides à mettre en œuvre que la réinstallation. Ces programmes s'effectuent en dehors du cadre institutionnel européen même si des fonds européens les soutiennent.

Les États disposent donc d'une marge de manœuvre importante permettant d'ouvrir l'accès au territoire de manière plus flexible que la réinstallation et à un coût moindre. Outre l'admission humanitaire, le parrainage privé (*private sponsorship*) est actuellement testé par l'Allemagne. S'il s'agit d'un dispositif d'entrée traditionnel au Canada, l'Europe s'accommode généralement peu d'initiatives de ce genre. Les *Länder* allemands autorisent depuis septembre 2013 l'admission de membres de la famille élargie de Syriens. Les parrains s'engagent à couvrir les frais du transport et à prendre en charge ces personnes pendant la durée de leur séjour en Allemagne. La décision du gouvernement français, en juillet 2014, de délivrer des visas à des Irakiens pouvant être hébergés par des proches ou par des organisations communautaires ou religieuses se rapproche du parrainage. Cette pratique s'inscrit dans la tradition française de délivrance de visas dits « asile ».

Les visas humanitaires : pouvoir discrétionnaire ou obligation des États ?

Nous avons vu que les personnes craignant des persécutions n'ont pas la possibilité de venir légalement en Europe à partir de leur pays d'origine ou de premier asile du fait de l'impossibilité de répondre aux critères de délivrance des visas. Les visas de court séjour relèvent de la réglementation européenne dans la mesure où ils sont valides pour la totalité de l'espace Schengen. *A contrario*, les États membres restent seuls maîtres de leur politique de visas de long séjour. Par conséquent, ils ont le pouvoir de délivrer un visa pour raisons humanitaires à une personne ayant un besoin de protection⁴².

41. International Catholic Migration Commission, *10 % of Refugees from Syria: Europe's Resettlement and other Admission Responses in a Global Perspective*, Bruxelles, 2015, p. 28.

42. À la différence de la réinstallation ou d'autres formes d'admission humanitaire, seule une première évaluation des besoins de protection est effectuée dans les postes consulaires. Les visas humanitaires constituent des autorisations d'entrée sur

Selon une étude remise au Parlement européen en 2014⁴³, neuf États membres⁴⁴ ont ou ont eu des dispositifs nationaux de visas humanitaires de long séjour. Peu d'informations sont pourtant disponibles sur ces programmes. Les pays n'entendent d'ailleurs pas en faire une grande publicité par crainte d'afflux aux consulats et ambassades. C'est le cas de la France, qui a délivré 1 400 visas à des Syriens entre 2012 et janvier 2015, ainsi qu'à plus de 1 200 Irakiens au cours du second semestre 2014. Ces visas s'appuient sur des bases juridiques incertaines ou inexistantes qui en font des dispositifs manifestement discrétionnaires. Or, ces visas sont délivrés en application d'obligations internationales. Tout refus porte préjudice au demandeur, sans qu'aucune garantie procédurale de base ne s'applique, y compris en matière de recours ou de confidentialité alors même que les demandes de visas s'effectuent de plus en plus auprès de prestataires privés. La pratique des visas « asile » se situe donc à la frontière du droit. Le tribunal administratif de Nantes a par exemple enjoint au ministère de l'Intérieur de délivrer un visa à deux Syriens se trouvant au Liban et qui avaient sollicité un visa pour demander l'asile en France⁴⁵. Selon le juge, l'appréciation des risques de persécution ne peut être faite que par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) et par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Le ministère n'a pas fait appel de cette décision, qui est restée, à ce jour, un cas isolé.

Qui plus est, ces visas humanitaires n'ont qu'une validité nationale. Ils ne permettent pas à un réfugié de s'installer et de demander l'asile dans un autre État, y compris pour rejoindre sa famille ou des proches. Le code communautaire des visas ne prévoit pas de procédure de délivrance de visa humanitaire⁴⁶. Il autorise néanmoins les États membres à déroger aux conditions de recevabilité d'une demande de visa pour des motifs humanitaires⁴⁷. De même, il envisage la délivrance d'un visa à validité territoriale limitée (VTL) lorsqu'un État l'estime nécessaire pour des raisons humanitaires, pour des motifs d'intérêt national ou pour honorer des obligations internationales⁴⁸. Les auteurs du rapport au Parlement mentionné plus haut s'interrogent sur la marge d'appréciation que ces

le territoire afin de voir son statut examiné par les autorités nationales de détermination du statut de réfugié.

43. U. Iben Jensen, *op. cit.*

44. Allemagne, Belgique, France, Hongrie, Italie, Lettonie, Luxembourg, Pologne et Royaume-Uni.

45. Tribunal administratif de Nantes (ordonnance), 16 septembre 2014, M^{me} K. et autres, requête n° 1407765.

46. Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas.

47. Article 19-4.

48. Article 25-1.

dispositions laissent aux États membres lorsque le demandeur de visa est manifestement une personne ayant un besoin de protection. Les États membres n'entendent certainement pas se contraindre davantage juridiquement et semblent réticents à appuyer toute initiative européenne qui viendrait encadrer la pratique des visas humanitaires. En mars 2014, la Commission européenne tente timidement de travailler à une approche coordonnée en matière de visas humanitaires et d'élaborer des lignes directrices communes⁴⁹. Dans son Agenda européen sur les migrations, elle invite simplement les États membres à faire usage de ces permis humanitaires. S'ils soulèvent une série d'interrogations sur le cadre juridique de leur délivrance et sur leur validité territoriale, ils constituent néanmoins une voie intéressante d'entrée légale en Europe pour les réfugiés. Les visas humanitaires soulèvent des problèmes bien moins insurmontables que l'idée de créer des centres d'examen des demandes d'asile en dehors du territoire européen.

La tentation du traitement des demandes d'asile en dehors du territoire européen

L'examen des demandes d'asile en dehors du territoire de l'UE n'est pas un thème nouveau. La polémique débute par une initiative britannique en mars 2003. Le gouvernement de Tony Blair considère que les systèmes d'asile coûtent cher, que trop de demandes d'asile sont rejetées et que les personnes déboutées ne retournent pas dans leur pays. Il constate par ailleurs que les demandeurs d'asile risquent leur vie pendant le trajet tandis que les plus vulnérables ne peuvent entreprendre de tels voyages. Il propose par conséquent d'instaurer des zones de protection régionales et des centres de traitement des demandes d'asile dans les pays tiers. La conclusion est que les demandes de protection ne pourraient être examinées qu'en dehors du territoire européen. Ces propositions sont cependant rapidement rejetées. Pour la Commission européenne, par exemple, « toute nouvelle approche doit se fonder sur un système de véritable répartition des charges tant au sein de l'UE qu'avec les pays tiers d'accueil, et non leur faire supporter l'ensemble du fardeau⁵⁰ ». La question est écartée à l'issue du Conseil de Thessalonique de juin 2003, malgré une discussion initiée par l'Allemagne à propos de « zones de sécurité » en Afrique du Nord. Une étude de faisabilité d'un traitement commun en dehors de l'UE des demandes d'asiles est évoquée, bien que sans véritable enthousiasme, par le programme de La Haye. Mais elle ne sera jamais commandée et l'idée disparaît pendant dix ans.

49. Commission européenne, *op. cit.*

50. Commission européenne, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Vers des régimes d'asile plus accessibles, équitables et organisés*, COM (2003) 315 final, Bruxelles, 3 juin 2003.

La question d'une étude de faisabilité ressurgit en décembre 2013⁵¹ et mars 2014⁵², dans des communications de la Commission. Le ministre allemand de l'Intérieur prend le relais de la Commission en déterrando l'idée de son prédécesseur. C'est ensuite l'Italie qui propose, début 2015, la création de centres en Afrique du Nord où les demandeurs d'asile pourraient présenter leur dossier et être répartis dans l'UE en cas de reconnaissance du statut de réfugié. Autrement dit, bien que l'Agenda européen sur les migrations ne la mentionne pas, la question du traitement conjoint des demandes en dehors de l'UE fait un retour remarqué et sérieux dans le débat européen. Or, les paradigmes ont évolué depuis 2003. Les partisans de la transposition de la solution australienne, qui consiste à exporter les demandeurs d'asile chez ses voisins, ne peuvent ignorer que l'Union européenne n'évolue pas dans le même contexte juridique, géographique et politique que l'Australie.

En 2012, la Cour européenne des droits de l'homme rappelle un certain nombre de principes que les pays européens se doivent de respecter dans ce type de configuration⁵³. La Cour souligne l'extraterritorialité des droits de l'homme qui impose à l'État une responsabilité dès lors qu'il « exerce son contrôle ou son autorité sur un individu et par voie de conséquence sa juridiction ». En d'autres termes, les pays européens doivent s'assurer que les demandeurs d'asile ne subissent pas des traitements inhumains ou dégradants dans ce pays tiers et que ce dernier ne les renvoie pas, à son tour, vers un pays où ils risqueraient de tels traitements. De plus, l'application de la convention européenne des droits de l'homme, et certainement de la charte des droits fondamentaux de l'UE, emporte une série de garanties procédurales, comme le droit à un recours effectif, qu'il serait difficile d'assurer en dehors du territoire européen. Enfin, l'existence de centres de traitement à l'étranger ne peut en aucun cas remettre en cause le droit fondamental de demander l'asile aux frontières de l'UE ou sur son territoire. Cette décision de la Cour empêche donc les États européens d'importer tel quel le modèle australien qui n'est pas contraint par le même cadre juridique.

51. Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les travaux de la task-force pour la Méditerranée*, COM (2013) 869 final, Bruxelles, 4 décembre 2013.

52. Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Faire de l'Europe ouverte et sûre une réalité*, COM (2014) 154 final, Strasbourg, 11 mars 2014.

53. Cour européenne des droits de l'homme, grande chambre, *Hirsi Jamaa et autres, Italie*, 23 février 2012. Cette affaire concerne l'interception en haute mer d'embarcations de migrants par la marine italienne et leur refoulement en Libye en application d'un accord entre les deux pays.

Au-delà du droit, le traitement commun des demandes d'asile en dehors de l'UE soulève aussi une multitude d'interrogations pratiques. Le risque est qu'un tel dispositif concentrerait un nombre important de demandes impossible à traiter dans un délai raisonnable alors que le statut juridique et les conditions d'accueil dans le pays tiers pendant l'instruction seraient incertains. Ces lieux ne deviendraient-ils pas des enclaves sécurisées au sein de territoires tiers en contradiction avec la mission de protection qu'ils seraient censés incarner ? Le risque est que les difficultés observées aux frontières européennes se déplacent simplement aux portes de ces dispositifs ou aux frontières de ces pays.

Cette option constitue enfin un défi politique de taille pour les États membres. Tout d'abord, certains gouvernements risquent de se couper d'une partie de leur opinion hostile à de telles solutions qu'elle verrait soit comme le symbole de l'Europe forteresse, soit, à l'inverse, comme l'emblème de l'Europe passoire qui dépense des sommes importantes pour organiser l'entrée d'étrangers sur le territoire. Par ailleurs, un traitement commun des demandeurs d'asile nécessiterait une révision des traités européens, puisque les procédures de détermination du statut de réfugié relèvent encore de la compétence nationale. Dans le contexte actuel d'absence de confiance mutuelle entre les partenaires européens, l'issue de la réforme serait fortement incertaine.

Surtout, l'instauration de tels centres nécessiterait un accord avec les pays tiers. Or, cela est difficile à envisager pour plusieurs raisons. Un tel dispositif serait sans doute perçu non pas comme un instrument de protection des réfugiés mais comme un mécanisme de contrôle des flux migratoires. Et que faire des personnes dont le dossier ne serait pas accepté par l'UE ? Reviendrait-il aux pays tiers de gérer leur séjour sur leur territoire ou leur retour ? Comment l'UE pourrait-elle organiser elle-même le renvoi de ces migrants dans leur pays d'origine en conformité avec les droits fondamentaux alors qu'à peine 40 % des décisions de retour délivrées sur le territoire européen sont finalement exécutées ? Par ailleurs, les opinions publiques sur place accepteraient difficilement de telles atteintes à la souveraineté nationale de ces pays tiers. Les Européens doivent davantage prendre en considération les contextes internes propres à chaque pays. Ainsi, le Liban, déjà mécontent du faible niveau d'engagement des pays européens, ne peut pas s'attendre à ce qu'un tel mécanisme offre une solution au 1,2 million de Syriens enregistrés dans le pays et n'en voit donc pas l'utilité. Pays au cœur des desseins européens, la Tunisie se préoccupe davantage des visas pour ses ressortissants en Europe. En conclusion, le traitement des demandes d'asile en dehors de l'UE impliquerait de nombreuses compromissions pour l'ensemble des acteurs concernés et un coût politique excessif. Cela risquerait d'endommager la relation de l'UE avec ses voisins alors même que les solutions pour renouveler la protection des réfugiés ne peuvent être trouvées qu'en partenariat avec ces pays.

La dimension externe de l'asile : la crainte de l'externalisation

La coopération avec les pays tiers en matière d'asile devient une composante de la politique européenne de l'asile après la proposition britannique de créer des centres de demandes d'asile en dehors de l'UE. En quelque sorte, c'est la réponse de la Commission et du Conseil européen de Thessalonique. Le programme de La Haye de novembre 2004 fait de la dimension externe de l'asile et de l'immigration une priorité de la période 2005-2010 à côté de la mise en place d'un régime d'asile européen commun. Le Conseil appelle ainsi à « soutenir, dans le cadre d'un véritable partenariat, les efforts déployés par les pays tiers pour améliorer leur capacité à gérer les migrations et à protéger les réfugiés⁵⁴ ». L'objectif est de contribuer à la mise en place de régimes d'asile dans les régions d'origine et de transit pour permettre aux réfugiés d'accéder à une protection internationale « au stade le plus précoce » de leur parcours. La dimension externe dispose aujourd'hui d'une base juridique dans les traités puisque le partenariat et la coopération avec des pays tiers sont intégrés dans la politique commune d'asile, à l'article 78 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les programmes de protection régionaux

En septembre 2005⁵⁵, la Commission européenne propose la création de programmes de protection régionaux (PPR). Ces programmes visent à articuler l'établissement de zones régionales de protection à proximité des pays d'origine des réfugiés ainsi que dans les pays de transit. Ils prévoient des programmes de réinstallation destinés à faire venir, depuis ces pays de premier asile, des contingents de ces réfugiés en Europe. Les PPR sont établis avec les pays tiers, en étroite consultation et coopération avec le HCR. Les actions entreprises doivent permettre d'atteindre plusieurs objectifs selon la Commission : améliorer les conditions d'accueil et la situation générale en matière de protection des réfugiés ; établir dans ces pays une procédure efficace de détermination du statut de réfugié ; aider la société d'accueil locale ; mettre au point des formations pour ceux qui travaillent avec des réfugiés et des migrants ; créer un système d'enregistrement des personnes.

54. Conseil européen, *Espace de liberté, de sécurité et de justice : le programme de La Haye*, Bruxelles, 4 et 5 novembre 2004.

55. Commission européenne, *op.cit.*

Bien que la Commission affirme alors qu'ils doivent compléter l'accès des demandeurs d'asile en Europe et non s'y substituer, ces programmes n'ont pas manqué de soulever une série d'inquiétudes, en particulier que les pays concernés soient considérés par la suite comme des pays tiers sûrs et justifient le rejet des demandes d'asile des personnes qui y auraient transité. Ces craintes, qu'il convient de replacer dans le contexte de la négociation des directives européennes, se sont avérées sans fondement, principalement parce que les PPR n'ont pas eu un impact tel dans les pays concernés qu'ils puissent être considérés comme des espaces de protection effective et durable. Les premiers PPR sont développés dans les nouveaux États indépendants occidentaux (Ukraine, Moldavie et Biélorussie) et en Afrique des Grands Lacs (Tanzanie). Deux autres programmes sont mis en place à partir de 2010 dans la Corne de l'Afrique (Kenya, Yémen et Djibouti) et en Afrique du Nord (Égypte, Libye et Tunisie).

Les PPR sont apparus davantage comme un concept que comme une politique. Il s'agit concrètement d'utiliser les instruments financiers de l'UE déjà existants pour financer des projets, principalement mis en œuvre par le HCR. Il en résulte un manque de clarté du périmètre de ces programmes et, surtout, une absence de visibilité. On observe également une absence d'appropriation des PPR par les délégations extérieures de l'UE et des États membres. Ces derniers ne les intègrent pas dans leurs coopérations avec les autorités et la société civile locales qui, au final, ne se sentent pas impliquées dans le processus de développement des capacités de protection. Par ailleurs, les engagements des États membres en termes de réinstallation ont été à la mesure de leurs programmes nationaux de réinstallation, c'est-à-dire faibles et non significatifs, ce qui ne les rend pas attractifs pour les pays tiers où ils sont expérimentés. Enfin, compte tenu des besoins immenses des personnes déplacées dans les pays concernés, le montant des PPR et leur manque de coordination avec les politiques d'aide au développement et les politiques humanitaires limitent l'impact de ces programmes sur le terrain⁵⁶.

En dix ans, les programmes de protection régionaux ne sont pas devenus un outil indispensable du régime mondial de protection des réfugiés. Au mieux, ils ont confirmé le statut de bailleur de fonds de l'UE dont l'action extérieure manque de cohérence et de stratégie. Surtout, ils n'ont pas amélioré de manière significative la vie des réfugiés dans les pays concernés qui ne voient pas la mise en place d'un régime national d'asile comme une priorité, voire comme un objectif souhaitable et réaliste.

56. European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *Regional Protection Programmes: an Effective Policy Tool?*, Bruxelles, 2015.

En dépit de cette évaluation contrastée, les institutions européennes confirment récemment leur volonté de développer les PPR. Ils obtiennent un soutien financier supplémentaire dans le cadre de l'Agenda européen sur les migrations. La Commission européenne tente néanmoins de réorienter leurs objectifs et leur fonctionnement. À cet égard, le PPR mis en place à partir de 2013 au Moyen-Orient préfigure une nouvelle génération de programmes de protection régionaux auxquels est ajouté le terme de développement⁵⁷.

Malgré ces évolutions intéressantes, les programmes régionaux de développement et de protection restent liés à des préoccupations de politiques internes à l'Europe puisqu'ils sont présentés comme des outils permettant d'éviter des mouvements secondaires de réfugiés et donc des franchissements irréguliers et périlleux des frontières européennes. L'intégration de ces programmes dans les priorités d'action de la *task-force* Méditerranée souligne l'ambiguïté de ce dispositif. Pour les Européens, il s'agit d'un outil de gestion des flux migratoires par le renforcement de l'accès à la protection en dehors des frontières européennes et le soutien aux pays qui reçoivent la plus grande part de réfugiés.

Des cadres de partenariat illisibles

Cette ambiguïté entre protection des réfugiés et gestion des frontières imprègne l'ensemble de la politique extérieure de l'UE. Les questions migratoires deviennent un enjeu majeur des relations internationales de l'Europe qui tente de conceptualiser le cadre de son action en 2005 sous l'étiquette d'« approche globale sur les migrations ». Cette approche définit les lignes directrices en matière de migration lorsque l'Union dialogue avec les États tiers. Elle concerne autant l'asile que le co-développement, le contrôle des frontières, la lutte contre l'immigration irrégulière, que l'immigration légale. À l'origine, l'asile n'est pas une priorité de ce processus qui met davantage l'accent sur la conclusion avec les pays tiers d'accords de réadmission d'étrangers en situation irrégulière.

57. Ce programme a été conçu comme une initiative de soutien au Liban, à la Jordanie et à l'Irak pour mieux comprendre, planifier, atténuer les effets et, lorsque cela est possible, optimiser l'impact positif des déplacements de Syriens. Il constitue une plate-forme de donateurs européens dont la direction générale du développement de la Commission européenne. Des actions de soutien au développement socio-économique des communautés réfugiées mais aussi des ressortissants nationaux sont prévues afin de susciter une adhésion et une coopération des autorités locales. Il est en phase avec les nouvelles priorités de la politique européenne d'aide au développement qui entend intégrer la question des réfugiés comme un facteur de développement et non pas uniquement comme une préoccupation humanitaire.

Après les printemps arabes, l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité⁵⁸ (AGMM) devient le nouveau cadre général de la politique migratoire extérieure de l'UE qui s'appuie sur un « véritable partenariat » avec les pays tiers⁵⁹. La promotion de la protection internationale est un des quatre piliers de l'approche, au même titre que l'organisation de l'immigration légale et la mobilité, la lutte contre l'immigration clandestine et le lien entre migration et développement. Les programmes de protection régionaux intègrent cette démarche qui partage avec eux l'absence de visibilité et de lisibilité. En effet, l'approche globale n'est qu'un cadre de dialogue qui repose sur une multitude de dialogues, d'instruments politiques, juridiques et financiers, de programmes, de projets et d'actions. Par exemple, l'approche globale comprend sept dialogues régionaux⁶⁰ dont les périmètres peuvent s'entrecouper et deux processus internationaux⁶¹, auxquels il convient d'ajouter les dialogues bilatéraux entre l'UE et un État tiers. Ces dialogues bilatéraux peuvent eux-mêmes s'inscrire dans d'autres dialogues institutionnels, comme la politique européenne de voisinage. Ces dialogues se traduisent par une série d'outils. Les partenariats pour la mobilité font partie de cet arsenal. Ils scellent les engagements réciproques de l'UE et du pays tiers dans les domaines des migrations et des mobilités qui peuvent donner lieu ensuite à des accords, en particulier des accords sur l'assouplissement des formalités de délivrance des visas et des accords de réadmission.

Quelle est la place de la protection des réfugiés dans ces négociations ? L'asile est un thème parmi d'autres, dont l'importance est variable en fonction des préoccupations nationales mais surtout de l'UE. Dans les partenariats signés avec le Maroc (juin 2013) et la Tunisie (mars 2014), la mise en place d'un système national d'asile constitue une priorité parce que ces deux pays sont perçus comme des lieux de transit vers l'Europe. Or, ces pays doivent gérer une aspiration à la mobilité de leur propre population. Dans ce contexte,

58. Selon la Commission, la mobilité concerne les déplacements de courte durée dans l'Union européenne comme les visiteurs, les touristes, les étudiants, les chercheurs, les femmes et hommes d'affaire ou les visites familiales. La Commission entend ainsi davantage tenir compte des liens entre la politique européenne des visas de court séjour avec les politiques nationales d'immigration et l'approche globale sur les migrations.

59. Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Approche globale de la question des migrations et de la mobilité*, COM (2011) 743 final, Bruxelles, 18 novembre 2011.

60. Le processus de Prague, le groupe sur les migrations et l'asile au sein du partenariat oriental, le processus de Budapest, le partenariat Afrique-UE sur les migrations, la mobilité et l'emploi, le processus de Rabat, le dialogue structuré et global sur les migrations UE-CELAC, le dialogue ACP-UE sur les migrations.

61. Le dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et la mobilité et le forum mondial sur la migration et le développement.

et dans le cadre de l'approche « donner plus pour recevoir plus⁶² » promue par l'UE, la création d'un régime d'asile devient une condition pour un assouplissement de la politique des visas, au même titre que la réadmission des étrangers en situation irrégulière ou un meilleur contrôle des frontières. Certes, la protection des réfugiés fait partie des engagements internationaux du Maroc et de la Tunisie, qui ont ratifié la Convention de Genève. Cependant, la méthode européenne la réduit à une charge. Elle entrave l'appropriation de cette question par les autorités et la société qui y voient une politique d'externalisation de la politique d'asile imposée par la puissance européenne. Or, c'est précisément au sein de ces pays que la prise de conscience de leur responsabilité internationale à l'égard des réfugiés doit s'effectuer. Le Maroc entame cette réflexion après la publication en 2013 d'un rapport du Conseil national des droits de l'homme sur l'asile et l'immigration qui a eu certainement un poids plus déterminant que dix ans de négociations européennes. La Tunisie, quant à elle, n'a pas encore commencé cette réflexion.

La solidarité européenne : le cœur de la discorde

La solidarité dans l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés est un élément constitutif des régimes d'asile contemporain. Les États sont eux-mêmes confrontés à cette question en appliquant le principe de solidarité sur leur propre territoire. Il s'agit généralement de politiques de compensation financière ou de répartition physique des demandeurs d'asile afin d'éviter des phénomènes de concentration sur quelques territoires. Par exemple, l'Allemagne a établi une clé de répartition des demandeurs d'asile en fonction des recettes fiscales et de la population des *Länder*. Le Royaume-Uni a mis en place un système fondé sur les logements disponibles, la présence de communautés d'origine et les opportunités de travail. En Suède, les municipalités sont en charge de l'accueil des demandeurs d'asile en échange d'une aide financière du gouvernement national. En France, chaque préfet de région doit réserver 30 % de ses capacités d'hébergement à la solidarité nationale afin de désengorger les régions qui concentrent la majorité des demandeurs d'asile.

Ces expériences sont autant d'enseignements pour la mise en œuvre du principe de solidarité dans un espace européen aux territoires de plus en plus hétérogènes depuis l'élargissement à l'Est et la crise économique. De fait, si la solidarité est un socle de la

62. Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Approche globale de la question des migrations et de la mobilité*, COM (2011) 743 final, Bruxelles, 18 novembre 2011, p. 13.

construction européenne⁶³, appliqué au domaine de l'asile, ce principe éprouve quelques difficultés à prendre forme.

Des textes à la pratique

Le traité d'Amsterdam aborde cette question. Il appelle à adopter des « mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir des réfugiés et des personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil⁶⁴ ». Cette mention semble timide dans une Europe alors confrontée à un débat sur l'accueil des réfugiés des guerres des Balkans. Paradoxalement, le débat sur la solidarité européenne se développe lorsque la demande d'asile diminue. Le programme de La Haye de 2004 en fait l'un des piliers de la politique commune dans le domaine de l'asile, avec la répartition équitable des responsabilités. La Commission européenne inscrit le « besoin urgent d'une solidarité renforcée⁶⁵ » dans les objectifs du paquet asile. Le Parlement européen publie une étude sur le partage de la charge en termes d'accueil des demandeurs d'asile en 2010⁶⁶. Cette question devient plus centrale avec le traité de Lisbonne. La demande d'asile demeure relativement faible mais les difficultés que connaissent des pays comme la Grèce et Malte sont perçues comme des menaces pour le régime d'asile européen commun. L'article 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne confirme sur ce point le programme de La Haye. Le programme de Stockholm souligne le rôle central des mécanismes de solidarité intra-européens⁶⁷. 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'asile⁶⁸. Elle repose

63. La solidarité se trouve au cœur de la construction européenne. Le préambule du traité sur l'Union européenne proclame le désir des États « d'approfondir la solidarité entre les peuples dans le respect de leur histoire, de leur culture et de leurs traditions ». Elle trouve également une expression à l'article 4-3 selon lequel « 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 en tant que « bases essentielles de l'ordre juridique communautaire » depuis 1973 (CJCE, Commission contre Italie, 7 février 1973).

64. Article 63-2 b).

65. Commission européenne, *Livre vert sur le régime d'asile européen commun*, COM (2007) 301 final, Bruxelles, 6 juin 2007.

66. Matrix Insight Ltd, E. Thieleman, R. Williams, C. Boswell, *What System of Burden-Sharing Between Member States for the Reception of Asylum Seekers?*, Bruxelles, Parlement européen, 2010.

67. European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *Enhancing intra-EU tools to Improve Quality and Fundamental Rights Protection in the Common European Asylum System*, Bruxelles, 2013.

68. Commission européenne, *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*

sur trois axes principaux : la solidarité financière, la coopération pratique et la répartition des responsabilités.

La solidarité financière constitue la première expression de la solidarité européenne en matière d'asile, celle qui a fait consensus le plus facilement entre les États membres. Dès 2000, l'UE instaure le Fonds européen pour les réfugiés (FER) en vue de mettre en œuvre les objectifs de l'article 63 du traité d'Amsterdam⁶⁹. La répartition du Fonds entre les États membres est alors calculée en fonction du nombre de demandeurs d'asile accueillis. Si son montant a été progressivement augmenté et son fonctionnement adapté pour répondre aux situations d'urgence, les effets du FER sur l'amélioration des conditions d'exercice du droit d'asile restent à être évalués.

Cet instrument est aujourd'hui remplacé par le Fonds asile, migrations et intégration (Fami). Doté de 3,13 milliards euros pour la période 2014-2020, il intervient sur le champ plus large de la gestion des flux migratoires. Cet instrument a un impact modéré en termes de solidarité avec les pays qui connaissent des pressions particulières. Il intervient en soutien aux États membres lorsqu'ils mettent en œuvre leurs obligations européennes, voire en compensation d'un manque d'engagement financier national. Un véritable outil de partage des coûts nécessiterait une approche partagée et des données comparables sur les dépenses afférentes à un système d'asile. Or, dans ce domaine, des choix politiques nationaux peuvent être conséquents. Par exemple, le placement en rétention de demandeurs d'asile alourdit la charge financière des États tandis que l'accès au marché du travail a un impact positif sur le montant des bénéfices sociaux accordés⁷⁰. En d'autres termes, un instrument européen de partage des coûts demeure soumis à une vision politique commune de l'asile que quinze ans d'harmonisation européenne n'ont pas pu faire éclore.

La coopération pratique entre les États membres en matière d'asile couplée à l'assistance technique est un autre outil de solidarité développé par l'UE. Ces actions sont aujourd'hui concentrées dans les mains du Bureau européen d'appui en matière d'asile. Mise en place en 2011, cette agence européenne de l'asile a bénéficié d'un soutien fort des États membres qui ont pu y voir un moyen plus efficace et moins contraignant que le processus d'harmonisation législative pour accéder à un régime d'asile commun. Le Bureau ne remet pas en cause non plus la compétence des administrations

domaine de l'asile – Un programme européen en faveur d'un meilleur partage des responsabilités et d'une plus grande confiance mutuelle, COM (2011) 835 final, Bruxelles, 2 décembre 2011.

69. Décision 2000/596/CE du Conseil du 28 septembre 2000 portant création d'un fonds européen pour les réfugiés.

70. Matrix Insight Ltd, E. Thieleman, R. Williams, C. Boswell, *op. cit.*

nationales dans le processus de détermination des besoins de protection. D'un côté, le Bureau orchestre une harmonisation « molle » par le biais d'échanges pratiques entre les 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.

Finalement, dans le contexte de non-uniformité des conditions d'exercice du droit d'asile dans l'Union, la répartition physique sur le territoire européen (appelée également relocalisation pour la distinguer de la réinstallation) semble être l'expression la plus aboutie de solidarité. La Commission européenne suggère dans sa communication de décembre 2011 un système permanent et volontaire de répartition des bénéficiaires d'une protection internationale. L'idée, soutenue par le Parlement européen, n'emporte pas l'aval du Conseil qui s'abstient de se prononcer. Par prudence, la Commission écarte l'idée d'une répartition des demandeurs d'asile. Or, c'est bien cette option qui est à nouveau posée au printemps 2015. Entre-temps, la demande d'asile passe de 300 000 à 625 000 et l'Italie et la Grèce sont dépassées par les arrivées maritimes de migrants. La Commission propose un mécanisme temporaire et obligatoire de répartition de personnes manifestement en besoin de protection internationale, comme le lui permet l'article 78-3 du traité sur le fonctionnement de l'UE. Elle établit pour cela une clé de répartition inspirée par des experts allemands⁷¹. Celle-ci repose sur quatre critères présentés comme « objectifs, quantifiables et vérifiables » et qui « reflètent la capacité des États membres à absorber et à intégrer les réfugiés⁷² ». L'accueil plus que mitigé de la proposition par les États membres élude le débat sur les nombreuses interrogations juridiques, pratiques et surtout humaines d'un tel mécanisme⁷³ que des précédents ont pourtant soulevé.

71. S. Angenendt, M. Engler, J. Schneider, « European Refugee Policy: Pathways to Fairer Burden-Sharing », *SWP Comments*, 36, novembre 2013.

72. La taille de la population et le PIB comptent chacun pour 40 % de la clé. Le nombre de demandeurs d'asile accueillis et de réfugiés réinstallés entre 2010 et 2014 ainsi que le taux de chômage pèsent tous les deux 10 %.

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

Des précédents inaboutis

La question de la répartition des personnes s'est déjà posée à plusieurs reprises en Europe. Dans les années 1990, les guerres des Balkans ont pour conséquence une forte augmentation des demandes d'asile qui se concentrent dans quelques pays, en particulier l'Allemagne. C'est pourquoi cette dernière propose en 1994 un mécanisme de répartition entre les États membres en fonction de leur population, de leur superficie et de leur PIB. L'Allemagne essuie un refus de ses partenaires, notamment français et des britanniques. Néanmoins, le Conseil adopte le 25 septembre 1995 une résolution sur la répartition des charges en ce qui concerne l'accueil et le séjour à titre temporaire des personnes déplacées. Cette répartition « équilibrée et solidaire » en cas de crise doit prendre en considération la contribution de chaque État membre à la prévention ou à la résolution de la crise, notamment par la fourniture de moyens militaires, l'ensemble des facteurs économiques, sociaux et politiques pouvant affecter la capacité d'accueil d'un État membre. La résolution de septembre 1995, bien que précisée par une décision du 4 mars 1996 relative à une procédure d'alerte et d'urgence, n'est jamais mise en œuvre. Lorsque la guerre du Kosovo éclate, l'UE adopte une action commune⁷⁴ permettant de débloquer 17 millions d'euros pour des projets d'accueil et de retour volontaire des personnes déplacées mais ne parvient pas à définir un système de répartition et un régime commun de protection aux réfugiés kosovars⁷⁵. C'est finalement en dehors du cadre institutionnel que les pays européens acceptent de participer à l'opération d'évacuation du HCR, en accueillant 85 000 Kosovars, dont 15 000 en Allemagne et 6 000 en France.

Parallèlement, la Commission européenne engage des discussions sur la protection temporaire des personnes déplacées. Une proposition d'action est présentée le 5 mars 1997. L'objectif est principalement de mieux encadrer et harmoniser les statuts de protection temporaire que les États appliquent, à l'époque, de plus en plus au détriment de la Convention de Genève. Elle est complétée par une seconde proposition d'action commune relative à la solidarité dans l'accueil et le séjour des personnes déplacées. Les discussions tombent rapidement dans une impasse, en particulier quant à la question de la solidarité. Après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, la Commission européenne revient avec une

74. Position commune du 26 avril 1999 concernant une action commune adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, établissant des projets et des mesures destinées à soutenir concrètement l'accueil et le rapatriement volontaire de réfugiés, de personnes déplacées et de demandeurs d'asile, y compris une aide d'urgence aux personnes ayant fui en raison d'événements récents qui se sont produits au Kosovo.

75. A. Crozet, « L'accueil des Kosovars dans l'Union européenne : éviter l'application de la Convention de Genève ? », *Plein droit*, n° 44, décembre 1999.

proposition de directive sur la protection temporaire qui est finalement adoptée le 20 juillet 2001⁷⁶. Ce texte permet de reconnaître une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées en raison de conflits armés, de violences endémiques ou de violations systématiques ou généralisées des droits de l'homme. La directive a également pour objectif d'assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes. À ce jour, la directive n'a jamais été appliquée en raison d'un mécanisme de mise en œuvre trop complexe à activer politiquement, particulièrement sur la qualification d'un afflux massif.

Au cours de la seconde moitié des années 2000, le niveau de la demande d'asile reste limité. Elle touche toutefois inégalement les pays européens et les arrivées par la mer commencent à devenir un phénomène significatif. C'est dans ce contexte que Malte demande l'aide de ses partenaires européens lesquels lui proposent d'accueillir des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire. Les premières opérations de relocalisation débutent en 2008 et 2009, notamment avec la France qui transfère près de 200 personnes sur son territoire. Ce dispositif est ensuite coordonné par le Bureau européen d'appui dans le cadre du projet Eurema (EU relocation Malta). Dix États membres y participent mais à des niveaux très faibles. Plus de 85 % des places sont en fait proposées par la France et l'Allemagne. Une seconde phase du projet est mise en place après les printemps arabes, à laquelle 12 États membres participent ainsi que la Norvège, la Suisse et le Liechtenstein⁷⁷. L'Allemagne reste le principal contributeur. La France n'y prend pas part. Au final, ce sont environ 500 personnes qui sont relocalisées jusqu'en 2013, ce qui est peu au regard des ressources déployées. La complexité administrative et opérationnelle, notamment parce que chaque pays avait ses propres critères de sélection, est un obstacle au développement d'Eurema. Plusieurs pays d'Europe centrale ne trouvent pas de candidats volontaires à une installation chez eux. D'autres privilégient la voie bilatérale avec les autorités maltaises pour accélérer le processus. Les États européens décident de mettre fin à cette opération dont l'impact est faible. Aucun engagement n'est exigé de la part de Malte qui n'améliore ses conditions d'accueil que sous la pression du juge européen, du Conseil de l'Europe et des ONG. Pendant la mise en œuvre d'Eurema, les transferts de demandeurs d'asile vers Malte perdurent dans le cadre du règlement

76. 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.

77. Bureau européen d'appui pour l'asile, *EASO Fact-Finding Report on intra-EU Relocation Activities from Malta*, La Vallette, 2012.

Dublin. 560 transferts sont ainsi exécutés au cours de la seule année 2010.

Responsabilité contre solidarité

La solidarité doit aller de pair avec la responsabilité selon la Commission européenne qui bénéficie, sur ce point, d'un soutien sans faille de nombreux États membres. Le règlement Dublin qui établit les critères de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile constitue le cœur de cette responsabilité partagée. Le règlement Dublin n'est pas un outil de solidarité. À l'inverse, il exacerbe les déséquilibres du régime d'asile européen, puisque les pays qui ont une frontière extérieure ont à la fois la mission de contrôler cette frontière au nom de tous et de prendre en charge les personnes ayant un besoin de protection qui s'y présentent. Les tentatives visant à atténuer les effets négatifs de Dublin ont échoué. Dans le cadre du paquet asile et dans le contexte de faillite du système d'asile grec, la Commission européenne propose d'introduire un mécanisme de suspension temporaire des transferts lorsqu'un État est confronté à une « situation d'urgence particulière faisant peser une charge exceptionnellement lourde sur ses capacités d'accueil, son système d'asile ou ses infrastructures » ou lorsqu'un État ne peut assurer un niveau de protection des demandeurs d'asile conforme à la législation communautaire. Pour de nombreux pays du Nord, cette proposition ouvre une brèche trop grande dans le système et permet aux États concernés de ne pas prendre les mesures nécessaires pour enregistrer les demandeurs d'asile. La France et l'Allemagne s'allient depuis régulièrement pour soutenir le dogme de Dublin. Ces deux pays répondent à la Commission en précisant que la solidarité ne peut passer par des dérogations au système Dublin mais par le renforcement des capacités des États, la relocalisation, le renforcement des frontières extérieures et la lutte contre l'immigration irrégulière⁷⁸. Au final, seul un mécanisme d'alerte précoce est prévu, par lequel les pays soumis à une situation de crise proposent un plan d'action et de gestion de la crise.

Dans les faits, il est difficile d'affirmer avec certitude que le système Dublin accentue la pression sur les systèmes d'asile de pays comme l'Italie ou la Grèce. Tous les demandeurs d'asile n'arrivent pas par la mer et c'est finalement en Allemagne et en Suède que leur nombre est le plus élevé. Toutefois, il est probable que, dans l'hypothèse d'un fonctionnement optimal, ces pays frontaliers devraient gérer un nombre beaucoup plus conséquent de demandes de protection. Or, aujourd'hui, l'enregistrement des empreintes digitales dans la base de données européenne Eurodac n'est pas

78. Contribution commune franco-allemande à la conférence européenne sur l'asile des 13 et 14 septembre 2010.

systematiquement effectué et la majorité des demandes de transfert d'un pays vers un autre échoue. L'échec de Dublin évite peut-être le pire pour ces pays du Sud mais pas pour les demandeurs d'asile.

En effet, le refus de reconnaître le libre choix du pays d'asile crée inévitablement des injustices dans un espace d'asile déséquilibré quant aux chances d'accès à une protection internationale et aux opportunités d'intégration. Or, cette option est inconcevable pour de nombreux États tout comme celle d'une reconnaissance mutuelle des décisions d'octroi du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire que la Commission propose en 2014. Au mieux, ils peuvent désormais bénéficier de la directive sur le statut de résident de longue durée⁷⁹ qui permet à un étranger de s'installer dans un autre État membre à l'issue de cinq ans de résidence et sous des conditions assez exigeantes.

La France et l'Allemagne sont à la pointe de la contestation. Elles craignent que le libre choix du pays d'asile et la reconnaissance des décisions de protection, qui emporteraient le droit de résidence dans un autre pays européen, invitent les réfugiés à ne s'installer que dans une poignée de pays, dont, bien sûr, la France et l'Allemagne. Si aucune étude ne vient étayer cette thèse, les dysfonctionnements actuels créent finalement des effets similaires mais en maintenant les étrangers dans l'irrégularité. Le système Dublin encourage les mouvements secondaires au sein de l'UE alors qu'il était censé les combattre. En 2008, 17,5 % des demandes enregistrées dans le système Eurodac sont des demandes multiples, c'est-à-dire des demandes déjà effectuées dans un autre État membre ou à l'intérieur du même État membre. En 2012, la part des demandes multiples passe à 27,5 %. De plus, craignant d'être obligés de rester dans un pays malgré leur volonté, de nombreux demandeurs d'asile échappent au contrôle des autorités et continuent leur trajet au sein de l'Union irrégulièrement. S'en suit une errance de plusieurs mois ou années sur le territoire européen, marquée par le dénuement, l'exploitation et la rétention. Cette situation amène les États à remettre en cause l'absence de contrôle aux frontières intérieures et donc la libre circulation, pourtant l'une des libertés fondamentales de l'UE. C'est, au fond, tout l'enjeu de cette solidarité européenne qui dépasse le seul champ de l'asile.

La solidarité est l'affirmation d'une responsabilité collective et la garantie d'une assurance mutuelle. Par définition, les flux de réfugiés sont imprévisibles. Un pays européen aujourd'hui faiblement concerné par l'accueil de demandeurs d'asile peut se retrouver soudainement face à un afflux important à l'avenir en fonction de sa position géographique, des liens qu'il entretient avec les pays

79. Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. La directive a été étendue aux bénéficiaires d'une protection internationale en 2011.

d'origine ou, simplement, par hasard. En d'autres termes, refuser d'apporter un soutien à un partenaire européen aujourd'hui est la certitude de se retrouver seul demain en cas de crise et de remettre en cause la mise en place d'un espace commun de liberté. Cette règle s'applique dans les mêmes termes à l'asile et à d'autres secteurs de la construction européenne. Elle constitue la valeur ajoutée de l'UE et le signe de la crédibilité de son action auprès de ses citoyens comme à l'égard du reste du monde.

Les réfugiés, acteurs oubliés des politiques européennes

De Schengen au Conseil européen de Bruxelles en juin 2015, la politique européenne de l'asile relate une histoire de la construction européenne coincée entre des principes humanistes et une tendance croissante à la gestion à court terme, hésitante entre une nécessité raisonnée d'échelon européen et des crispations nationales parfois irrationnelles. Cette histoire fait intervenir la diversité des acteurs que compte ce continent : les États comme premiers rôles aux côtés de la Commission européenne et, plus tardivement, le Parlement européen ; le juge national et européen comme arbitre ; le HCR pour rappeler des lignes directrices ; les associations et les ONG comme conscience morale ou garde-fou ; les États tiers en tant que pays d'origine et de transit ; et enfin, l'opinion publique européenne, ou plutôt les opinions publiques européennes, pour qui l'immigration est devenue un sujet de préoccupation. Les réfugiés sont les grands absents de cette construction alors même qu'ils sont les premiers bénéficiaires et acteurs de ces politiques publiques.

Les dernières propositions de la Commission européenne omettent de les impliquer comme parties prenantes du schéma de répartition. Au mieux, les demandeurs d'asile bénéficieront d'une information sur la procédure de relocalisation mais ils auront l'obligation de se maintenir dans l'État où ils seront installés. Pourtant les échecs de la première expérience de relocalisation en Europe et, surtout, du système Dublin devraient inviter l'UE à replacer les demandeurs d'asile et les réfugiés au cœur du dispositif. Comme nous l'avons vu, le système Dublin a davantage produit des mouvements migratoires secondaires et irréguliers au sein de l'Europe qu'il ne les a réduits. Un régime basé sur la contrainte ne peut fonctionner que s'il est perçu comme offrant des opportunités équivalentes à ceux à qui on désigne, sans leur avis, un pays d'accueil. Or, ce n'est pas le cas aujourd'hui en Europe. C'est pourquoi le programme de relocalisation, voire de réinstallation, souffrira des mêmes difficultés et sera un facteur de mouvements migratoires secondaires dans la mesure où l'assignation à s'installer dans un pays sera vécue comme injuste. L'échec de ces programmes signerait la fin des tentatives de solidarité pour lesquelles les États membres n'ont jamais fait preuve d'un grand enthousiasme.

À l'inverse, une meilleure connaissance des parcours et des besoins des réfugiés pourrait avoir un impact positif et déterminant pour sortir de l'impasse dans laquelle la politique européenne de l'asile se trouve aujourd'hui. La question a peu fait l'objet de travaux de recherche. Jamais ou très rarement, les réfugiés sont invités à s'exprimer sur ces politiques qui les concernent, sur les raisons qui les poussent, non pas à quitter leur pays d'origine, mais à entreprendre de longs voyages, à s'arrêter dans un pays puis à repartir, à dépenser des milliers de dollars pour risquer une vie qu'ils mettent entre les mains de passeurs ou de trafiquants et, finalement, expliquer pourquoi la frontière européenne n'est qu'une étape, certes décisive, dans leurs parcours migratoires.

Les études ou rapports, souvent réalisés par les associations, qui abordent ces questions contribuent à une meilleure compréhension. Les migrants connaissent les risques encourus sur les routes migratoires et leurs choix de départ sont souvent rationnels⁸⁰. Cela questionne les politiques de sensibilisation des dangers de la migration mais surtout les effets dissuasifs des politiques de contrôle, de coercition et de privation de liberté sur lesquels s'appuient les politiques migratoires en Europe⁸¹. Si ces mesures ont peu d'impact sur le projet de départ, elles n'incitent pas les migrants à coopérer avec les autorités des pays d'accueil, elles favorisent la méfiance et le maintien dans la clandestinité.

Le choix du pays de destination relève d'un processus de décision complexe dans lequel plusieurs éléments entrent en jeu, comme la situation géographique, la présence de famille ou de proches, les liens historiques, culturels et linguistiques, les opportunités de travail. Il apparaît que peu de réfugiés ont en tête un pays de destination finale (ni même l'Europe) lorsqu'ils quittent leur pays⁸². Les décisions se prennent à chaque étape du trajet, en fonction des conditions de vie dans ces premiers pays d'asile et des ressources disponibles pour parvenir à l'escale suivante. Ces mouvements continuent au sein de l'UE où les réfugiés font face à des systèmes d'asile défaillants, à des politiques coercitives, à l'hostilité, à l'absence de perspective d'intégration sociale et économique, y compris pour ceux à qui une protection internationale a été accordée. Ces travaux sont encore loin d'épuiser l'ensemble des situations et des parcours des réfugiés. Ils convergent pourtant

80. J. Townsend et C. Oomen, *Before the Boat: Understanding the Migrant Journey*, Bruxelles, Migration Policy Institute Europe, 2015.

81. Clinique de l'école de droit de Sciences po et France terre d'asile, « L'effet de la rétention administrative sur les parcours migratoires : une illusion ? », *Les Cahiers du social*, n° 36, janvier 2015.

82. J. Townsend et C. Oomen, *op. cit.* ; V. Robinson et J. Segrott, *Understanding the Decision-Making of Asylum-Seekers*, Londres, Home Office Research Study, 2012 ; Secours catholique, « Je ne savais même pas où allait notre barque : paroles d'exilés à Calais », 2015.

tous sur un point : ces personnes fuient dans une quête de sécurité. Que cette fuite continue au sein même de l'Europe est le signe le plus cinglant de l'échec de la politique européenne de l'asile.

Bibliographie

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Legal Entry to the EU for Persons in Need of International Protection: a Toolbox*, Vienne, 2015.

S. Angenendt, M. Engler, J. Schneider, « European Refugee Policy: Pathways to Fairer Burden-Sharing », *SWP Comments*, 36, novembre 2013.

Bureau européen d'appui pour l'asile, *EASO Fact-Finding Report on intra-EU Relocation Activities from Malta*, La Vallette, 2012.

Bureau européen d'appui pour l'asile, *Annual Report: Situation of Asylum in the European Union 2013*, La Vallette, 2014.

Clinique de l'école de droit de Sciences Po et France terre d'asile, « L'effet de la rétention administrative sur les parcours migratoires : une illusion ? », *Les Cahiers du social*, n° 36, janvier 2015.

Commission européenne, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – vers des régimes d'asile plus accessibles, équitables et organisés*, COM (2003) 315 final, Bruxelles, 3 juin 2003.

Commission européenne, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la gestion de l'entrée gérée dans l'Union européenne de personnes ayant besoin d'une protection internationale et sur le renforcement des capacités de protection des régions d'origine – améliorer l'accès à des solutions durables*, COM (2004) 410 final, Bruxelles, 4 juin 2004.

Commission européenne, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative aux programmes de protection régionaux*, COM (2005) 388 final, Bruxelles, 1^{er} septembre 2005.

Commission européenne, *Livre vert sur le régime d'asile européen commun*, COM (2007) 301 final, Bruxelles, 6 juin 2007.

Commission européenne, *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 européen*, COM (2008) 360 final, Bruxelles, 17 juin 2008.

Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Approche globale de la question des migrations et de la mobilité*, COM (2011) 743 final, Bruxelles, 18 novembre 2011.

Commission européenne, *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*, COM (2011) 835 final, Bruxelles, 2 décembre 2011.

Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les travaux de la task-force pour la Méditerranée*, COM (2013) 869 final, Bruxelles, 4 décembre 2013.

Commission européenne, *Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la mise en œuvre de l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité 2012-2013*, COM (2014) 96 final, Bruxelles, 21 février 2014.

Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Faire de l'Europe ouverte et sûre une réalité*, COM (2014) 154 final, Strasbourg, 11 mars 2014.

Commission européenne, *Towards a Comprehensive European Migration Policy: 20 Years of EU Action*, Fact Sheet, Bruxelles, 4 mars 2015.

Commission européenne, *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, Bruxelles, 13 mai 2015.

Commission européenne, *European Commission makes progress on Agenda on Migration*, Press Release, Bruxelles, 27 mai 2015.

Commission européenne, *First measures under the European Agenda on Migration: Questions and Answers*, Fact Sheet, Bruxelles, 27 mai 2015.

Conseil européen, *Conclusions de la présidence*, Tampere, 15 et 16 octobre 1999.

Conseil européen, *Espace de liberté, de sécurité et de justice : le programme de La Haye*, Bruxelles, 4 et 5 novembre 2004.

Conseil européen, *Le programme de Stockholm – une Europe ouverte et sûre qui se met au service des citoyens et les protège*, Bruxelles, 10 et 11 décembre 2011.

Conseil européen, *Conclusions*, Bruxelles, 27 juin 2014.

Conseil européen, *Conclusions*, Bruxelles, 26 juin 2015.

Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil : Prendre des mesures en vue de mieux gérer les flux migratoires*, Luxembourg, 10 octobre 2014.

Cour européenne des droits de l'homme, grande chambre, *Hirsi Jamaa et autres*, Italie, 23 février 2012.

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

European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *Mind the Gap: an NGO Perspective on Challenges to Accessing Protection in the Common European Asylum System – Annual Report 2013/2014*, Bruxelles, 2014.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *Regional Protection Programmes: an Effective Policy Tool?*, Bruxelles, 2015.

Eurostat, *Le nombre de demandeurs d'asile dans l'UE a bondi en 2014 à plus de 625 000 personnes*, communiqué de presse, Bruxelles, 20 mars 2015.

Eurostat, *EU Member States Granted Protection to more than 185,000 Asylum Seekers in 2014*, communiqué de presse Bruxelles, 12 mai 2015.

Frontex, *Annual Risk Analysis 2015*, Varsovie, 2015.

E. Guild, C. Costello, M. Garlick, V. Moreno-Lax, M. Mouzourakis, *New Approaches, Alternative Avenues and Means of Access to Asylum Procedures for Persons Seeking International Protection*, Bruxelles, Parlement européen, 2014.

Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés, *La Protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes : un plan d'action en dix points*, Genève, 2007.

Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés, *Global Trends: Forced Displacement in 2014*, Genève, 2015.

Iben Jensen U., *Humanitarian Visas: option or obligation?*, Bruxelles, Parlement européen, 2014.

International Catholic Migration Commission, *10 % of Refugees from Syria: Europe's Resettlement and Other Admission Responses in a Global Perspective*, Bruxelles, 2015.

Jones C., *Analysis: 11 Years of Eurodac*, Bruxelles, Statewatch, 2015.

Matrix Insight Ltd, E. Thieleman, R. Williams, C. Boswell, *What System of Burden-Sharing Between Member States for the Reception of Asylum Seekers?*, Bruxelles, Parlement européen, 2010.

Newland K., *Rethinking Global Protection: New Channels, New Tools*, Washington, D.C., Migration Policy Institute, 2015.

Parlement européen, *Résolution sur la situation en Méditerranée et sur la nécessité d'une approche globale de la question des migrations de la part de l'Union européenne*, Strasbourg, 17 décembre 2014.

Parlement européen, *Résolution sur les récentes tragédies dans la Méditerranée et les politiques de migration et d'asile de l'Union européenne*, Strasbourg, 29 avril 2015.

V. Robinson et J. Segrott, *Understanding the Decision-Making of Asylum Seekers*, Londres, Home Office Research Study, 2012.

Secours catholique, « Je ne savais même pas où allait notre barque : paroles d'exilés à Calais », 2015.

Selm J. (van), « The EU as a Global Player in the Refugee Protection Regime », *AMID Working Paper Series*, 35/2004, 2004.

J. Townsend et C. Oomen, *Before the boat: Understanding the Migrant Journey*, Bruxelles, Migration Policy Institute Europe, 2015.

M. Wagner, A. Kraler, *An Effective Asylum Responsibility Sharing Mechanism*, Vienne, ICMPD, 2014.

Zetter R., *Protection in Crisis: Forced Migration and Protection in a Global Era*, Washington, D.C., Migration Policy Institute, 2015.