

Think Tank européen Pour la Solidarité

www.pourlasolidarite.eu

Collection

Working
paper

La politique européenne de l'asile : Jalons et perspectives

Fanny Cools

Novembre 2011

Avec le soutien de
la Communauté française de Belgique



Le Think tank européen ***Pour la Solidarité*** (asbl) – association au service de la cohésion sociale et d'un modèle économique européen solidaire – travaille à la promotion de la solidarité, des valeurs éthiques et démocratiques sous toutes leurs formes et à lier des alliances durables entre les représentants européens des cinq familles d'acteurs socio-économiques.

À travers des projets concrets, il s'agit de mettre en relation les chercheurs universitaires et les mouvements associatifs avec les pouvoirs publics, les entreprises et les acteurs sociaux afin de relever les nombreux défis émergents et contribuer à la construction d'une Europe solidaire et porteuse de cohésion sociale.

Parmi ses activités actuelles, ***Pour la Solidarité*** initie et assure le suivi d'une série de projets européens et belges ; développe des réseaux de compétence, suscite et assure la réalisation et la diffusion d'études socioéconomiques ; la création d'observatoires ; l'organisation de colloques, de séminaires et de rencontres thématiques ; l'élaboration de recommandations auprès des décideurs économiques, sociaux et politiques.

Pour la Solidarité organise ses activités autour de différents pôles de recherche, d'études et d'actions : la citoyenneté et la démocratie participative, le développement durable et territorial et la cohésion sociale et économique, notamment l'économie sociale.



Think tank européen **Pour la Solidarité**

Rue Coenraets, 66 à 1060 Bruxelles

Tél. : +32.2.535.06.63

Fax : +32.2.539.13.04

info@pouglasolidarite.be

www.pouglasolidarite.be

Les cahiers de la Solidarité

Collection dirigée par Denis Stokkink

Vieillesse active et solidarité intergénérationnelle : constats, enjeux et perspectives, Cahier hors - série, Mars 2011

Services sociaux d'intérêt général : entre finalité sociale et libre-concurrence, Cahier n° 27, Mars 2011

Logement vert, logement durable ? Enjeux et perspectives, Cahier n° 26, Mars 2011

Agir pour une santé durable - Priorités et perspectives en Europe, Cahier n° 25, Janvier 2011

La lutte contre la pauvreté en Europe et en France, Cahier n° 24, Novembre 2010

Inclusion sociale active en Belgique, Cahier hors-série, Novembre 2010

Responsabilité sociétale des entreprises. La spécificité des sociétés mutuelles dans un contexte européen, Cahier n° 23, 2010

Concilier la vie au travail et hors travail, Cahier hors-série, 2010

Faut-il payer pour le non-marchand ? Analyse, enjeux et perspectives, Cahier n° 22, 2009

Mobilité durable. Enjeux et pratiques en Europe, Série développement durable et territorial, Cahier n° 21, 2009

Tiphaine Delhommeau, ***Alimentation : circuits courts, circuits de proximité***, Cahier n° 20, 2009

Charlotte Creiser, ***L'économie sociale, actrice de la lutte contre la précarité énergétique***, Cahier n° 19, 2009

Europe et risques climatiques, participation de la Fondation MAIF à la recherche dans ce domaine, Cahier n° 18, 2009

Thomas Bouvier, ***Construire des villes européennes durables***, tomes I et II, Cahiers n° 16 et 17, 2009

Europe, énergie et économie sociale, Cahier n° 15, 2008

Décrochage scolaire, comprendre pour agir, Cahier n° 14, 2007

Séverine Karko, ***Femmes et Villes : que fait l'Europe ? Bilan et perspectives***, Cahier n° 12 (n° 13 en version néerlandaise), 2007

Sophie Heine, ***Modèle social européen, de l'équilibre aux déséquilibres***, Cahier n° 11, 2007

La diversité dans tous ses états, Cahier n° 10, 2007

Francesca Petrella et Julien Harquel, ***Libéralisation des services et du secteur associatif***, Cahier n° 9, 2007

Annick Decourt et Fanny Gleize, ***Démocratie participative en Europe. Guide de bonnes pratiques***, Cahier n° 8, 2006

Éric Vidot, ***La reprise d'entreprises en coopératives : une solution aux problèmes de mutations industrielles ?*** Cahier n° 7, 2006

Anne Plasman, ***Indicateurs de richesse sociale en Région bruxelloise***, Cahier n° 6, 2006

Introduction

Depuis une dizaine d'années, nous avons assisté à un transfert de la politique d'asile de la sphère nationale à la sphère européenne, poussé par le développement de l'espace Schengen. Alors qu'il s'agit d'une question très connotée politiquement, et engendrant par conséquent des débats vifs entre tendances politiques, ce phénomène de transfert de compétences a encore davantage politisé le débat, en y impliquant les positions, non seulement des partis politiques mais également et surtout des différents Etats membres. En marge de l'effet de politisation, le passage de la politique d'asile dans la sphère européenne a probablement également technicisé la question, éloignant ainsi le centre de décision de la réalité de toute personne qui demande l'asile.

Ainsi, si l'objectif de créer un régime unique d'asile sur le territoire européen accapare les discussions, il semble que les dirigeants européens, trop préoccupés par cet objectif, fassent actuellement l'impasse sur le problème humanitaire fondamental au cœur de la démarche de l'asile. Les procédures s'éternisent et, dans les pays où le système est engorgé, comme en Belgique, les demandeurs d'asile sont nombreux à devoir patienter plusieurs mois dans des conditions déplorables, dans l'attente d'une décision qui orientera leur avenir.

La question qui se pose aujourd'hui est de savoir si la politique européenne d'asile sera un jour à la hauteur de ses ambitions portées par le programme de Tampere, alors qu'il semble qu'elle peine à voir le jour, entravée par différents obstacles sur lesquels nous reviendrons. Parmi ceux-ci, l'enjeu de la solidarité y occupe une place tout à fait significative et sera dès lors abordé de manière transversale dans cette analyse.

Pour comprendre les difficultés actuelles, cette analyse revient sur l'histoire de la politique européenne d'asile, son développement et ses principes fondateurs. D'autre part, elle aborde la crise, les problèmes et les limites auxquels le système fait face aujourd'hui pour conclure sur la question de l'équilibre entre la volonté de l'UE de défendre les droits fondamentaux et la réticence de ses Etats-membres, accentuant davantage l'image d'une Europe « forteresse ».

I. Définition

L'asile est un droit fondamental qui a tout d'abord été reconnu et garanti dans la Convention de Genève sur la protection des réfugiés en 1951. L'asile est accordé aux personnes craignant une persécution ou un préjudice grave dans leur propre pays, ayant dès lors besoin d'une protection internationale. Les motifs de persécution sont énumérés dans la Convention de Genève et sont au nombre de cinq¹. L'article premier, clé de voûte du système d'asile stipule que *« le terme "réfugié" s'appliquera à toute personne : (...) Qui craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays*

¹ Pour la Solidarité, « La solidarité européenne et la gestion commune des flux migratoires : véritable solution ou vision peu réaliste ? », Collection Working Paper, Août 2011, p. 8.

dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner »².

Bien qu'il existe des liens et des interactions entre le phénomène de l'immigration et celui du droit d'asile, ce dernier diffère fondamentalement du premier. En effet, l'immigration est basée sur le libre choix du migrant et constitue avant tout un phénomène économique tandis que l'asile répond à un besoin impératif de protection et constitue, par conséquent, un droit humanitaire³.

L'Union européenne, caractérisée par son absence de frontières intérieures et le partage de valeurs identiques, s'est vue contrainte de développer une politique d'asile commune qui permette de garantir des standards uniques de protection dans n'importe quel Etat membre. Ainsi, le réfugié doit pouvoir bénéficier d'un traitement juste tout en suivant une procédure unique. Dès les débuts de l'espace Schengen, dont l'objectif principal était la suppression des frontières intérieures, le droit d'asile est devenu une préoccupation à l'agenda des Etats membres y prenant part⁴.

Depuis l'adoption du programme de Tampere en 1999, les Etats membres ont tenté de mettre en place un territoire unique en matière d'asile. L'échéance de 2010 a toutefois du être revue au vu des progrès trop lents en la matière tandis que le système européen d'asile connaît une forte crise sur plusieurs fronts. Certains de ses mécanismes fondateurs tels que le mécanisme de Dublin sont largement remis en question, alors que les pays du sud de l'Europe font face à une crise humanitaire suite aux révolutions arabes et engendrant de sérieux mouvements de population.

Le programme de Tampere – 1999

Le programme de Tampere, adopté par les Etats membres en 1999, a lancé le débat sur l'immigration au niveau européen. Il vise à harmoniser les législations nationales en la matière. En 2005, il est concrétisé par le programme de la Haye qui vise à faire de l'Union européenne un « Espace de Liberté, Sécurité et Justice »⁵.

Le programme de Tampere s'organise autour de quatre axes : une politique européenne commune en matière d'asile et de migration, un véritable espace européen de justice, la lutte contre la criminalité à l'échelle de l'Union et une action extérieure plus forte. Les conséquences de ce programme ont été d'avoir jeté les bases d'une politique européenne en matière d'asile, une harmonisation des contrôles aux frontières et une coopération policière et judiciaire plus étroite fondée sur la confiance et la reconnaissance mutuelle. Aujourd'hui, le programme de Stockholm (2010–2014) définit les priorités ainsi que les actions à entreprendre dans ces matières⁶.

² Convention de Genève du 28 juillet 1951, relative au statut des réfugiés entrée en vigueur le 22 avril 1954, article premier, http://www.ofii.fr/IMG/pdf/Convention_de_Geneve.pdf , consulté le 21 septembre 2011.

³ DEHOUSSE, F., GARCIA MARTINEZ J., « La politique européenne d'immigration et d'asile », in *Studia Diplomatica*, Vol. LV : 2002, N°1, p. 61.

⁴ European Commission, DG Home, « Asylum – Building a common area of protection and solidarity », http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/asylum_intro_en.htm , consulté le 20 septembre 2011.

⁵ Pour la Solidarité, « La politique européenne d'immigration : perspectives 2007–2013 », Collection Working Papers, février 2007, p. 5.

⁶ Pour la Solidarité, « L'Espace de Liberté, Sécurité et Justice : du programme de Tampere (1999–2004) au programme de Stockholm (2010–2014) », Collection Working Paper, septembre 2010, pp. 7–8.

II. Jalons de la politique européenne d'asile

La Convention de Genève prévoit l'octroi du statut de réfugié sous certaines conditions, énumérées ci-dessus. Or, il est rapidement apparu que la Convention ne répondait pas à tous les besoins de protection internationale que les Etats membres peuvent alors rencontrer, plus particulièrement dans un espace sans frontières intérieures dans lequel les personnes circulent librement. La politique d'asile européenne est fixée lors du programme de Tampere en 1999. L'objectif est pour le moins ambitieux car il prévoit la création d'un système d'asile commun, basé sur des principes et une procédure uniforme dans un délai de dix ans. Au-delà de l'harmonisation, il s'agit bien d'uniformiser tout ce qui a trait au statut de réfugié⁷.

1. Première phase (1999–2005)

Dans un premier temps, il faut intégrer les principes de la Convention dans la législation communautaire. C'est l'objet de la première phase qui s'étend du programme de Tampere en 1999 au programme de La Haye en 2005. Ce sont tout d'abord des normes minimales communes qui doivent être adoptées sous la forme de directives ou règlements. L'uniformisation ne pourra avoir lieu qu'une fois ce socle commun intégré dans la législation européenne. Au début des années 2000, une avancée significative est réalisée en matière de statut puisque en plus d'avoir traduit la Convention en langage communautaire, un nouveau statut est adopté, visant à combler le vide juridique de certaines situations. Il s'agit de la **protection subsidiaire**. C'est le cas d'une personne ne répondant pas aux conditions pour obtenir le statut de réfugié mais ne pouvant pas non plus être renvoyé dans son pays (principe du non-refoulement) car il risquerait d'y subir des traitements inhumains, dégradants ou même de se faire tuer⁸. La protection subsidiaire est donc un statut intermédiaire de protection consacré dans la directive connue sous le nom de *directive qualification*.

En revanche, les avancées en matière de procédures et conditions d'accueil des réfugiés sont bien plus modestes et se comprennent en s'attardant sur l'adjectif minimal des normes communes. Ces normes, intégrées dans deux directives distinctes, et devant être adoptées à l'unanimité par les Etats membres, ne sont rien d'autre que le **plus petit dénominateur commun aux Etats membres**.

Durant cette première phase, l'UE va également se doter d'autres instruments en marge du programme de Tampere et des directives énoncées ci-dessus, répondant à un besoin lié au contexte international des années 90. En effet, les années 90 sont caractérisées par une crise majeure dans les systèmes d'asile des Etats membres. Ceux-ci doivent faire face à un afflux massif de personnes en besoin de protection internationale en raison de l'éclatement de l'ex-Yougoslavie. Durant cette période, non seulement les systèmes d'asile sont engorgés, mais les Etats membres vont également faire face à un sérieux problème de solidarité, la

⁷ DEHOUSSE, F., GARCIA MARTINEZ J., *loc cit.*, p. 65.

⁸ *Ibid.*, p. 78.

majeure partie des demandes étant déposées en Allemagne, et les autres Etats membres restant de marbre face aux appels incessants à la solidarité⁹.

Deux instruments sont créés suite à ces événements. La **protection temporaire** tout d'abord, il s'agit d'un nouveau statut (complémentaire à celui de réfugié et de protection subsidiaire) qui vise à répondre à ces phénomènes d'afflux massif de population dans un temps très réduit. Il permet d'accorder à tous, sans traitement individuel des demandes, le statut de protection pour une durée limitée, au-delà de quoi le traitement individuel reprendra. Jusqu'ici, cet instrument n'a encore jamais été utilisé, alors qu'il aurait pu sans conteste être évoqué dans le cadre des révolutions arabes et, plus particulièrement, de la Libye. Le second instrument tend à répondre au besoin de solidarité entre les Etats membres. Pour cela, un outil financier est créé, le FER, **fonds européen pour les réfugiés**. Les montants modestes sont répartis entre les Etats membres selon une clé de répartition. Cet instrument est d'emblée très critiqué car il ne répond pas de manière satisfaisante à la demande de solidarité, qui se trouve au cœur du problème encore aujourd'hui.

Durant cette première phase se développe également un instrument qui constitue l'un des principes fondateurs de la politique européenne d'asile mais en est aussi l'un des plus critiqué. Il s'agit du principe connu sous la dénomination du **mécanisme de Dublin**. Ce mécanisme dénommé selon le lieu de signature de la convention qui lui avait donné sa première forme, en 1990, a été négocié et signé dans le cadre de la mise en œuvre des accords de Schengen. L'objectif est de déterminer, dans un espace sans frontières, l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile. Puisque toute personne peut se déplacer sans subir de contrôles aux frontières, au sein de l'espace Schengen, la question se pose lorsqu'un ressortissant de pays tiers introduit une demande de protection dans un Etat membre, si c'est bien à cet Etat membre qu'il revient de l'examiner. Le mécanisme de Dublin lie la responsabilité de l'examen d'une demande de protection à le lieu d'entrée dans l'espace Schengen. L'Etat responsable de la demande est dès lors, l'Etat membre de première entrée du demandeur de protection¹⁰. Un second critère détermine l'Etat responsable, il s'agit du regroupement familial, principe cher à l'Union européenne. Il s'agit de faire en sorte que toutes les demandes d'une même famille soient regroupées en un seul lieu pour respecter le principe de l'unité familiale. Le système de Dublin n'implique en rien que l'on se prononce sur le fond de la demande. C'est une procédure préalable à l'examen de la demande d'asile. Cette convention, héritée de l'histoire de Schengen, s'est transformée, au cours de la première phase de développement de la politique d'asile, en un règlement communautaire.

Ce règlement est complété par un second règlement destiné à faciliter l'application de ce principe, il s'agit de la création du **système d'EURODAC**. Ce système prévoit la prise des empreintes digitales des demandeurs d'asile aux fins de comparaison. Lorsqu'une personne introduit une demande d'asile dans n'importe quel Etat membre, ses empreintes sont saisies et comparées par le biais d'un fichier central d'empruntes digitales recueillies depuis que le système existe en n'importe quel autre point de l'UE. Cette comparaison permet de savoir si

⁹ HIX, S., The political system of the European Union, Palgrave Macmillan, Londres, 2005, pp. 360-361.

¹⁰ Pour la Solidarité, « La solidarité européenne et la gestion commune des flux migratoires : véritable solution ou vision peu réaliste ? », Collection Working Paper, Août 2011, p. 10.

la personne qui demande l'asile n'a pas déjà introduit une demande d'asile dans un autre Etat membre¹¹.

¹¹ DEHOUSSE, F., GARCIA MARTINEZ J., *loc cit.*, pp. 63-76.

Synthèse de la législation adoptée lors de la première phase (1999–2005)

Législation	Contenu et objectifs
Décision 2000/596/CE du Conseil du 28 septembre 2000 portant sur la création d'un <u>Fonds européen pour les réfugiés</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Instrument financier visant à financer des actions nationales, transnationales ou de l'UE qui relèvent de la politique européenne d'asile - Fonds en gestion partagée (Etats membres et UE) - Clé de répartition entre les Etats membres en fonction de la charge supportée des demandeurs d'asile - Vise à combler le manque de solidarité entre Etats membres (mais de manière très insuffisante)
Règlement (CE) n° 2725/2000 concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin	<ul style="list-style-type: none"> - Obligation pour les Etats membres de prendre les empreintes digitales de toute personne demandeur d'asile - Vise à éviter les demandes multiples - Facilite l'application du mécanisme de Dublin
Directive 2001/55/CE relative à des normes minimales pour l'octroi d'une <u>protection temporaire</u> en cas d'afflux massif de personnes déplacées	<ul style="list-style-type: none"> - Suspension du traitement des demandes d'asile en cas d'afflux massif de personnes - Octroi d'une protection temporaire (6 mois renouvelable deux fois) - Objectif de désengorgement pour les Etats membres - Problème : pas de définition de l'afflux massif
Directive CE 2003/9 relative à des normes minimales pour l' <u>accueil</u> des demandeurs d'asile dans les Etats membres	<ul style="list-style-type: none"> - Harmonise les conditions d'accueil des demandeurs d'asile durant l'examen de la demande - Obligation d'accorder un niveau d'aide minimum pour leur assurer un niveau de vie digne - Conditions relativement minimales (donc insatisfaisantes)
Règlement CE/2003/343 établissant les critères et mécanismes de détermination de l' <u>Etat membre responsable</u> d'une demande d'asile	<ul style="list-style-type: none"> - Procédure préalable à l'examen de la demande - L'Etat membre responsable d'une demande d'asile est celui de la première entrée - Principe de l'unité familiale respecté
Directive 2004/83/CE concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au <u>statut de réfugié</u> ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale	<ul style="list-style-type: none"> - Directive dite « qualification » car elle qualifie les personnes qui peuvent bénéficier d'une protection (réfugiés ou protection subsidiaire) - Reprend la Convention de Genève en rajoutant la catégorie de la protection subsidiaire, une des avancées les plus significatives en matière d'asile
Directive 2005/85/CE relative à des normes minimales concernant la <u>procédure</u> d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres	<ul style="list-style-type: none"> - Directive dite « procédure » qui harmonise la procédure de reconnaissance du statut de réfugié (durée, procédure objective, impartiale, individuelle, etc.) - Principe de non-refoulement

2. Deuxième phase (2005–2009)

Le périmètre politique de la deuxième phase de développement de la politique d'asile est tracé par le programme de la Haye, faisant suite au programme de Tampere. Ce programme consolide les avancées législatives d'une part, mais enrichit également l'agenda européen d'autre part. Toutefois, la deuxième phase s'entame dans un cadre législatif moyennement satisfaisant car les normes en vigueur sont toujours minimales et l'objectif d'uniformisation pour 2010 semble dès lors difficilement réalisable, d'autant plus que la base juridique permettant la création d'un système d'asile commun ne fait son apparition que dans le Traité de Lisbonne (voir encadré ci-dessous).

Article 3 : Traité sur l'Union européenne

L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples.
L'Union offre à ces citoyens un espace de liberté, sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle aux frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène. (...)

Cette deuxième phase se caractérise, par conséquent, par un perfectionnement de la législation adoptée durant la première phase. Les standards prennent alors une forme un peu moins minimale mais restent décevants si l'on considère l'objectif formulé à Tampere qui prévoyait de créer un territoire unique en matière d'asile pour 2010. Les directives, règlements et décisions sont révisés dans une deuxième vague législative. L'avancée la plus significative de cette deuxième phase concerne le **règlement de Dublin**. En effet, la Commission propose un mécanisme de suspension des renvois au titre du mécanisme de Dublin. Cela signifie concrètement que, dans deux cas précis, un demandeur d'asile ne pourra être renvoyé vers le pays de première entrée. La première possibilité concerne la situation d'un Etat membre qui verrait son système d'asile bloqué par un trop grand nombre de renvois. Cette disposition permet ainsi de protéger les Etats membres périphériques, situés aux portes de l'Europe et donc forcément plus enclins à voir leur système d'asile engorgé. Dans le deuxième cas, le mécanisme de Dublin peut être suspendu s'il y a de sérieux doutes quant à la qualité du système d'asile de l'Etat membre vers lequel est renvoyé le demandeur. Par exemple, si les conditions d'accueil du demandeur ne peuvent être respectées¹².

3. Développements récents

La politique commune d'asile est aujourd'hui définie dans le programme de Stockholm couvrant la période 2010–2014. En outre, le pacte européen sur l'immigration et l'asile adopté par le Conseil européen en 2008, sous présidence française définit également les grandes orientations dans ces matières.

¹² Forum réfugiés, « Réforme du règlement Dublin », <http://www.forumrefugies.org/fr/Europe-et-International/Le-droit-d-asile-en-Europe/La-nouvelle-phase-d-harmonisation/Les-propositions-de-reforme/Reforme-du-Reglement-Dublin>, consulté le 26 septembre 2011.

La politique commune en matière d'asile s'ouvre aujourd'hui à quatre dimensions. La première touche au volet externe, c'est-à-dire le traitement du problème à la racine. Pour cela, différents programmes sont mis en œuvre afin de s'assurer que l'action de l'UE s'externalise. Le programme bénéficiant de l'avancée la plus significative est le **programme de réinstallation**. Celui-ci met en place une forme de solidarité entre pays en prévoyant qu'un réfugié (qui a donc déjà obtenu la protection demandée) soit réinstallé dans un autre pays. Il s'agit d'un programme volontaire pour déplacer des personnes lorsqu'un pays subit une trop lourde charge d'accueil. Cette disposition a déjà été expérimentée au profit de Malte et aurait pu l'être à la suite des débordements liés aux révolutions arabes. Malte est située à 230 km des côtes libyennes et à 80 km de la Sicile. En raison de sa situation géographique, l'île est constamment sous pression d'afflux massifs d'immigrés et parmi ceux-ci des demandeurs d'asile. La France a ainsi réinstallé sur son territoire en 2009, 93 réfugiés qui avaient obtenu ce statut auparavant à Malte.

D'autres programmes sont également en cours d'élaboration et ne font donc pas encore l'objet d'exemples précis. Il s'agit notamment du programme de protection régionale ou de la procédure d'entrée protégée¹³.

L'effort législatif se poursuit dans une deuxième dimension. Depuis que les institutions européennes disposent de la base législative nécessaire, présente dans le Traité de Lisbonne, la législation peut aller dans le sens d'une uniformisation de la politique d'asile (et non plus de normes minimales communes). Les directives sur le statut de réfugié, ainsi que sur les conditions d'accueil, sont actuellement en cours de révision et en cours de discussion entre le Parlement européen et le Conseil. Cependant, il semble qu'un gouffre se creuse petit à petit entre l'ambition politique de créer un territoire unique pour l'asile et la volonté réelle des Etats membres de voter une législation qui aura des conséquences sur leur système national. En effet, l'échéance de 2010 a logiquement été repoussée à 2012, mais semble tout aussi irréaliste tant les Etats membres semblent aujourd'hui réticents à mettre en place un tel système.

En marge de la dimension externe et de l'effort législatif, le renforcement de la coopération administrative entre les Etats membres constitue également une troisième dimension. Ce besoin de coopération s'est ressenti dès le départ. Pour progresser vers un espace intégré en matière de protection, il importe de renforcer les coopérations entre services nationaux qui vont appliquer les dispositifs. Rapidement, il est apparu que les instruments avaient une efficacité trop limitée. D'où l'idée de créer une agence de régulation, le **bureau européen d'appui en matière d'asile**, qui est en voie d'installation et d'inauguration. Il s'agit d'une agence de régulation dont l'objectif est d'apporter un soutien à la coopération opérationnelle entre les Etats membres sur la voie de l'établissement de ce système commun¹⁴. Par exemple, une condition indispensable pour la mise en place d'un régime commun est que l'information sur les pays d'origine soit mise à la disposition de tous les services européens de la même manière. La Belgique dispose par exemple de plus de

¹³ Forum réfugiés, « Le droit d'asile en Europe », <http://www.forumrefugies.org/fr/Europe-et-International/Le-droit-d-asile-en-Europe> , consulté le 26 septembre 2011.

¹⁴ Europa, synthèse de la législation de l'UE, « Bureau européen d'appui en matière d'asile », http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0022_fr.htm , consulté le 26 septembre 2011.

données sur la situation politique au Congo. Dès lors, un demandeur d'asile congolais verra sa situation examinée avec plus de précision en Belgique que s'il entre sa demande dans un autre pays européen. Dans ce cas précis, le bureau européen en matière d'asile permettra de mettre à disposition de tous les données belges sur la situation au Congo.

Enfin, la question de la **solidarité** est au cœur de la quatrième dimension à laquelle s'ouvre la politique européenne d'asile. Aujourd'hui, nous en sommes à la troisième génération du fonds européen des réfugiés. Or, cette forme de solidarité via le budget communautaire est plus symbolique qu'autre chose et est très loin de couvrir l'ensemble des dépenses liées aux procédures d'asile dans les pays supportant la plus lourde charge d'accueil. Pour mettre en place un mécanisme réellement solidaire entre les Etats membres, la seule alternative semble être une solidarité par partage. Il s'agirait de répartir les réfugiés par contingents (voire les demandeurs d'asile). Cependant, une conception égocentrique de la solidarité persiste dans le sein des Etats membres de l'Union. Certaines pistes timides sont explorées (réinstallation de 250 réfugiés au profit de Malte), mais avec un effet limité. Pour faire face au défi de la solidarité, un changement radical d'approche devrait être négocié. Or, dans le contexte actuel, il est très peu probable de voir advenir un tel tournant dans la politique européenne d'asile.

III. Le système européen de l'asile en crise

Le système européen d'asile est actuellement en crise sur plusieurs fronts. Cela peut s'expliquer, d'une part, par la difficulté de l'Union européenne à respecter ses engagements à mettre en place un territoire unique en matière d'asile. En effet, le stade de l'uniformisation des procédures, statuts, et autres, paraît encore relativement loin. Ce phénomène est aggravé par la réticence des Etats membres à mettre en œuvre les directives, mais aussi par le manque de volonté politique pour accompagner l'ambition de Tampere. D'autre part, l'actualité en matière d'asile a été monopolisée par les révolutions arabes et leurs conséquences directes pour les territoires européens situés à leurs portes.

A. Le cas de la Grèce

La première manifestation de cette crise concerne la Grèce et l'application du mécanisme de Dublin. Par sa situation géographique, la Grèce constitue un point d'entrée stratégique pour les flux migratoires irréguliers (comprenant des migrants en recherche d'une amélioration de leurs conditions de vie et des personnes qui pourraient avoir besoin d'une protection internationale) dans l'Union européenne. La Grèce est devenue l'un des principaux Etats membres de renvoi des demandeurs d'asile, au titre des principes contenus dans le règlement de Dublin. C'est le cas de toute personne, entrée sur le territoire de l'UE par la Grèce, qui se voit, au titre du règlement de Dublin, renvoyée vers ce pays. Le problème réside dans l'état de délabrement absolu du système d'asile grec en termes de conditions d'accueil, de durée des procédures, de respect des droits des demandeurs d'asile, etc. Il est en effet évident que son dispositif ne répond pas aux normes internationales et européennes en la matière.

Par conséquent, et assez logiquement, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a rendu un arrêt déterminant dans le courant de l'année 2011, condamnant la Belgique pour avoir renvoyé en Grèce un demandeur d'asile au titre du règlement de Dublin, alors même que, dans ce système, ses droits ne seraient pas respectés. La Belgique s'est donc fait condamner pour avoir appliqué la législation européenne. Cet arrêt a eu pour conséquence la suspension du mécanisme de Dublin envers la Grèce par les autres Etats membres car cela les exposerait à une condamnation de la CEDH. Dans cette affaire, la Grèce a, quant à elle, été condamnée pour traitements inhumains et dégradants puisque son système d'asile ne répond pas aux critères internationaux¹⁵.

Le système de Dublin est l'un des aspects les plus critiqués de la politique commune en matière d'asile. Il est notamment critiqué pour son rapport coût-bénéfice. Un grand nombre d'ONG posent le problème de la rationalité de cette procédure, préconisant un système plus simple qui verrait la demande examinée là où elle est déposée. Mais le système de Dublin pose également problème en raison des systèmes d'asile nationaux trop faiblement harmonisés, offrant aux demandeurs d'asile des systèmes différents et discriminants, qui pourtant n'ont plus lieu d'être au sein d'un soi-disant territoire unique en matière d'asile. Il est dès lors évident qu'un tel mécanisme ne peut fonctionner que si les fondements de la législation européenne en matière d'asile fonctionnent (notamment les directives sur les conditions d'accueil et les procédures). En outre, ce système est très souvent dénoncé par les pays européens disposant d'une frontière extérieure avec l'UE qui voient leur propension à accueillir des demandeurs d'asile s'élever par l'application de ce mécanisme.

B. Les conséquences du Printemps arabe

Les révolutions, qui ont commencé au début de l'année 2011 dans différents pays du Maghreb, ont engendré de lourdes conséquences pour l'Union européenne et, plus particulièrement, en termes de migration et d'asile. L'alerte a tout d'abord été donnée par l'Italie, qui a déclaré l'état d'urgence en février dernier après avoir assisté, impuissante, au débarquement par bateau de 4000 personnes provenant de Tunisie sur la petite île de Lampedusa, située au large des côtes tunisiennes et libyennes. Depuis, ce ne sont pas moins de 25 000 personnes qui ont débarqué sur l'île, sur laquelle vivent quelques 6000 habitants seulement. Face à cette vague de migrants, l'Italie a opté pour la protection temporaire, offrant alors un permis de séjour de six mois pour ces migrants. Or, étant donné que les frontières intérieures sont abolies dans l'espace Schengen, ces migrants sont libres de se déplacer dans les autres pays de l'espace. La France, disposant d'une frontière terrestre significative avec l'Italie et refusant d'accueillir ces migrants en quête de meilleures conditions de vie décide alors dans le courant du mois d'avril de fermer sa frontière avec l'Italie afin de bloquer l'arrivée de ces migrants nord-africains sur son sol. Cette réaction suscite un tollé de la sphère européenne, bilatéralement entre les deux pays, mais aussi de

¹⁵ Olivier, J., Café Babel, « Demandeurs d'asile : la Grèce condamnée par la CEDH », <http://strasbourg.cafebabel.com/fr/post/2011/02/13/La-politique-grecque-en-mati%C3%A8re-d-asile-et-d-immigration-sur-la-selle>, consulté le 26 septembre 2011.

la part d'autres Etats membres et des institutions européennes, illustrant le manque de solidarité déjà évoqué à maintes reprises¹⁶.

Il est toutefois important de distinguer, parmi ces migrants, les personnes en besoin d'une protection internationale et les migrants économiques, ces derniers constituant la majeure partie des débarquements et donc source d'un débat différent, celui de l'immigration économique. Les deux phénomènes ont tendance à être confondus suite aux événements de ces derniers mois, rendant la tâche nettement plus compliquée pour les demandeurs d'asile.

A ce jour, on estime que la plupart des demandeurs d'asile proviennent de Libye, puisque ce pays accueillait avant le Printemps arabe un grand nombre de réfugiés de différents pays du continent africain (Côte d'Ivoire, Irak, Erythrée, Ethiopie). Ces personnes ont déjà acquis le statut de réfugié mais doivent être réinstallées. Une fois encore, les Etats membres font preuve de leur manque de solidarité, illustré par leur manque de volonté de réinstaller certains de ces réfugiés sur leur territoire. La plupart de ces réfugiés sont actuellement maintenus dans une situation incertaine en Egypte et en Tunisie, pays qui ne disposent que de très peu de moyens pour ces réfugiés. Seuls huit Etats membres sur les 27 ont proposé d'accueillir un total de 800 réfugiés, proposition dérisoire lorsqu'on sait que ce ne sont pas moins de 43 000 réfugiés, toutes nationalités confondues, qui sont actuellement accueillis dans ces deux pays. Cette situation est d'autant plus interpellante lorsque l'on songe à l'intervention militaire européenne en Libye, l'une des sources de ces déplacements de population¹⁷.

En raison de l'afflux massif de migrants qui devraient être renvoyés chez eux, s'est suivi un débat important sur les frontières extérieures de l'UE et la sécurisation de celles-ci. Face aux mouvements de populations menaçant principalement l'Italie et Malte, les contrôles se sont vus renforcés. Cela a une incidence, que peu soulèvent, pour les demandeurs d'asile. En effet, demander l'asile est un droit fondamental. Or, pour pouvoir le demander, il faut pouvoir accéder au territoire sur lequel on veut introduire une demande. Se pose alors ici la question du juste équilibre entre la sécurisation des frontières et le droit fondamental de l'asile. Comment l'UE peut-elle être en mesure de garantir ce droit si ses frontières sont imperméables ?

C. Quelques chiffres

En 2010, l'UE recensait 257 800 demandeurs d'asile dont 90% sont répartis entre dix Etats membres¹⁸.

Le nombre le plus important de demandes est recensé en France, en Allemagne, en Belgique et au Royaume-Uni. Toutefois, si les chiffres sont ramenés proportionnellement à la population des Etats membres, c'est à Chypre et en Suède que les demandes d'asile sont les

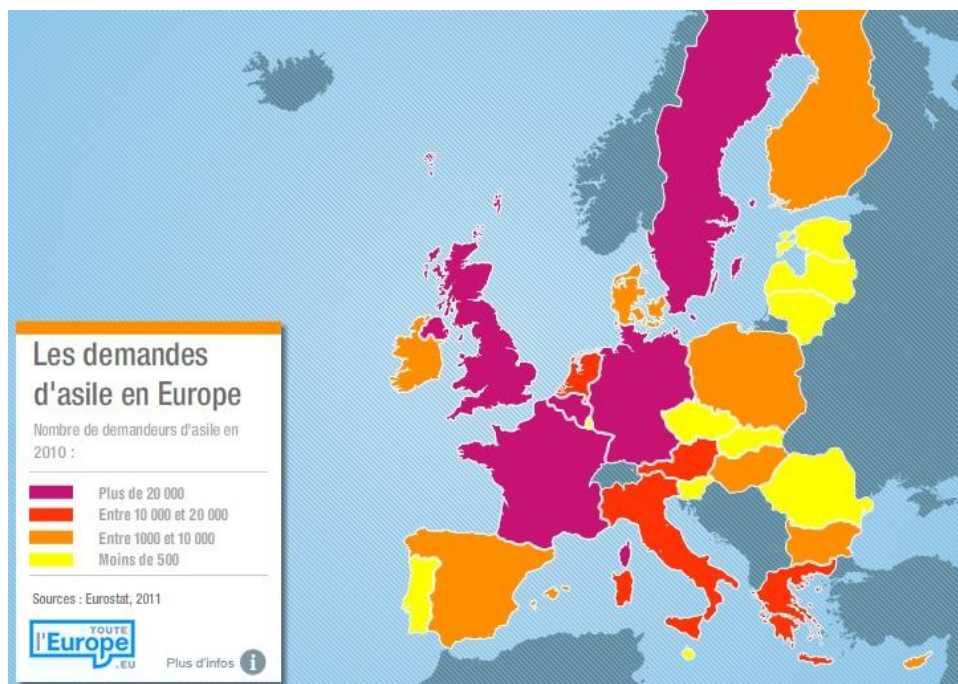
¹⁶ Euractiv, « Des immigrés libyens en Europe », <http://www.euractiv.com/fr/justice/des-immigr-libyens-en-europe-news-504654>, consulté le 7 octobre 2011.

¹⁷ Amnesty International, « C'est maintenant à l'Europe d'agir, les réfugiés chassés de Libye doivent être réinstallés d'urgence », septembre 2011 <http://www.amnesty.org/fr/library/asset/MDE03/002/2011/fr/d87b644a-6cda-4bed-831f-39fa32daa147/mde030022011fr.pdf>

¹⁸ Communication de la Commission sur la migration, COM (2011) 248 final, p. 16.

plus nombreuses. Les Etats qui répondent le plus promptement aux demandes sont Maltes (mais ils ne reçoivent que très peu de demandes), la Finlande, l'Autriche, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Estonie. En revanche, la Grèce et la Lituanie prennent peu de décisions.

Concernant l'issue des demandes d'asile, on constate que Malte est le pays qui octroie le plus facilement l'asile, contrairement à la Grèce qui refuse le plus souvent les demandes, puisque seulement 1% des demandes aboutit à l'octroi du statut de réfugié¹⁹.



Source : Toute l'Europe

Conclusion

La politique européenne d'asile est une politique européenne, au sein de la politique globale de migration, qui s'est sans conteste développée de manière très rapide, en comparaison avec d'autres politiques traditionnelles de l'UE. Face à la rapidité des développements de cette politique, illustrée notamment par l'insertion d'une base juridique dans le Traité de Lisbonne, visant la mise sur pied d'un territoire unique en matière d'asile, persiste cependant un constat assez décevant en ce qui concerne la politique d'asile.

Le régime unique de l'asile prévu initialement pour 2010, réaffirmé dans le Pacte pour l'asile et l'immigration de 2008, est censé voir le jour pour 2012. A quelques semaines de l'échéance, un doute considérable persiste quant à la faisabilité de cette mise en place. Les différentes crises énoncées plus haut illustrent sans doute les limites d'une approche trop technique et centralisée de la politique d'asile qui peine à faire ses preuves.

¹⁹ Toute l'Europe, Comparatif: les demandes d'asile dans l'Union européenne, <http://www.touteurope.eu/fr/actions/citoyennete-justice/securite-justice/presentation/comparatif-les-demandes-d-asile.html> consulté le 25 octobre 2011.

Alors que l'Union européenne se positionne en première défenderesse des droits de l'homme, la question se pose ici de savoir si son ambition politique, de créer un régime législatif unique d'asile sera bientôt rattrapée par la réalité des dizaines de milliers de migrants politiques, attiré par ce continent où leurs droits seraient davantage respectés que dans leur pays d'origine. Plus de 60 ans après la signature de la Convention de Genève, il est grand temps que l'Union européenne réaffirme son engagement à protéger sur son territoire tous les ressortissants de pays-tiers ou apatrides persécutés dans leur pays, notamment si elle veut conserver son statut de leader pour la défense des droits fondamentaux.

Pour conclure, il faut mettre en évidence que les difficultés auxquelles l'UE fait face dans ces matières s'expliquent par le fait que les questions relatives aux migrations en général sont de plus en plus politisées dans une Union où les souverainetés nationales sont sans cesse mises à l'épreuve. En outre, le manque de solidarité entre les Etats membres et envers les pays tiers constitue également un obstacle à surmonter pour construire un territoire unique d'asile. Cette question de la solidarité est revenue dans bon nombre de discussions concernant l'asile, mais pas uniquement, car elle se manifeste également dans d'autres contextes économiques ou financiers, par exemple. C'est le projet européen dans son ensemble qui est mis à l'épreuve depuis plusieurs mois, et la difficulté de construire une politique d'asile cohérente n'en n'est qu'une manifestation. Le projet européen a sans conteste besoin aujourd'hui d'un nouvel élan pour atteindre les différents objectifs qu'il s'est fixé il y a plusieurs décennies.

Bibliographie

- Amnesty International, « C'est maintenant à l'Europe d'agir, les réfugiés chassés de Libye doivent être réinstallés d'urgence », septembre 2011
<http://www.amnesty.org/fr/library/asset/MDE03/002/2011/fr/d87b644a-6cda-4bed-831f-39fa32daa147/mde030022011fr.pdf>
- Commission européenne, Communication de la Commission sur la migration, COM (2011) 248 final.
- Convention de Genève du 28 juillet 1951, relative au statut des réfugiés entrée en vigueur le 22 avril 1954, article premier, http://www.ofii.fr/IMG/pdf/Convention_de_Geneve.pdf , consulté le 21 septembre 2011.
- DEHOUSSE, F., GARCIA MARTINEZ J., « La politique européenne d'immigration et d'asile », in *Studia Diplomatica*, Vol. LV : 2002, N°1.
- Euractiv, « Des immigrés libyens en Europe », <http://www.euractiv.com/fr/justice/des-immigr-libyens-en-europe-news-504654>, consulté le 7 octobre 2011.
- Europa, synthèse de la législation de l'UE, « Bureau européen d'appui en matière d'asile », http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0022_fr.htm , consulté le 26 septembre 2011.
- European Commission, DG Home, « Asylum – Building a common area of protection and solidarity », http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/asylum_intro_en.htm. consulté le 20 septembre 2011.
- Forum réfugiés, « Le droit d'asile en Europe », <http://www.forumrefugies.org/fr/Europe-et-International/Le-droit-d-asile-en-Europe> , consulté le 26 septembre 2011.
- Forum réfugiés, « Réforme du règlement Dublin », <http://www.forumrefugies.org/fr/Europe-et-International/Le-droit-d-asile-en-Europe/La-nouvelle-phase-d-harmonisation/Les-propositions-de-reforme/Reforme-du-Reglement-Dublin>, consulté le 26 septembre 2011.
- HIX, S., *The political system of the European Union*, Palgrave Macmillan, Londres, 2005.
- Pour la Solidarité, « L'Espace de Liberté, Sécurité et Justice : du programme de Tampere (1999–2004) au programme de Stockholm (2010–2014) », Collection Working Paper, septembre 2010.
- Pour la Solidarité, « La politique européenne d'immigration : perspectives 2007–2013 », Collection Working Papers, février 2007.

- Pour la Solidarité, « La solidarité européenne et la gestion commune des flux migratoires : véritable solution ou vision peu réaliste ? », Collection Working Paper, Août 2011.
- OLIVIER, J., Café Babel, « Demandeurs d’asile : la Grèce condamnée par la CEDH », <http://strasbourg.cafebabel.com/fr/post/2011/02/13/La-politique-grecque-en-mati%C3%A8re-d-asile-et-d-immigration-sur-la-sellette>, consulté le 26 septembre 2011.
- Toute l’Europe, Comparatif: les demandes d’asile dans l’Union européenne, <http://www.touteurope.eu/fr/actions/citoyennete-justice/securite-justice/presentation/comparatif-les-demandes-d-asile.html> consulté le 25 octobre 2011.