



L'Europe en crise (de l'asile)



Juin 2016

MyriaDocs #1

A low-angle photograph of a man with a beard and dark hair, wearing a pinkish-red patterned sweater, holding the European Union flag high above his head with both hands. The flag is blue with twelve yellow stars arranged in a circle. The background is a clear, bright blue sky. In the bottom left and right corners, parts of other flags (Italian and French) are visible, held by other people.

L'Europe en crise (de l'asile)

MyriaDocs #1

MYRIA

Centre fédéral Migration

Table des matières

1. DEMANDES D'ASILE ET PROTECTION OCTROYÉE DANS L'UE EN 2015	6
2. RÉGION MÉDITERRANÉENNE: OPÉRATIONS DE SAUVETAGE, NAUFRAGES ET LUTTE CONTRE LES TRAFIQUANTS.....	9
3. SOLIDARITÉ ET RÉPARTITION DES CHARGES ? GROS PLAN SUR LES « HOTSPOTS » ET SUR LA RELOCALISATION	10
4. QUE RESTE-T-IL DE L'ESPACE SCHENGEN? LE RETOUR DES MURS, DES BARRIÈRES ET DES CONTRÔLES FRONTALIERS EN EUROPE.....	18
5. SOUS-TRAITER LA POLITIQUE EUROPÉENNE D'ASILE ET DE CONTRÔLE AUX FRONTIÈRES ET « CONTENIR » LES DEMANDEURS D'ASILE EN GRÈCE ET EN TURQUIE.....	23
6. PERSPECTIVES : LA FAILLITE DE DUBLIN ? QUEL AVENIR POUR LA POLITIQUE EUROPÉENNE D'ASILE COMMUNE ?.....	29
7. « NEVER WASTE A GOOD CRISIS » – CONCLUSION.....	31
RECOMMANDATIONS	34

Introduction



Les superlatifs ont été largement utilisés pour décrire l'ampleur de la crise migratoire apparue durant l'été 2015, et dont les répercussions ont perduré en 2016. L'afflux de migrants a constitué, pour l'Union européenne, un défi politique, mais aussi identitaire et de valeurs. Tel est le sujet de ce premier MyriaDocs : une Europe en crise (de l'asile), comme occasion de reprendre le fil de cette crise et d'essayer d'en tirer les enseignements.

Cette crise s'est déployée en plusieurs temps. D'abord, une phase d'exode ; même s'il est toujours aussi difficile d'entrer de manière sûre et légale dans l'Union européenne, il s'est avéré que, une fois que quelqu'un était parvenu à poser le pied sur le sol européen, il pouvait rejoindre assez facilement l'État membre de son choix. On a ainsi assisté à un véritable exode de réfugiés et de migrants prêts à risquer leur vie pour atteindre les côtes européennes, avant de poursuivre leur route vers les pays où ils espéraient obtenir une protection et le meilleur accueil possible. Jamais autant de demandeurs d'asile n'ont obtenu une protection dans l'UE qu'en 2015.

Pendant cette première phase, les pays de la route des Balkans ont surtout laissé passer ces migrants, qui souhaitaient rejoindre le nord de l'Europe.

Ces pays se sont ensuite repliés sur eux-mêmes et ont pris toutes sortes de mesures qui ont eu un effet de domino dans les autres pays. On en est aussi revenu à des recettes datant de l'ère pré-Schengen : la réintroduction de contrôles frontaliers afin de pouvoir gérer le flux de migrants. L'espace Schengen a ainsi été fortement mis sous pression, même si les contrôles frontaliers sont chers et si tout le monde est conscient qu'il n'y a pas d'alternative à Schengen. On a également vu resurgir ici et là, à l'intérieur et à l'extérieur de l'espace Schengen, des frontières physiques, comme en Autriche, en Slovénie, en Hongrie et dans l'Ex-République yougoslave de Macédoine.

Pendant ce temps-là, au sein de l'Union européenne, c'est à une gigantesque partie de football-panique que se sont livrés les États membres depuis l'été 2015. De sommet en sommet ils se sont divisés, ont conclu des engagements de relocalisation qu'ils ne sont pas parvenus à mettre en œuvre. Et surtout, une fois les réunions terminées, ils ont joué en solo, en entreprenant tout

pour se rendre le moins attractifs possible. De fait, il est permis de se demander si ce n'est pas d'abord à une crise de l'Union européenne que nous assistons. L'Europe, ce n'est pas seulement du droit, de l'histoire et de la géographie, ce sont aussi des valeurs, comme le rappelle le Haut-Commissariat aux Réfugiés dans sa contribution à notre rapport *La migration en chiffres et en droits 2016* à paraître début juillet. Le libre passage des frontières intérieures consacré par la convention de Schengen, le droit d'asile mis en œuvre par le système européen d'asile commun, le système de Dublin et même la Convention de Genève : des éléments que l'on pensait impossibles à remettre en cause semblent vaciller tels des dominos. Finalement, un accord conclu en mars 2016 entre l'Union européenne et la Turquie organise un circuit d'échange entre migrants : ceux parvenus en Grèce sont renvoyés en Turquie, tandis que des réfugiés sont transférés de Turquie vers Europe. Tout cela sous la critique acerbe des organisations de droits de l'homme. Avec la décision consciente d'externaliser la politique migratoire européenne en concluant des accords avec un Etat tiers non exempt de tout reproche en matière de droits de l'homme.

L'afflux de demandeurs d'asile et de migrants vers l'UE avait, au moment d'écrire ces lignes en mai 2016, considérablement baissé, en suite des accords conclus avec la Turquie sur la fermeture de la route des Balkans. Ainsi en Belgique, observe-t-on une importante baisse du nombre de demandeurs d'asile en comparaison avec les premiers mois de 2016. En soi cela serait évidemment un fait positif, si ce n'est que le contexte international actuel n'engendre pas moins de nouveaux demandeurs d'asile ; c'est le nombre de demandeurs d'asile parvenant à parvenir jusqu'ici qui diminue.

Dans une telle problématique il n'existe aucune solution facile. Pourtant, il est de la conviction de Myria que l'Union européenne, dont la Belgique est l'un des Etats membres fondateurs influents, doit pouvoir rebondir sur cette crise afin, urgemment, de reconsidérer ce que devrait être une politique d'asile et de migration humaine, respectueuse des droits, et susceptible d'offrir aux migrants la possibilité de migrer légalement et de manière sécurisée. Car il ne s'agit pas là simplement de préserver les valeurs sur lesquelles ce continent et cette union politique se sont construits : il s'agit aussi de prendre conscience de la responsabilité que la géographie et l'histoire de cet espace de 500 millions d'habitants nous mettent sur les épaules, face à un environnement direct faits de fortes inégalités et en grande croissance démographique. Nous devons cesser de nous enfermer dans une rhétorique qui oppose entre eux les slogans « Europe forteresse » contre « frontières ouvertes ». Une fermeture totale n'est ni souhaitable, ni possible, tandis qu'une ouverture complète n'est ni possible, ni souhaitable. Entre les deux existe bel et bien un espace pour une politique de pleine protection internationale, ainsi que pour le développement de canaux de migration économique réels.

François De Smet

Directeur

1. DEMANDES D'ASILE ET PROTECTION OCTROYÉE DANS L'UE EN 2015

1.1. | Plus d'un million de demandeurs d'asile

D'après Eurostat¹, **1.255.640 personnes ont introduit une première demande d'asile dans l'UE** en 2015. Globalement, c'est plus du double de 2014, mais dans certains pays l'augmentation a encore été plus forte². **Les Syriens (29%)** représentent en 2015 **près d'un tiers de ces premières demandes d'asile**. Viennent ensuite l'Afghanistan (14%) et l'Irak (10%).

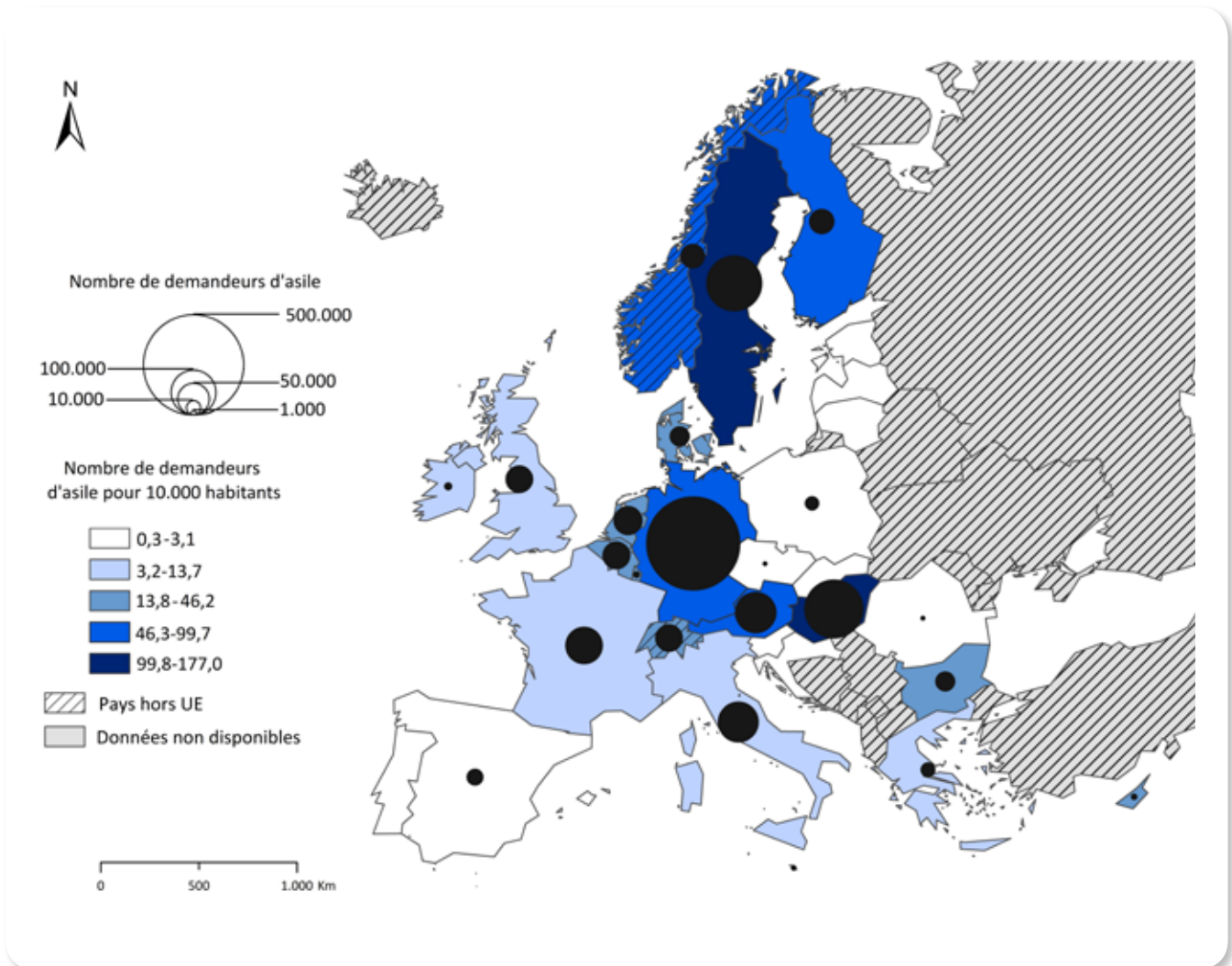
Tableau 1. Nombre de demandeurs d'asile (première demande) enregistrés en 2014 et 2015, évolution d'une année à l'autre et nombre de demandeurs d'asile pour 10.000 habitants dans les principaux États membres de l'UE qui ont accueilli des demandeurs d'asile³ ainsi qu'en Suisse et en Norvège (Source : Eurostat)

	2014	2015	Évolution 2014-2015	Nombre de demandeurs d'asile pour 10.000 habitants (2015)
Union européenne (28 pays)	562.680	1.255.640	x 2,2	25
Allemagne	172.945	441.800	x 2,6	55
Hongrie	41.215	174.435	x 4,2	177
Suède	74.980	156.110	x 2,1	161
Autriche	25.675	85.505	x 3,3	100
Italie	63.655	83.245	x 1,3	14
France	58.845	70.570	x 1,2	11
Pays-Bas	21.780	43.035	x 2,0	26
Belgique	14.045	38.990	x 2,8	35
Royaume-Uni	32.120	38.370	x 1,2	6
Suisse* (hors UE, pas dans le total)	21.940	38.060	x 1,7	46
Finlande	3.490	32.150	x 9,2	59
Norvège* (hors UE, pas dans le total)	10.910	30.470	x 2,8	59
Danemark	14.535	20.825	x 1,4	37
Bulgarie	10.805	20.165	x 1,9	28
Espagne	5.460	14.600	x 2,7	3
Grèce	7.585	11.370	x 1,5	10
Pologne	5.610	10.255	x 1,8	3

1 Eurostat, Eurostat Newsrelease 44/2016, 4 mars 2016. Il s'agit de ressortissants de pays tiers.

2 Il convient de faire remarquer que ces chiffres reflètent parfois davantage la capacité et les pratiques administratives d'enregistrement des États membres que le nombre réel de nouveaux demandeurs d'asile. En effet, un certain nombre de pays accusaient un retard au niveau de l'enregistrement parce qu'ils ne pouvaient pas suivre le rythme de celui-ci ou parce que le nombre de nouvelles demandes quotidiennes était plafonné.

3 Le tableau ne reprend que les pays qui ont enregistré plus de 10.000 premières demandes d'asile en 2015.



En **chiffres absolus**, l'Allemagne arrive nettement en tête des pays d'accueil (Tableau 1) : plus d'une première demande sur trois a été introduite dans ce pays. Officiellement, 441.800 personnes ont introduit une première demande d'asile (et ont été entièrement enregistrées), mais ce chiffre est inférieur au nombre réel de demandeurs d'asile qui sont arrivés en Allemagne en 2015⁴. Les chiffres doivent aussi être nuancés dans le cas de la Hongrie, qui se classe en deuxième position : la plupart de ceux qui y ont demandé l'asile ont ensuite poursuivi leur route vers un autre pays. Notons par ailleurs que sept États membres (Estonie, Slovaquie, Slovénie,

Lettonie, Croatie, Lituanie et Portugal) ont chacun reçu moins de 500 premiers demandeurs d'asile en 2015.

Proportionnellement à la population de chaque pays, la Hongrie, la Suède, l'Autriche, la Finlande et l'Allemagne comptent, selon Eurostat, le plus grand nombre de premières demandes d'asile dans l'EU (avec les nuances indiquées ci-dessus, entre autres pour la Hongrie). Il semble que ce soient la Suède et l'Autriche qui doivent supporter la charge la plus lourde : avec un peu moins d'habitants que la Belgique, la Suède a reçu près de quatre fois plus de demandes d'asile. En chiffres relatifs, la Belgique se situe aussi au-dessus de la moyenne de l'UE : elle se classe en huitième position parmi les États membres ou à la dixième place si on tient aussi compte de la Norvège et de la Suisse (EU+).

4 Environ 1,1 million de personnes ont été recensées en 2015 dans le système EASY, un système national de pré-enregistrement avant leur répartition dans les différents *Länder*. Ce nombre-là est cependant surestimé dans la mesure où il s'agit de données brutes qui comportent des doublons, des demandes multiples et des demandes de personnes qui se sont finalement rendues dans un autre État membre. Source : Bureau Fédéral Allemand pour la Migration et les Réfugiés : www.bamf.de/EN/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/EntwicklungAsylrecht/entwicklungasylrecht-node.html.

1.2. | Un statut de protection pour plus de 330.000 personnes

333.350 demandeurs d'asile ont reçu en 2015 une décision positive, et donc un statut de protection, dans les 28 États membres de l'UE⁵. C'est une augmentation de 72% par rapport à 2014. Parmi ces personnes, 60.680 ont obtenu un statut de protection subsidiaire et 26.500 un statut humanitaire national tel qu'il existe dans certains États membres (pas en Belgique). À cela s'ajoutent 8.155 personnes qui ont été réinstallées dans l'UE.

Ce sont de loin les Syriens qui ont fait l'objet du plus grand nombre de décisions positives. Pour ceux-ci, le taux de protection au niveau européen est particulièrement élevé (97%).

Ce sont de loin les **Syriens** qui ont fait l'objet du plus grand nombre de décisions positives (166.100, soit 50%), avec un taux de protection en première instance – c'est-à-dire le rapport entre le nombre de décisions positives et le total des

demandes – particulièrement élevé (97%). En chiffres absolus, les Érythréens (27.575) et les Irakiens (23.685) suivent à bonne distance, eux aussi avec des taux de protection élevés en première instance (respectivement 90% et 86%).

Un coup d'œil sur les pays de destination montre une fois encore de grands écarts entre les États membres, tant en **chiffres absolus** que par rapport à la nature de la protection octroyée. En chiffres absolus, c'est ici aussi **l'Allemagne** qui arrive en tête : à elle seule, elle représente 44% (148.215) de toutes les décisions positives prises dans l'UE. La Suède (34.470), l'Italie (29.630), la France (26.015) et les Pays-Bas (17.015) complètent le top cinq. En revanche, six États membres ont octroyé un statut à moins de 100 personnes et sept autres à moins de 1.000 personnes. Il est aussi frappant de constater que 545 personnes seulement ont obtenu une protection en Hongrie, qui est pourtant l'un des pays à avoir reçu le plus grand nombre de demandes d'asile (voir ci-dessus)⁶.

Proportionnellement à la population, environ 7 personnes par 10.000 habitants ont obtenu un statut de protection en 2015. La Belgique se situe un peu au-dessus de la moyenne de l'UE, avec 9 personnes par 10.000 habitants. En tête du peloton, on trouve la Suède (35), devant Malte (31), Chypre (22), l'Autriche (21), puis le Danemark et l'Allemagne (18).

Les chiffres absolus dissimulent de grands écarts en ce qui concerne la **nature de la protection octroyée**. Ainsi, 96% des personnes qui ont bénéficié en 2015 d'une décision positive ont obtenu un statut de réfugié en Allemagne contre 12% en Italie. Dans les autres cas, on a accordé une protection subsidiaire ou un statut humanitaire national. En Belgique, 84,5% (9.920) des 10.900 demandeurs qui ont obtenu une protection en 2015 ont été reconnus comme réfugiés.

Le **degré global de protection** diffère lui aussi fortement entre les États membres. Il convient de préciser que ceci est étroitement lié à des profils différents des demandeurs d'asile, notamment en ce qui concerne le pays d'origine. Même si des recherches montrent que des pourcentages corrigés réduisent ces différences, des écarts importants (du simple au double) subsistent malgré tout⁷.

5 Cette section est basée sur des chiffres de la base de données d'Eurostat (migr_asydcfsta), auxquels nous avons appliqué nos propres calculs. Les données concernent aussi bien des décisions en première instance (307.620) qu'en appel. Bien entendu, cela concerne aussi en partie des personnes qui sont arrivées avant 2015. Notons également qu'aucune décision n'a encore été prise pour un grand nombre des demandeurs d'asile arrivés à l'automne 2015.

6 En outre, 3.420 décisions seulement ont été prises.

7 Arjen Leerkens, *How (un)restrictive are we? 'Adjusted' and 'expected' asylum recognition rates in Europe*, pour le Ministère néerlandais de la Sécurité et de la Justice, 2 février 2016.

2. RÉGION MÉDITERRANÉENNE: OPÉRATIONS DE SAUVETAGE, NAUFRAGES ET LUTTE CONTRE LES TRAFIQUANTS

Carte 1. Nombre d'arrivées en 2015 et de personnes décédées ou disparues en Espagne, Italie, Grèce et Malte en 2016, entre le 1^{er} janvier et le 15 mai 2016 (Source : OIM)⁸



Le HCR estime que plus d'un million de réfugiés et de migrants⁹ sont arrivés en Europe en 2015 par la dangereuse voie des mers, soit environ 4,5 fois plus qu'en 2014. On a recensé 851.319 arrivées en Grèce et 153.600 en Italie¹⁰. C'est surtout dans la seconde moitié de l'année que tous les records ont été battus, avec un pic en octobre.

L'UE a investi dans des opérations de sauvetage en mer, en augmentant les budgets octroyés aux opérations **Triton** et **Poseidon** de Frontex, dans le centre et l'est de la Méditerranée. Des dizaines de milliers de personnes ont ainsi pu être sauvées. Il n'empêche que le bilan humain est terrible : 3.771 personnes ont perdu la vie ou ont été

portées disparues en 2015¹¹. Le nombre de morts était également élevé les années précédentes. La Méditerranée a ainsi acquis la sinistre réputation d'être la région la plus dangereuse au monde pour les migrants¹². L'hiver n'a pas ralenti ces flux au début de 2016. Entre le 1^{er} janvier et le 15 mai 2016, on a dénombré 189.414 arrivées par voie de mer et 1.357 personnes ont perdu la vie ou ont été portées disparues (voir Carte 1).

En mai 2015, l'UE a mis sur pied l'opération militaire **EU NAVFOR Med** – rebaptisée plus tard *Sophia* – visant les bateaux et les réseaux criminels des trafiquants d'être

8 IOM, *Missing Migrants Project*, disponible sur : <http://missingmigrants.iom.int/>. Données pour l'Espagne jusqu'au 31 mars 2016.

9 Pour davantage d'informations sur la terminologie, (migrant, demandeur d'asile, réfugié, premier demandeur), voir : Myria, *Crise d'asile de 2015: des chiffres et des faits*, Myriatics #1, octobre 2015. Disponible sur : www.myria.be/files/Myriatics1_FR.pdf.

10 HCR, *Europe's Refugee Emergency Response. Update #16*, 18 - 31 décembre 2015, disponible sur : www.unhcr.be.

11 En 2014, il y a eu environ 3.500 personnes décédées/disparues. HCR, *Europe's Refugee Emergency Response. Update #16*, 18 - 31 décembre 2015, disponible sur : www.unhcr.be.

12 Parlement européen, Directorate General for External Policies, *Migrants in the Mediterranean: Protecting Human Rights*, octobre 2015.

humains dans le sud et le centre de la Méditerranée¹³. Depuis février 2016 – à la demande de l'Allemagne, de la Grèce et de la Turquie – quelques navires OTAN ont aussi reçu la mission de surveiller et de contrôler les franchissements illégaux de frontière dans la mer Egée en vue de lutter contre le trafic d'êtres humains et les réseaux criminels. L'OTAN partage les informations ainsi reçues avec la Turquie, la Grèce et l'agence européenne FRONTEX¹⁴.

Selon Europol, le **trafic d'êtres humains** est l'activité criminelle qui a connu en 2015 la plus forte croissance en Europe. Toute une série de services – transport logement, fourniture de documents frauduleux – sont proposés aux migrants et aux réfugiés à des prix prohibitifs. Europol estime que ces réseaux criminels ont réalisé un chiffre d'affaires de l'ordre de 3 à 6 milliards pour la seule année 2015 et que ce montant pourrait doubler ou tripler en 2016¹⁵.

3. SOLIDARITÉ ET RÉPARTITION DES CHARGES ? GROS PLAN SUR LES « HOTSPOTS » ET SUR LA RELOCALISATION

Le 19 avril 2015 est survenu le plus grand naufrage dans l'histoire récente de la mer Méditerranée, provoquant la mort de plus de 800 migrants¹⁶. Peu après, la Commission européenne a lancé son Agenda européen pour la migration, avec des propositions à court et à plus long terme. Des **propositions concrètes de répartition plus équitable des personnes ayant besoin d'une protection internationale** ont suivi. À la suite de la crise des réfugiés qui a éclaté au grand jour à l'été

2015, la priorité absolue a été de conclure rapidement des accords dans ce domaine. Nous allons brièvement évoquer l'accord de réinstallation volontaire avant de nous pencher sur les décisions de relocalisation.

Réinstallation

Transfert d'une personne ayant besoin d'une protection internationale de l'extérieur de l'UE vers un État membre de l'UE.

Relocalisation

Transfert d'un demandeur d'asile ayant manifestement besoin d'une protection internationale d'un État membre de l'UE vers un autre État membre.

3.1. | Efforts communs pour réinstaller dans l'UE 22.504 migrants ainsi que des Syriens de Turquie

L'accord de juillet 2015 : à l'été 2015, les ministres européens sont rapidement parvenus à un accord, sur base volontaire, concernant la réinstallation (proposée par la Commission européenne) dans l'UE de 20.000 migrants ayant besoin d'une protection internationale. Ce nombre a été largement atteint, notamment parce que des pays associés à l'UE ont également proposé des places¹⁷. Il a été convenu de réinstaller 22.504 personnes dans un délai de deux ans¹⁸. La Belgique avait déjà décidé auparavant d'ouvrir 1.100 places (550 par an) – soit un peu plus que ce que la Commission avait demandé sur la base de la clé de répartition proposée. En ce qui concerne le nombre de places mises à disposition, la Belgique assume clairement sa part dans le cadre de cet accord de réinstallation¹⁹.

13 La lutte contre le trafic d'êtres humains a encore été renforcée de multiples manières au niveau européen, entre autres par l'adoption d'un plan d'action 2015-2020, par la mise sur pied d'un centre européen contre le trafic d'êtres humains au sein d'Europol et par les projets de développement de points de contact opérationnels dans ce domaine dans les États membres.

14 OTAN, *Assistance for the refugee and migrant crisis in Europe*, 24 mars 2016, disponible sur : www.nato.int/cps/en/natohq/topics_128746.htm.

15 Europol, *Migrant Smuggling in the EU*, février 2016, disponible sur : www.europol.europa.eu.

16 Voir aussi : Réseau européen des institutions nationales de droits de l'homme, *Position sur les tragédies en cours en mer Méditerranée, une approche ancrée dans les droits humains*, avril 2015, disponible sur : www.myria.be/files/ennhri_position_tragedies_mediterranee.avril_2015.pdf.

17 En particulier la Norvège (qui a proposé 3.500 places) et la Suisse (519 places). L'Islande et le Liechtenstein ont respectivement proposé 50 et 20 places.

18 Conseil de l'Union européenne, *Conclusions des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, concernant la réinstallation, au moyen de mécanismes multilatéraux et nationaux, de 20000 personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale*, 11130/15, 22 juillet 2015.

19 Commission européenne, *Mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration: état d'avancement des actions prioritaires*, 10 février 2016.

Ces accords constituent un pas important pour l'UE. La réinstallation est en effet un moyen légal pour s'établir dans l'Union. Cela dit, elle ne concerne qu'un nombre très limité de personnes au regard des besoins globaux de protection. Comme la Commission européenne²⁰ l'a elle-même indiqué, cela n'a pas non plus permis d'élaborer un véritable cadre européen pour la réinstallation : en gros, on s'en est tenu à une juxtaposition de procédures et de programmes nationaux.

Au 13 mai 2016, ce plan avait permis de réinstaller 6.321 personnes dans seize pays, dont la Belgique²¹. Il faudra accélérer ce rythme pour pouvoir atteindre les objectifs fixés. Alors qu'en juillet 2015, le Conseil avait encore l'intention de permettre la réinstallation depuis toutes les régions prioritaires²², en pratique le système a principalement été utilisé pour les Syriens de Jordanie, du Liban et de Turquie.

En vertu de l'**accord UE-Turquie du 18 mars 2016** (voir plus loin), il a été convenu de réinstaller dans l'UE un maximum de 72.000 Syriens de Turquie. Ce nombre ne peut pas être additionné aux 22.504 places évoquées plus haut. Il s'agit en effet, d'une part, des (un peu moins que) 18.000 places parmi celles-ci qui n'ont pas encore été utilisées et d'autre part d'une réaffectation de 54.000 places décidées dans un autre cadre et qui étaient initialement prévues pour une relocalisation à l'intérieur de l'UE (voir plus loin).

Ceci ne laisse donc plus de place pour réinstaller des personnes issues d'autres régions ou des Syriens provenant d'autres pays. En outre, la réinstallation fait désormais partie du schéma controversé « 1 pour 1 » : pour toute réadmission en Turquie d'un Syrien renvoyé de Grèce, un Syrien d'un camp turc sera réinstallé en Europe, comme nous le verrons plus loin. En application de cet accord, au 13 mai, 177 Syriens ont été réinstallés depuis la Turquie (dont 166 sur base des accords de réinstallation de juillet 2015)²³.

20 Source et explications complémentaires : Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil. Premier rapport sur la relocalisation et la réinstallation*, Bruxelles, 16 mars 2016, COM (2016) 165 final, p. 17 ss.

21 Commission européenne, *Third report on relocation and resettlement*, COM (2016) 360 final, 18 mai 2016.

22 En juillet 2015, le Conseil européen a dit vouloir tenir compte des régions prioritaires de réinstallation, parmi lesquelles l'Afrique du Nord, le Moyen-Orient et la Corne de l'Afrique. La majorité des États participant au programme a indiqué en mars 2016 que celui-ci était principalement (mais pas exclusivement) utilisé pour réinstaller des Syriens de Jordanie, du Liban et de Turquie.

23 Commission européenne, *Third report on relocation and resettlement*, COM (2016) 360 final, 18 mai 2016.

3.2. | Mesures de relocalisation ad hoc et création de « hotspots » dans les « pays de première ligne »

3.2.1. | Relocalisation de 160.000 demandeurs d'asile depuis l'Italie et la Grèce

Il est intéressant de noter que l'UE n'a pas réagi à la crise des réfugiés en ressortant de ses cartons la directive protection temporaire²⁴, qui concerne précisément la protection de personnes déplacées en cas d'afflux massif²⁵. Au lieu de cela, un accord a été trouvé en juillet et septembre 2015 sur des mesures ad hoc visant à répartir les réfugiés dans l'Union au moyen d'un mécanisme de relocalisation²⁶. Contrairement à la réinstallation, il s'agit de répartir des personnes (demandeurs d'asile qui ont un besoin « clair » d'une protection internationale) qui se trouvent déjà dans l'UE, en l'occurrence en Grèce ou en Italie.

Combien de relocalisations ? Les mesures prévoient de relocaliser au total 160.000 personnes sur une période de deux ans²⁷, soit 40.000 personnes dans la première décision de relocalisation²⁸ et 120.000 dans la deuxième²⁹. Remarquons que les 54.000 places prévues dans la deuxième décision – en exécution de l'accord UE-Turquie évoqué plus loin – pourront sur base volontaire aussi servir à la réinstallation.

24 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 (ci-après : directive protection temporaire).

25 Cette directive, adoptée après des conflits en ex-Yougoslavie et au Kosovo, n'a jamais été utilisée.

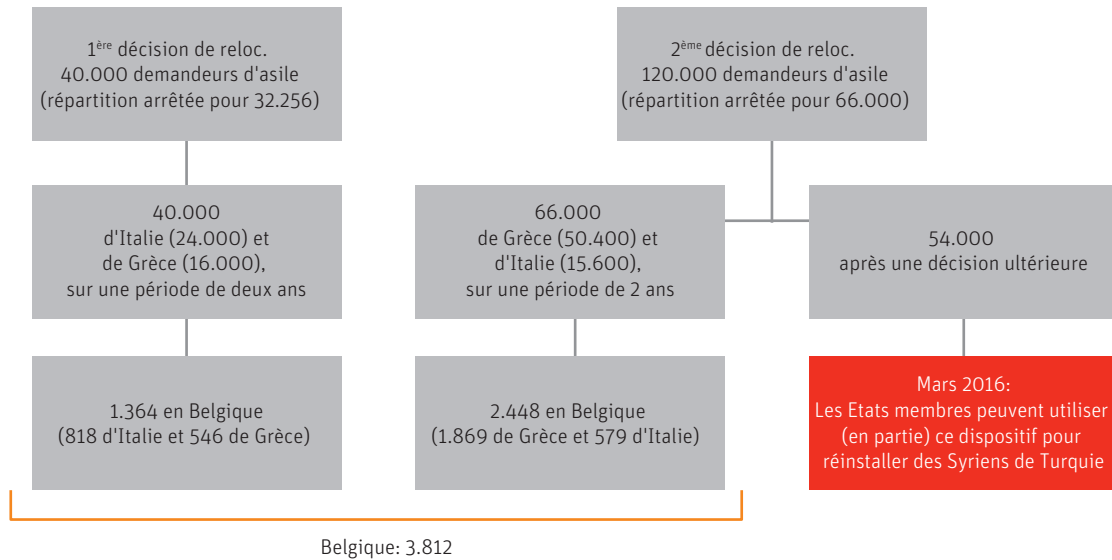
26 Le fondement juridique de ces mécanismes ad hoc de relocalisation d'urgence est l'article 78, § 3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, une disposition qui n'a jamais été utilisée auparavant : « Au cas où un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures provisoires au profit du ou des États membres concernés. Il statue après consultation du Parlement européen. ».

27 24 mois à dater de l'adoption par le Conseil.

28 Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce.

29 Décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce.

Figure 1. Relocalisation d'urgence de 160.000 demandeurs d'asile, selon la décision de relocalisation, l'État membre d'où ils sont transférés et le nombre de personnes relocalisées en Belgique



L'objectif ? Ces deux mesures ad hoc visent à mieux répartir les réfugiés dans l'UE et à soulager les pays dits « de première ligne », à savoir la Grèce et l'Italie. En effet, c'est par ces pays que la plupart des migrants et des réfugiés entrent dans l'UE. En principe, selon le règlement Dublin, ces deux pays devraient en principe également être responsables du traitement de toutes leurs demandes d'asile. En contrepartie, tout le monde doit y être effectivement enregistré, ce qui n'était pas le cas dans le passé (voir plus loin à propos des *hotspots*).

Qu'advient-il des règles de Dublin ? Les accords conclus sont des dérogations limitées et temporaires à certaines dispositions du règlement Dublin³⁰, en particulier en ce qui concerne la désignation de l'État membre responsable du traitement d'une demande d'asile. Pour le reste, le règlement Dublin reste en principe d'application.

Quelle répartition entre les États membres ? Ces mécanismes de relocalisation ad hoc ont permis de fixer le nombre de personnes que chaque État membre devait

accueillir. Pour la Belgique, il s'agit de 3.812 personnes³¹. La Grèce et l'Italie ont été, en tout logique, exemptées de ces décisions. Il convient cependant de faire observer qu'on n'a pas encore trouvé d'accord sur la répartition de toutes les 160.000 places entre les États membres (voir Encadré 1).

Qui sont les demandeurs d'asile qui peuvent être relocalisés ? Tous ceux qui parviennent en Italie ou en Grèce ne peuvent pas faire l'objet d'une relocalisation : cela concerne uniquement des ressortissants de certaines nationalités, après qu'ils aient introduit une demande d'asile en Grèce ou en Italie. Concrètement, seules entrent en ligne de compte les nationalités de demandeurs d'asile pour lesquelles le taux moyen de protection dans l'UE atteint au moins 75% en première instance (selon les derniers chiffres trimestriels d'Eurostat). Sur la base des chiffres du dernier trimestre 2015, sont concernés les ressortissants des pays suivants : Syrie, Irak, République centrafricaine, Érythrée, Yémen, Bahreïn, Swaziland ainsi que Trinidad et Tobago.

³⁰ Indépendamment des clauses humanitaires et de souveraineté du règlement Dublin, sur la base desquelles l'Allemagne a elle-même pris ses responsabilités en 2015.

³¹ Chiffre officiel du Conseil et de la Commission. La Belgique, elle, se base sur un chiffre de 3.794 personnes à relocaliser: 2.448 + 1.346 (au lieu de 1.364). Deux versions de la même résolution avec cette différence mineure ont circulé à un moment donné.

Encadré 1

Chronique d'une décision difficile

L'accord politique de juillet 2015 pour la **relocalisation de 40.000 personnes** réfugiées en Italie et en Grèce a été formellement approuvé en septembre, après avoir aussi obtenu l'accord du Parlement européen. Il a finalement été convenu qu'il s'agirait d'un **mécanisme volontaire** : les États membres étaient libres d'y souscrire ou non. Seules l'Autriche et la Hongrie ont décidé de ne proposer aucune place dans ce système. Une fois approuvé, le mécanisme est cependant contraignant.

La deuxième décision – concernant la **relocalisation de 120.000 personnes** – a été adoptée en septembre. Il s'agit cette fois d'une **répartition obligatoire**. Faute de consensus, un vote est intervenu au sein du Conseil : la décision n'a donc pas été prise à l'unanimité, mais à la majorité qualifiée, ce qui indique que la crise était profonde³².

À ce moment-là, toutes les 160.000 places n'ont pas pu être attribuées aux États membres³³ : pour 61.744 des 160.000 relocalisations, il n'a pas encore définitivement été décidé quels États membres les prendraient en charge.

- **7.744 des 40.000 premières places n'ont pas encore pu être réparties**, faute d'un nombre suffisant d'engagements de la part des États membres. On avait annoncé que l'on chercherait un accord à ce sujet avant la fin 2015, mais ce n'est toujours pas le cas au moment où nous écrivons ces lignes. Comme la mise en œuvre des précédents accords de relocalisation s'est faite très lentement, l'attention s'est d'abord portée sur cette question-là.
- Sur les 120.000 places du deuxième accord, **54.000 n'ont pas encore été réparties définitivement**. Dans la proposition qu'elle avait faite en septembre 2015, la Commission avait suggéré, en plus des 50.400 relocalisations depuis la Grèce et des 15.600 depuis l'Italie, que la Hongrie bénéficierait du mécanisme d'urgence pour 54.000 places de relocalisation. La Hongrie n'a cependant pas voulu en entendre parler. Il a finalement été convenu que les 54.000 places restantes seraient maintenues en réserve et seraient attribuées, au plus tard un an après l'entrée en vigueur de l'accord (septembre 2016) à la Grèce, à l'Italie ou à un autre État membre si les besoins évoluent. La décision sur les États membres bénéficiaires déterminera la répartition exacte de ces 54.000 places, mais il semble déjà confirmé que cela se fera conformément au quota de places déjà attribuées. La Commission a fait en mars 2016 une proposition d'adaptation afin que les États membres puissent aussi utiliser ces places (sur base volontaire) pour réinstaller des Syriens de Turquie, en exécution de l'accord conclu avec ce pays.

3.2.2. | Hotspots : enregistrement – relocalisation – retour

Les mesures de relocalisation sont liées à l'approche dite des « hotspots ». Les *hotspots* (ou centres de crise) sont un concept qui s'est développé l'an dernier. Le terme désigne des lieux, aux frontières extérieures de l'UE, confrontés à une pression migratoire « spécifique et disproportionnée ». L'État membre concerné y bénéficie d'un soutien pour gérer des flux migratoires « mixtes ». Le concept consiste à enregistrer tout le monde avant que les migrants ne soient orientés vers des procédures d'asile et de relocalisation

ou, pour ceux « qui n'ont manifestement pas besoin de protection », de retour. D'emblée, un grand flou a régné pour savoir si les *hotspots* seraient ou non des centres fermés. Cela a été en partie le cas (voir plus loin).

Plusieurs agences de l'UE assistent les autorités nationales dans les hotspots : en particulier le Bureau européen d'appui pour l'asile EASO (European Asylum Support Office), pour une collaboration pratique au niveau des demandeurs d'asile (enregistrement, identification, empreintes digitales, audition) et Frontex, l'agence pour la coopération aux frontières extérieures de l'UE, pour le retour des « migrants irréguliers ». Europol et Eurojust apportent un soutien pour démanteler des réseaux de traite et de trafic d'êtres humains³⁴.

³² La Hongrie, la Tchéquie, la Slovaquie et la Roumanie ont voté contre.

³³ À l'origine, la Commission voulait appliquer une clé de répartition obligatoire pour décider du nombre de places dans chaque État membre en tenant compte des paramètres suivants : (1) la taille de la population pour 40%; (2) le PIB pour 40%; (3) le nombre de demandes d'asile et de places de réinstallation au cours des quatre dernières années pour 10%; et (4) le taux de chômage pour 10%. Cette proposition n'a pas été acceptée, mais les chiffres obtenus par ces calculs ont tout de même servi de base aux négociations.

³⁴ Commission européenne, *Explanatory note on the « hotspot » approach*, 2015. Consultable sur : www.statewatch.org/news/2015/jul/eu-com-hotspots.pdf; Parlement européen, *Hotspots and emergency relocation: State of Play. Briefing*, mars 2016, disponible sur : [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/579070/EPRS_BRI\(2016\)579070_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/579070/EPRS_BRI(2016)579070_EN.pdf); Commission européenne, *Managing the refugee crisis*, factsheets, 10 février 2016.

Une série de hotspots ont été identifiés en septembre en Italie et dans les îles grecques (voir carte 2), avec une coordination régionale à Catane pour l'Italie et au Pirée pour la Grèce³⁵. Il a fallu plusieurs mois pour que la plupart d'entre eux soit opérationnels.

Carte 2. Hotspots identifiés en Italie et en Grèce (Source : Commission et Parlement européen)³⁶



3.2.3. | Un processus de relocalisation très lent

Même après la difficile approbation des décisions de relocalisation, le chemin a été **parsemé d'embûches**. La Slovaquie et la Hongrie ont introduit un recours contre la deuxième décision de relocalisation auprès de la Cour de justice de l'Union européenne³⁷. Fin février, la Hongrie annonçait aussi un référendum sur l'opportunité du plan de répartition obligatoire³⁸. La Pologne a fait savoir dans la presse qu'elle n'appliquerait pas les décisions. L'Autriche s'est aussi demandé ouvertement pourquoi elle devrait relocaliser des personnes alors qu'elle doit

déjà traiter un nombre proportionnellement très élevé de demandes d'asile. En décembre 2015, la Suède et l'Autriche ont demandé à pouvoir faire usage de la possibilité de suspendre leurs obligations de relocalisation en raison des flux importants de migrants dans leur pays. La Suède a aussi demandé à pouvoir bénéficier elle-même du mécanisme de relocalisation d'urgence.

Qui plus est, la mise en place générale des mesures d'urgence a été extrêmement pénible. La mise sur pied des hotspots identifiés en septembre 2015 (voir Carte 2) a soulevé des difficultés. À la mi-janvier 2016, un seul centre de crise était opérationnel en Grèce (à Moria, sur l'île de Lesbos) et deux en Italie, à Lampedusa et Trapani (Sicile). À la mi-avril, tous les hotspots grecs (sauf celui de Kos) étaient opérationnels et en Italie, ceux de Pozzallo et Taranto l'étaient également³⁹. Mi-mai, la situation sur ce plan n'avait pas évolué. En Italie eurent lieu entretemps

35 *Op.cit.*

36 Parlement européen, *Hotspots and emergency relocation: State of Play. Briefing*, mars 2016, disponible sur: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/579070/EPRS_BRI\(2016\)579070_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/579070/EPRS_BRI(2016)579070_EN.pdf).

37 CJUE, *République slovaque c. Conseil de l'Union européenne*, C-643/15, 2 décembre 2015; CJUE, *Hongrie c. Conseil de l'Union européenne*, C-647/15, 3 décembre 2015.

38 De Standaard, *Orban wil verplichte spreiding kelderen*, 25 février 2015.

39 Commission européenne, *Deuxième rapport sur la relocalisation et la réinstallation*, COM(2016)222 final, 12 avril 2016.

de nombreuses discussions concernant l'ouverture de hotspots supplémentaires (même itinérants).

La Grèce et l'Italie se sont plaintes initialement que les autres États membres n'aient pas suffisamment respecté leur promesse d'envoyer des experts pour les aider, tandis que d'autres États membres ont répliqué que ceux qui étaient sur place n'avaient rien à faire.

Le 13 mai 2016, près de huit mois après l'adoption des décisions de relocalisation, à peine **1.500 personnes avaient été effectivement relocalisées, sur les 160.000 prévues** : 591 depuis l'Italie et 909 depuis la Grèce. Le nombre de places offertes par les États membres restait lui aussi limité : 5.736 (soit 3,6% des 160.000)⁴⁰.

Mi-mai 2016, seules 24 personnes, venant toutes d'Italie, avaient été relocalisées en Belgique. Aucune depuis la Grèce.

L'Italie a aussi accueilli, contrairement à la Grèce, beaucoup de nouveaux arrivants qui avaient des nationalités non visées par le programme de relocalisation⁴¹. La lenteur de la relocalisation est également due au manque de confiance des demandeurs d'asile concernant l'accès difficile à la procédure d'asile grecque et la capacité d'accueil limitée dans ce pays. Des demandeurs se sont également retirés de la procédure de relocalisation parce que les délais de traitement dans les États membres d'accueil étaient longs.

La **Belgique** a fait dépendre l'exécution des relocalisations du bon fonctionnement du système des hotspots, avec un contrôle aux frontières extérieures et une limitation des flux secondaires. 30 places ont été proposées jusqu'à mars 2016 et 24 personnes venant toutes d'Italie avaient été effectivement relocalisées mi-mai. La Belgique s'est finalement dite prête à augmenter ce nombre, compte tenu de la baisse des demandes d'asile en Belgique⁴² et des progrès réalisés dans les hotspots : début avril, elle a proposé 100 places à la Grèce, et mi-mai 100 places de plus. Les vingt premières personnes provenant de Grèce étaient attendues pour fin mai.

⁴⁰ Commission européenne, *Third report on relocation and resettlement*, COM(2016)360 final, 18 mai 2016.

⁴¹ Commission européenne, *Rapport d'avancement sur la mise en place des centres de crise en Italie*, COM (2015) 679 final, 15 décembre 2015.

⁴² De Redactie, *Francken over spreidingsplan: 60 tot 100 vluchtelingen is mogelijk*, 11 mars 2016, disponible sur www.deredactie.be.

3.2.4. | La relocalisation et les hotspots : une réponse à la crise des réfugiés ? Quelques réflexions critiques⁴³

La relocalisation, un outil de solidarité ?

La décision prise par l'UE dans le deuxième semestre 2015 de répartir en son sein 160.000 personnes est sans précédent. Il n'y a pas si longtemps encore, elle aurait été inimaginable. Pourtant, la manière dont ces mesures ont été présentées – comme une marque de solidarité et un mécanisme pour parvenir à une répartition plus équitable – est contestable selon Myria. Les mesures de relocalisation doivent en effet être replacées dans leur juste contexte qui est celui-ci du système de Dublin qui, lui-même, n'est pas vraiment un outil de solidarité. Bien que ce système soit considéré comme étant en faillite après tous ces mois de crise, c'est pourtant lui qui continue à définir les règles du jeu.

Si les décisions de relocalisation constituent une dérogation au règlement Dublin, celle-ci est très limitée et temporaire. L'idée sous-jacente reste tout à fait dans la logique juridique du règlement : les « pays de première ligne » assument la responsabilité première du traitement des demandes d'asile, sauf pour les exceptions prévues en vertu des mécanismes d'urgence ad hoc. Les mesures visaient à remettre à l'honneur le système de Dublin – et les déséquilibres dans l'attribution des responsabilités qui en résultent : l'exception doit confirmer la règle.

Étant donné qu'en pratique les lourdes charges de ce règlement étaient davantage une fiction qu'une réalité pour les États membres situés aux frontières extérieures (dans le cas de la Grèce, cela faisait quelques années déjà qu'il n'y avait plus de transferts Dublin - voir plus loin), l'idée de la relocalisation a semblé à certains l'occasion de faire réellement supporter par les pays de première ligne la responsabilité qui leur incombe en vertu du règlement Dublin. Le lien entre le plan de relocalisation et l'approche des *hotspots* n'y était pas étranger non plus : il permettait d'intensifier la pression sur ces pays pour qu'ils enregistrent effectivement tous ceux qui entrent dans l'UE, de manière à ce que les responsabilités incombent aux États membres par lesquels l'entrée est effectuée.

La recommandation de la Commission du 10 février 2016, adressée à la Grèce afin de permettre à nouveau

⁴³ Voir, entre autres, à ce sujet : Francesco Maiami, *Hotspots and relocation schemes, the right therapy for the common European asylum system?*, Migration Policy Centre blog, février 2016.

les transferts Dublin vers ce pays, repose sur la même idée. Avec le recul, elle prend un petit côté surréaliste dans le contexte actuel : alors que les relocalisations depuis la Grèce vers les autres États membres se mettent péniblement en place, on travaille dans le même temps à rétablir des mouvements en sens inverse.

Un exercice fictif pour mettre à l'épreuve la faisabilité du plan

Même si c'est peu réaliste, abordons le plan en théorie, comme s'il fonctionnait parfaitement, afin de mettre à l'épreuve sa logique. Nous le ferons du point de vue d'un pays de destination traditionnel, la Belgique, et d'un pays de première ligne, la Grèce.

- En théorie, la Belgique devrait voir le flux de demandeurs d'asile diminuer fortement, car peu d'entre eux arriveraient ici sans pouvoir être renvoyés dans un autre État membre en vertu du règlement Dublin : il ne s'agirait pratiquement que de ceux qui sont relocalisés en Belgique ou qui pénètrent dans notre pays en franchissant l'une de ses rares frontières extérieures.
- En théorie toujours, la Grèce serait responsable des 880.000 personnes qui ont pénétré dans l'UE en 2015 via ce pays et de toutes celles qui le feront en 2016. En deux ans, ce pays pourrait renvoyer 64.400 personnes vers d'autres États membres : les demandeurs d'asile qui ont de fortes chances d'être reconnus (jusqu'à ce que le quota soit atteint). Mais la Grèce reste responsable de ceux que les autres États membres ne veulent pas reprendre (par exemple les cas difficiles de personnes refusées pour des raisons d'ordre public) ainsi que de tous les autres demandeurs d'asile, de leur intégration après la reconnaissance et du renvoi de tous ceux qui ne demandent pas l'asile ou qui reçoivent une décision négative.

Pour pouvoir parler de solidarité, les dérogations au règlement Dublin auraient dû être plus substantielles, en termes de nombre et de public cible.

La Grèce : du statut de pays suspendu à celui de pays pleinement responsable

Avec ces décisions de relocalisation, et plus encore avec la fermeture de la route des Balkans (voir plus loin), l'Union européenne a placé une énorme charge sur les épaules de la Grèce. La Grèce était pourtant depuis des années le mauvais élève du système européen d'asile.

Comme nous l'avons dit, tous les transferts Dublin vers la Grèce ont cessé depuis 2011 parce que la Cour de justice

de l'UE et la Cour européenne des droits de l'homme ont estimé qu'en Grèce « des défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile (...) constituent des motifs sérieux et avérés de croire que le demandeur courra un risque réel d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants »⁴⁴.

Avec les décisions de relocalisation et la fermeture de la route des Balkans, l'Union européenne a placé une énorme charge sur les épaules de la Grèce. La Grèce était pourtant depuis des années le mauvais élève du système européen d'asile.

Hotspots : séparer rapidement le bon grain de l'ivraie ?

Investir dans un contrôle et un enregistrement effectifs des primo-arrivants aux frontières extérieures est un choix logique et légitime pour une région du monde qui veut supprimer les frontières intérieures. Mais la condition absolue à cela est que ce contrôle soit 'sensible' aux besoins de protection et conforme aux droits fondamentaux. À cet égard, il y a pourtant du pain sur la planche.

Lorsque des milliers de personnes sont arrivées à l'automne 2015 (à un moment donné, jusqu'à 10.000 par semaine en Grèce), il est devenu pratiquement impossible de gérer correctement cet afflux de réfugiés. Les quelques hotspots étaient encore en pleine installation⁴⁵. Au cours des mois précédents, des ONG et certains médias ont fait état de garanties de protection insuffisantes, d'identifications bâclées (y compris de mineurs non accompagnés), du refus de certaines personnes que l'on prenne leurs empreintes digitales, de problèmes d'accès à l'information et de difficultés d'accès aux hotspots pour le HCR et les ONG⁴⁶.

Myria demande au gouvernement belge d'insister pour que soit mis en place un mécanisme indépendant de contrôle du fonctionnement des centres de crise. Un élément important d'inquiétude à ce sujet est que ces centres doivent opérer une sélection rapide entre les personnes qui ont et celles qui n'ont pas besoin de protection. On part du principe que ceci doit pouvoir être

44 CJUE, N.S. c. *Secretary of State for the Home Department et M.E et autres c. Refugee Applications Commissioner, Ministry for Justice, Equality and Law Reform*, C-411/10 et C-493/10, 21 décembre 2011. La Cour européenne de Justice s'était prononcée précédemment dans l'affaire *M.S.S. v. Belgique et Grèce*, nr 30696/09, 21 janvier 2011.

45 IRINnews, *The EU's Hotspot 'solution' deepens refugee crisis*, 23 octobre 2015.

46 AIDA, *Country report: Italy, décembre 2015*; ECRE *Weekly Bulletin, Italy, a worrying trend is developing in the 'hotspots'*, 20 décembre 2015; ECRE *Weekly Bulletin, Lampedusa 'hotspot' shows severe deficiencies, states the Italian Senate*, 11 mars 2016; IRINnews, *How Italy's flawed hotspots are creating thousands of clandestini*, avril 2016.

évalué assez facilement, mais on peut se demander si c'est bien le cas. On semble se baser sur des « présomptions de sécurité », sur base de certaines nationalités, de l'existence d'un pays tiers sûr (voir plus loin), ou sur un questionnaire à choix multiple complété à l'arrivée (pré-identification en Italie). Cela aboutit apparemment à refuser des demandeurs sans examen approfondi de leur dossier et sans beaucoup d'informations sur les moyens de contester ces décisions ou ces présomptions.

En Italie, ceux qui sont considérés comme des migrants irréguliers après une pré-identification iraient dans un centre fermé ou dans la clandestinité, sans autre possibilité de demander l'asile. Après l'accord entre l'UE et la Turquie, des centres de crise fermés ont vu le jour sur les îles grecques et des personnes y seraient automatiquement détenues. Nous reviendrons sur ce problème.

Le système tient très peu ou pas compte des personnes concernées

La relocalisation est réservée aux demandeurs d'asile ayant certaines nationalités. Mais même ces « heureux élus » n'ont aucun droit de regard sur le pays qui pourrait les accueillir. Pourtant, les demandeurs d'asile n'ignorent pas qu'il existe de grandes différences entre les États membres au niveau de la procédure d'asile, de la protection, de l'accueil et du niveau de prospérité. Cela explique au moins en partie leur manque d'enthousiasme à participer au programme de relocalisation⁴⁷. Si chaque État membre possède un officier de liaison qui peut faire un exercice de mise en concordance entre les demandes du pays de destination et les candidats à la relocalisation (compte tenu de leurs qualifications, des langues qu'ils connaissent et de leurs liens familiaux, sociaux et culturels), on ne sait pas clairement dans quelle mesure cet exercice est effectivement réalisé. En outre, la concordance est essentiellement envisagée du point de vue de l'État membre et pas du candidat à la relocalisation.

4. QUE RESTE-T-IL DE L'ESPACE SCHENGEN? LE RETOUR DES MURS, DES BARRIÈRES ET DES CONTRÔLES FRONTALIERS EN EUROPE

L'image de la « forteresse Europe » a été quelque peu écornée en 2015. Même s'il est toujours aussi difficile d'entrer de manière sûre et légale dans l'Union européenne, il s'est avéré que, une fois que quelqu'un était parvenu à poser le pied sur le sol européen, il pouvait rejoindre assez facilement l'État membre de son choix. On a ainsi assisté à un véritable exode de réfugiés et de migrants prêts à risquer leur vie pour atteindre les côtes européennes, avant de poursuivre leur route vers les pays où ils espéraient obtenir une protection et le meilleur accueil possible. Jamais, autant de demandeurs d'asile n'ont obtenu une protection dans l'UE qu'en 2015.

Au début, la politique des pays situés le long de la route des Balkans visait surtout à faciliter la progression de ces personnes (politique dite du 'laissez-passer'). Ces pays se sont ensuite repliés sur eux-mêmes et ont pris toutes sortes de mesures qui ont eu un effet de domino dans les autres pays. On en est revenu à des recettes datant de l'ère pré-Schengen : la réintroduction de contrôles frontaliers afin de pouvoir gérer le flux de migrants.

L'espace Schengen a ainsi été fortement mis sous pression, même si les contrôles frontaliers sont chers et si tout le monde est conscient qu'il n'y a pas d'alternative à Schengen. On a également vu resurgir ici et là, à l'intérieur et à l'extérieur de l'espace Schengen, des frontières physiques, comme en Autriche, en Slovaquie, en Hongrie et dans l'Ex-République yougoslave de Macédoine.

47 Maïa De La Baume, *Why the EU's Refugee relocation policy is a flop*, [Politico.eu](#), 6 janvier 2016.

4.1. | Les contrôles aux frontières extérieures, une priorité à l'agenda politique

Pendant de longs mois, la Grèce est apparue totalement incapable de contrôler un tant soit peu son long littoral et d'organiser l'accueil des très nombreux arrivants. S'il est incontestable qu'aucun autre État membre n'aurait été en mesure de relever correctement ce défi, la crise économique et financière qui frappe la Grèce n'a rien fait pour arranger les choses, d'autant plus que ce pays est depuis des années le plus mauvais élève de la classe européenne en matière d'asile. En dépit de ces circonstances, la Grèce a subi de fortes pressions de la part du reste de l'UE et a, à partir de février, mené une politique visant à contenir le flot de réfugiés (voir ci-dessous).

Cette situation a clairement mis en lumière la fragilité du système actuel de contrôles aux frontières extérieures : un système dans lequel une responsabilité européenne énorme – le contrôle aux frontières extérieures de l'UE – repose pour l'essentiel sur les épaules de quelques États membres.

À la veille du Conseil européen de décembre 2015, la Commission européenne a dès lors fait une proposition pour créer un corps européen de gardes-frontières et de garde-côtes qui verrait Frontex se muer en une agence nouvelle et plus puissante, dotée d'un mandat étendu. Pour l'instant, cette agence est en effet entièrement dépendante des États membres, non seulement pour le matériel et le staff opérationnel, mais aussi parce qu'elle ne peut pas effectuer elle-même d'opérations de contrôle aux frontières et de retour sans qu'un État membre le lui ait demandé. Nous n'aborderons pas ici cette proposition et les négociations qui sont en cours à ce sujet. Il est néanmoins clair que l'intention des institutions européennes est d'europeaniser davantage la politique de retour et de contrôle aux frontières⁴⁸.

48 À ce sujet, voir également notre rapport *La migration en chiffres et en droits 2016*, Chapitre 7 Retour, détention et éloignement.

4.2. | Un domino de contrôles frontaliers temporaires à l'intérieur de l'espace Schengen

Encadré 2

L'Union européenne et l'espace Schengen

L'espace Schengen est une zone de 26 États membres (22 pays de l'UE + 4 non UE) à l'intérieur duquel on peut se déplacer sans contrôles frontaliers internes. Bien que *l'acquis Schengen* fait partie intégrante de l'Union européenne, ce cadre a dépassé les frontières de l'UE en 1985⁴⁹. Tous les États membres participent jusqu'à un certain point à la collaboration Schengen, mais ils ne font pas tous partie de cette zone sans contrôles frontaliers internes⁵⁰. Le **Royaume-Uni** et l'**Irlande** ont choisi de ne pas supprimer les contrôles frontaliers internes avec les autres pays Schengen et **Chypre**, la **Bulgarie**, la **Roumanie** et la **Croatie** ne satisfont pas encore aux conditions pour pouvoir les supprimer⁵¹. Quatre pays non UE font par ailleurs aussi partie de ce zone : l'**Islande**, le **Liechtenstein**, la **Norvège** et la **Suisse**.

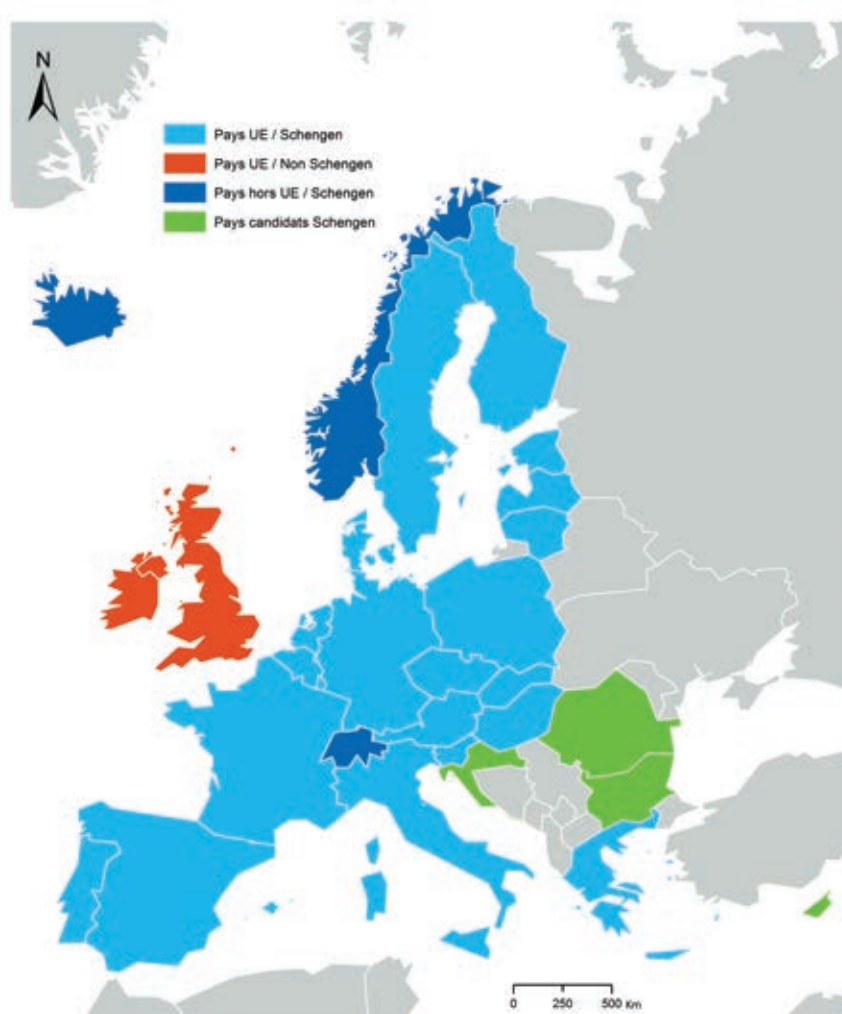
49 La convention Schengen originale de 1985 était une convention (intergouvernementale) entre les pays du Benelux, l'Allemagne et la France. D'autres pays se sont associés progressivement. En 1997 la Convention d'Amsterdam intégrait cet acquis dans le cadre de l'Union européenne.

50 Remarquons enfin que les citoyens de l'UE – indépendamment du fait que leur pays fasse ou non partie de Schengen – ont le droit à la libre circulation quand ils voyagent à l'intérieur de l'UE. Dans un pays de l'UE qui n'appartient pas à Schengen, seule un contrôle d'identité minimal est fait.

51 Les pays qui accèdent à l'UE doivent accepter l'acquis Schengen intégralement, mais cela ne leur donne pas automatiquement l'accès à l'espace Schengen. Pendant une période d'évaluation ces pays doivent montrer qu'ils sont capables de garder leurs frontières externes terrestres, maritimes et aériennes et que la collaboration avec les services policiers est au point.

Carte 3. L'Union européenne et l'espace Schengen

(Source : Commission européenne⁵²)



À partir de l'automne 2015, plusieurs pays de l'espace Schengen ont rétabli des contrôles frontaliers intérieurs en amont sur la route des Balkans. L'**Allemagne**⁵³ a été la première à le faire, le 13 septembre, en particulier le long de sa frontière avec l'Autriche. Deux jours plus tard, l'**Autriche** annonçait à son tour des contrôles frontaliers,

entre autres à sa frontière avec la Slovaquie. La **Slovaquie** a, du coup, fait de même à la frontière hongroise. Ces derniers contrôles ont été levés au bout de trente jours parce que la route suivie par les migrants s'était déplacée. La **Hongrie** a installé une clôture à sa frontière avec la Serbie, puis à celle avec la Croatie. Le 17 octobre 2015, la Hongrie a aussi effectué pendant dix jours des contrôles à sa courte frontière avec la Slovaquie afin d'éviter des arrivées depuis ce pays.

52 Commission européenne. Carte consultable sur : http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm.

53 Les contrôles ont été instaurés sur un nombre limité de grandes voies d'accès avec l'Autriche, ainsi que sur les autoroutes et dans les trains internationaux. L'Allemagne a justifié la décision en affirmant que les flux spontanés et non contrôlés de nouveaux arrivants constituaient une menace sérieuse pour sa sécurité intérieure et l'ordre public. Les contrôles frontaliers devaient contribuer à maîtriser la situation. À ce sujet, voir : Commission européenne, *Avis de la Commission du 23.10.2015 sur la nécessité et la proportionnalité du contrôle aux frontières intérieures réintroduit par l'Allemagne et l'Autriche*, C(2015)7100 final, Bruxelles le 23 octobre 2015.

Carte 4. La route des Balkans occidentaux, contrôles frontaliers renforcés et frontières fermées (Source: De Standaard, 4 mars 2016)



Quelques semaines plus tard, cet effet domino s'est poursuivi dans les pays scandinaves. Le 12 novembre, la **Suède** – qui était pourtant jusque-là l'État membre le plus « ouvert » pour les demandeurs d'asile – a réintroduit des contrôles frontaliers temporaires sur les lignes de ferry venant du sud et sur le pont qui la relie avec le Danemark. La **Norvège**, pays associé à l'espace Schengen, a suivi le pas le 26 novembre, en se concentrant sur les liaisons ferry avec les pays de l'espace Schengen. Le **Danemark** a quant à lui et dès le 4 janvier 2016, rétabli des contrôles frontaliers à ses frontières terrestres et maritimes avec l'Allemagne.

Un peu plus tard, l'**Autriche** a encore renforcé ses contrôles frontaliers, limitant à quelques endroits les points de franchissement de sa frontière. La **Belgique**⁵⁴

a décidé le 23 février 2016 d'instaurer des contrôles temporaires en certains lieux stratégiques de Flandre occidentale, à la frontière française. Les autorités françaises avaient procédé à une évacuation partielle de la « jungle de Calais », qui abritait des milliers de migrants en transit, et les autorités belges voulaient dès lors éviter que ceux-ci ne franchissent la frontière⁵⁵. Ces contrôles ont été arrêtés le 22 avril.

54 Remarquons à cet égard que le préambule du texte modifié du code frontières Schengen stipule que : « La migration et le franchissement des frontières extérieures par un grand nombre de ressortissants de pays tiers ne devraient pas être considérés, en soi, comme une menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure ». Voir à ce sujet : Yves Pascouau and Sylvie Guillaume, *The rise of national borders and the fall of a symbol*, EuropeanMigrationLaw.eu – Viewpoints n° 1 – mars 2016.

55 FRONTEX, *FRAN Quarterly, quarter 3, July-September 2015, Janvier 2016*; Commission européenne, *Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 23 et seq. of the Schengen Borders Code*, disponible sur : http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_reintroduction_of_border_control_en.pdf. La France a également rétabli des contrôles à ses frontières intérieures, non pas pour des raisons liées à l'immigration, mais dans le cadre de l'état d'urgence décrété après les attentats terroristes du 13 novembre 2015 à Paris. Le premier mois, cela a coïncidé avec les contrôles frontaliers décidés en prévision du Sommet de l'ONU sur le climat. Après les attentats terroristes de Bruxelles du 22 mars, il y a eu des files d'attente dues à des contrôles effectués par les **Pays-Bas** pendant une dizaine de jours à la frontière avec la Belgique.

4.3. | Des contrôles temporaires puis prolongés : Exclure de facto la Grèce de l'espace Schengen ?

La plupart des pays ont rétabli des contrôles aux frontières en se basant sur le code frontières Schengen⁵⁶, et plus particulièrement sur la clause portant sur des situations nécessitant une action urgente (voir Encadré 3). Au bout d'un délai maximal de deux mois, ces contrôles sont prolongés en vertu de la cause relative aux événements prévisibles.

Encadré 3

La réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures dans le code frontières Schengen

Ces contrôles sont possibles en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre.

Article 23 : en cas d'événements prévisible

Pour une ou plusieurs périodes de 30 jours, prolongeable jusqu'à six mois maximum.

Article 25 : les cas nécessitant une action urgente

Pour une période de 10 jours, prolongeable par une ou plusieurs périodes de 20 jours jusqu'à deux mois maximum.

Article 26 : circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures du fait de manquements graves persistants liés aux contrôles aux frontières extérieures. Pour une période n'excédant pas six mois, prolongeable trois fois jusqu'à deux ans maximum.

Procédure

Dans le cadre des **articles 23 et 25**, c'est l'État membre qui prend l'initiative et qui évalue lui-même si la mesure est nécessaire et proportionnelle. La Commission européenne peut ensuite émettre un avis. Dans le cadre **de l'article 26**, c'est le Conseil de l'UE qui formule une recommandation (sur proposition de la Commission et éventuellement à la demande des États membres) à un ou plusieurs États membres pour rétablir ou maintenir des contrôles à leurs postes frontières ou à certains d'entre eux. Le Conseil évalue si la mesure est nécessaire et proportionnelle. Dans tous les cas, les autres États membres, la Commission et le Parlement européen en reçoivent une notification motivée.

⁵⁶ Règlement (CE) 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen). Depuis lors, le code Schengen a été modifié à plusieurs reprises.

Début 2016, un certain nombre d'États de l'espace Schengen ont affirmé que les contrôles aux frontières intérieures resteraient nécessaires, malgré les conséquences aux niveaux pratiques et budgétaires, même au-delà des délais maximaux prévus. L'Allemagne envisageait avec appréhension l'après mai 2016, lorsqu'il n'y aurait plus de base légale pour prolonger ces contrôles. Lors du conseil informel du 25 janvier, les États membres ont dès lors demandé à la Commission européenne de voir si des démarches pouvaient être entreprises pour activer l'article 26 du code Schengen⁵⁷. Selon cette disposition, des **circonstances exceptionnelles** permettent de justifier des contrôles frontaliers internes pendant une durée maximale de deux ans si le fonctionnement global de l'espace intérieur est mis en péril par des manquements graves et persistants liés aux contrôles aux frontières extérieures.

La Commission a entrepris les démarches pour mettre en route cette procédure, après l'adoption du rapport d'évaluation Schengen concernant la Grèce. Le 12 février 2016, le Conseil de l'UE a approuvé cinquante recommandations destinées à la Grèce en matière d'identification, d'enregistrement, de relevé des empreintes digitales et de contrôle des frontières maritimes. La Grèce devrait faire rapport sur la mise en œuvre de ces recommandations après trois mois (pour le 12 mai 2016). Ce jour-là, le Conseil a adopté une recommandation (après une proposition de la Commission du 4 mai) autorisant cinq États membres à maintenir des contrôles pour une période de six mois, et ce seulement à des postes-frontières déterminés⁵⁸. Il a été considéré que la Grèce « a accompli des progrès significatifs » mais que toutes les lacunes ne peuvent être comblées dans un délai de trois mois. La Commission s'est tenue à l'objectif fixé en mars, visant à normaliser la situation dans l'espace Schengen d'ici fin 2016. Un plan en plusieurs étapes pour atteindre ce but a été proposé début mars dans une feuille de route pour « en revenir à l'esprit de Schengen »⁵⁹.

5. SOUS-TRAITER LA POLITIQUE EUROPÉENNE D'ASILE ET DE CONTRÔLE AUX FRONTIÈRES ET « CONTENIR »⁶⁰ LES DEMANDEURS D'ASILE EN GRÈCE ET EN TURQUIE

À partir de l'automne 2015, l'UE n'a pas ménagé ses efforts pour réduire le flux de migrants et de réfugiés. C'est dans ce but qu'elle a intensifié sa collaboration avec des pays tiers. Des sommets successifs ont été organisés avec les pays de l'Ouest des Balkans, les pays d'Afrique et la Turquie. Un accord de coopération euro-africaine a notamment été conclu lors du sommet de La Valette, en novembre 2015 et un Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique a été constitué. Une collaboration intensive de haut niveau s'est également mise en place entre un certain nombre d'États membres de l'UE et les pays de l'Ouest des Balkans, considérés comme une zone tampon interne pour empêcher l'afflux de réfugiés venus de Grèce. Mais il fallait aussi les empêcher de rejoindre la Grèce. Tous les regards se sont alors tournés vers la Turquie, l'UE estimant qu'elle détenait la clé pour résoudre la crise actuelle.

La Turquie compte actuellement le plus grand nombre de personnes déplacées au monde, avec 2,5 millions de réfugiés syriens⁶¹ sur son territoire et un système d'asile très précaire (voir encadré 4). Le gros des récents flux migratoires en direction de l'Europe est également passé par la Turquie en 2015 et début 2016. Dans l'approche européenne, la Turquie s'est ainsi vu assigner un rôle de plus en plus déterminant pour « endiguer et maîtriser les flux migratoires »⁶².

57 EUObserver, *Germany announces indefinite border checks*, 21 janvier 2016.

58 Conseil de l'UE, *Council Implementing Decision setting out a Recommendation for temporary internal border control in exceptional circumstances putting the overall functioning of the Schengen area at risk*, 12 mai 2016.

59 Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route*, 4 mars 2016, COM (2016) 120 final.

60 Terme repris de l'ECRE : « containment policy ».

61 Début février 2016, la Turquie a accueilli 2.582.600 Syriens sous un régime de protection temporaire. Source : Commission européenne, *Annexe à la Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des actions prioritaires prévues par l'agenda européen en matière de migration – Plan d'action commun UE-Turquie – Rapport de mise en œuvre*, COM(2016) 85 Final, 10 février 2016.

62 Conseil européen informel, Déclaration du 23 septembre 2015.

5.1. | L'Ouest des Balkans comme zone tampon : la fin de la politique du « laissez-passer »

Les frontières extérieures « poreuses » du littoral grec ont suscité un vif mécontentement sur le continent européen. En novembre 2015, plusieurs pays des Balkans ont décidé de ne plus laisser entrer que les ressortissants de Syrie, d'Afghanistan et d'Irak, laissant ainsi de nombreuses autres personnes échouées au bord de la route.

Si ces décisions s'appuyaient dans un premier temps sur des mesures unilatérales (avec un effet de domino), l'Autriche, les pays du groupe de Visegrad⁶³ et les pays des Balkans ont développé en février 2016 une approche commune pour réduire le nombre de réfugiés le long

de la route des Balkans. À la fin de ce mois-là, seuls les Syriens et les Irakiens pouvaient encore franchir, au compte-gouttes, la frontière entre la Grèce et la Macédoine (FYROM). Après la Slovaquie et la Serbie, l'Ex-République yougoslave de Macédoine a décidé à son tour,

Les pays des Balkans sont ainsi devenus une sorte de zone tampon entre la Grèce et le reste de l'UE, provoquant l'isolement de fait de la Grèce.

début mars 2016, de fermer entièrement ses frontières aux personnes sans passeport et sans visa valable. Les pays des Balkans sont ainsi devenus une sorte de zone tampon entre la Grèce et le reste de l'UE, provoquant l'isolement de fait de la Grèce. Dans l'impossibilité de poursuivre leur exode vers le Nord et l'Ouest de l'Europe, les migrants et les réfugiés se sont retrouvés bloqués en Grèce. Les pays concernés ont agi ainsi dans l'espoir de mettre fin à cet afflux chaotique et incontrôlé, mais cela a mené à la mise en place d'une véritable crise humanitaire en Grèce. Un camp improvisé, abritant jusqu'à 12.000 personnes – dont bon nombre d'enfants – dans des conditions inhumaines, n'a pas tardé à voir le jour à la frontière à Idomeni. La Grèce a été mise sous pression pour fournir, et l'UE a délivré une aide humanitaire⁶⁴.

À la mi-mai, selon le HCR, 45.985 personnes se trouvaient sur le territoire grec (dont la capacité d'accueil est de 34.650 personnes). Parmi celles-ci, 65% auraient une nationalité qui pourrait entrer en compte une relocalisation⁶⁵. Étant

donné l'accès difficile à la procédure d'asile grecque, la lenteur du processus de relocalisation et le fait qu'une partie de ces personnes qu'une partie de ces personnes n'ont pas accès à la relocalisation ou ne veulent pas en bénéficier, beaucoup d'entre elles n'ont rien d'autre à faire qu'attendre. En mai, il a été annoncé que les services d'asile grecs, en collaboration avec le HCR et l'EASO, allaient mettre sur pied un pré-enregistrement dans les prochains mois en vue d'un enregistrement complet des demandeurs d'asile.

5.2. | La Turquie, un acteur clé. Les droits de l'homme au second plan

En collaborant avec la Turquie, l'UE souhaite que le plus grand nombre possible de demandeurs d'asile et de migrants restent en Turquie et que ceux qui franchissent la mer Méditerranée en bateau vers la Grèce soient renvoyés. L'espoir est de contrôler les flux incontrôlés vers l'Europe, de casser le business plan des trafiquants et de prévenir les morts en mer. Pour ce faire, l'UE a progressivement été amenée à considérer la Turquie comme un pays sûr, au sens du contentieux sur l'asile.

5.2.1. | Proposition de liste européenne incluant la Turquie comme pays d'origine sûr

En septembre 2015, la Commission européenne a proposé de dresser une liste des pays d'origine sûrs⁶⁶, comprenant non seulement les pays de l'Ouest des Balkans mais aussi la Turquie. L'idée est d'appliquer une procédure accélérée aux ressortissants turcs qui demandent l'asile dans l'UE en présumant – certes de manière réfutable – qu'ils sont originaires d'un pays sûr. Mi-mai 2016, cette liste n'avait pas encore fait l'objet d'un accord au sein de l'UE, mais d'importants accords avaient déjà été conclus avec la Turquie dans un tas de domaines, que nous présentons ci-dessous.

63 La Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la Tchéquie.

64 Un outil a en tout cas été créé à cette fin, à savoir le Règlement (EU) 2016/369 du Conseil concernant le renforcement de l'aide urgente au sein de l'Union.

65 UNHCR, <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83>; Commission européenne, *Troisième rapport sur la relocalisation et la réinstallation*, COM(2016)360 final, 18 mai 2016.

66 Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une liste commune de l'Union de pays d'origine sûrs aux fins de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, et modifiant la directive 2013/32/UE*, COM(2015) 452 final, 9 septembre 2015.

5.2.2. | Plan d'action UE-Turquie (novembre 2015) : contenir les flux migratoires entre la Turquie et la Grèce

Le 29 novembre 2015 et après toutes sortes de négociations au plus haut niveau, le plan d'action UE-Turquie⁶⁷ est entré en vigueur. Il comporte deux volets. Une aide humanitaire et financière est fournie par l'UE pour des Syriens qui séjournent en Turquie sous un régime de protection temporaire (voir encadré 4), au travers d'un *Fond* de 3 milliards d'euros⁶⁸. En contrepartie, la Turquie doit réellement mettre en œuvre sa nouvelle législation en matière d'asile et déployer des efforts pour assurer aux Syriens un meilleur accès à l'enseignement, aux soins de santé et à l'emploi. L'objectif de ce volet est de réduire les incitants qui poussent les réfugiés à quitter le pays.

Le second volet du plan concerne la collaboration pour empêcher l'immigration irrégulière vers l'Europe (interceptions par les garde-côtes turcs, lutte contre les trafiquants d'êtres humains) et de renvoyer en Turquie les migrants irréguliers qui n'ont pas besoin d'une protection internationale. Le plan donne aussi à la Turquie des perspectives d'accélérer la libéralisation des visas et de rouvrir les négociations sur son adhésion à l'UE⁶⁹.

5.2.3. | Déclaration UE-Turquie (mars 2016) : tarir la filière migratoire venant de Turquie

En mars 2016, la coopération entre l'UE et la Turquie est passée à la vitesse supérieure avec un nouvel accord politique⁷⁰, très controversé. Tous les migrants irréguliers qui arrivent après le 20 mars sur les îles grecques, y compris la plupart de ceux qui recherchent une protection, seront renvoyés en Turquie. Ceux qui ne demandent pas de protection en Grèce sont renvoyés en vertu des accords de réadmission. Ceux qui demandent l'asile ont droit à un traitement individuel de leur demande, conformément aux règles, mais les possibilités de la directive procédure

sont exploitées au maximum pour que ces demandes puissent être rapidement déclarées irrecevables. Ceci est rendu possible en considérant la Turquie comme « premier pays d'asile » ou comme « pays tiers sûr » (voir ci-dessous).

En échange de chaque Syrien renvoyé de Grèce en Turquie, un autre Syrien de Turquie serait réinstallé dans l'UE (c'est le plan dit « 1 pour 1 »). L'objectif est de stopper les traversées illégales entre Turquie et Grèce. Par la suite, l'UE prévoit d'accomplir des efforts supplémentaires sur le plan de la réinstallation au départ de la Turquie (« admission humanitaire »), ceci toutefois sur base volontaire. La Turquie a également obtenu la promesse de recevoir une rallonge de 3 milliards d'euros, en plus des 3 milliards déjà accordés pour les réfugiés syriens en Turquie. L'avancement de la libéralisation des visas pour les ressortissants turcs (au plus tard pour la fin juin 2016, si les conditions sont remplies), et la réouverture de certaines parties des négociations relatives à l'adhésion de la Turquie à l'UE complètent le *deal*.

5.2.4. | Quelques réflexions critiques sur la récente coopération UE-Turquie

Pays d'origine sûr : le pays dont est ressortissant le demandeur d'asile est considéré comme sûr dans le sens où le demandeur d'asile n'a probablement pas besoin de protection. Une procédure d'asile accélérée peut alors être appliquée.

Pays tiers sûr : un pays hors UE par lequel un demandeur d'asile a transité pendant son exode est considéré comme sûr dans le sens où la personne aurait pu y avoir accès à une procédure d'asile et, en cas de décision positive, y obtenir un statut de protection internationale. La demande d'asile peut sur cette base être déclarée irrecevable sans qu'un examen sur le fond doive être mené.

La Turquie, un pays d'origine sûr ?

Il est assez surprenant de voir la Commission européenne présenter en septembre 2015 la Turquie comme un pays d'origine sûr (sans qu'elle n'ait eu d'indications qu'un accord était conclu sur ce point au sein du Conseil). Si les pays de l'Ouest des Balkans figurent sur la plupart des

67 *Plan d'action commun UE-Turquie*, 15 octobre 2015; EU-Turkey statement, *Meeting of heads of state or government with Turkey*, 29 novembre 2015.

68 Commission européenne, *Commission Decision on the coordination of the actions of the Union and the Member States through a coordination mechanism – the Refugee Facility for Turkey*, 24 novembre 2015.

69 Une déclaration de la Turquie et du Conseil européen fait part de l'intention de mettre à exécution d'ici juin 2016 l'accord de réadmission UE-Turquie et de parvenir à une libéralisation des visas pour les ressortissants turcs dans l'espace Schengen pour octobre 2016 (un an plus tôt que prévu).

70 Conseil de l'UE, *EU-Turkey statement*, 18 mars 2016, disponible sur : www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement.

listes nationales de pays d'origine sûrs (comme celle de la Belgique), ce n'est en effet pas le cas pour la Turquie⁷¹.

Il semble que ce pays ait été mis en avant pour des raisons politiques, étant donné que la Turquie est candidate à l'adhésion à l'UE et que des négociations étaient en cours avec elle sur la question migratoire. Du point de vue des droits fondamentaux, cela pose néanmoins question. On peut ainsi se référer notamment à quelques passages que la Commission reprend elle-même dans la motivation de la proposition : « Des cas de discrimination et de violation des droits de l'homme à l'encontre d'individus appartenant à des groupes de personnes vulnérables, notamment des minorités, dont les Kurdes de souche, ou les journalistes et les LGBTI se présentent encore. (...) En 2014, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à des violations dans le cadre de 94 requêtes sur les 2.899 dont elle avait été saisie. La même année, les États membres ont estimé que 23,1% (310) des demandes d'asile introduites par des citoyens turcs étaient fondées »⁷². Myria considère dès lors comme positif le fait que le gouvernement belge ne paraît pas enclin, pour l'instant, à soutenir la proposition qui fait de la Turquie un pays d'origine sûr.

La Turquie, un pays tiers sûr ?

Ces derniers mois, les dirigeants de l'UE ont aussi de plus en plus souvent qualifié la Turquie de « premier pays d'asile » et de « pays tiers sûr ». Ceci a d'ailleurs constitué le fondement de l'accord conclu en mars avec ce pays. Ces concepts ont une incidence sur la procédure⁷³ : un demandeur d'asile peut se voir exclu (demande irrecevable) de la procédure d'asile (décision réfutable) parce que les autorités estiment que :

- soit il a été reconnu comme réfugié dans un pays tiers dans lequel il peut bénéficier d'une protection « suffisante »⁷⁴ (*premier pays d'asile*),

- soit il aurait pu obtenir une protection dans un pays par lequel il a transité ou séjourné (*pays tiers sûr*)⁷⁵.

Parmi les quelques États membres qui ont appliqué dans le passé le concept de 'pays tiers sûr', aucun n'avait (du moins jusqu'il y a peu) considéré la Turquie comme tel⁷⁶. Même après l'accord, les États membres ne sont pas tenus de le faire. Ils peuvent en effet toujours se retrancher derrière la Grèce car, bien que l'accord politique conclu avec la Turquie engage tous les États membres de l'UE, cet aspect concerne juridiquement une question bilatérale entre la Grèce et la Turquie. Même si la Grèce ne possède elle-même pas de liste de pays tiers sûrs, elle peut - sur base de la directive procédure - considérer la Turquie comme pays tiers sûr dans les décisions individuelles (et déclarer une demande irrecevable sur cette base)⁷⁷.

Du point de vue des droits fondamentaux, il est très problématique, dans les circonstances actuelles, de considérer la Turquie comme un pays sûr pour les réfugiés.

Les juges grecs et européens devront trancher la question, mais selon Myria il est problématique dans les circonstances actuelles, du point de vue des droits fondamentaux, de considérer la Turquie comme premier pays d'asile ou comme pays tiers sûr pour les demandeurs d'asile. Cela ne répond d'ailleurs pas aux conditions de la directive procédure. Comme le montre l'Encadré 4, la procédure d'asile en Turquie est encore très lacunaire et les droits accordés aux demandeurs d'asile et aux réfugiés sont très limités. En outre, il y a un risque réel de refoulement qui pourrait encore augmenter dans le contexte actuel.

Dans un contexte dans lequel beaucoup, au sein de l'UE, demandent (à juste titre) une répartition plus équitable des demandeurs d'asile, une question d'un tout autre ordre se pose également : est-il moralement acceptable et souhaitable que l'Europe renvoie des demandeurs d'asile dans le pays qui accueille déjà le plus grand nombre de personnes déplacées au monde ?

71 Commission européenne, *Ibid*; Asylum Information Database (AIDA), *Annual report 2014/2015: Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europ's solidarity crisis*, 31 août 2015.

72 Commission européenne, *Ibid*, p. 7.

73 L'article 33.2 prévoit la possibilité de déclarer des demandes d'asile irrecevables en vertu de ces deux concepts. L'article 35 définit le concept de premier pays d'asile. L'article 38 détermine les conditions auxquelles le pays tiers sûr doit répondre (non-refoulement, possibilité de demander et d'obtenir le statut de réfugié,...) ainsi que les garanties de procédure à respecter.

74 Cette notion n'est pas beaucoup mieux définie dans la directive procédures, qui précise néanmoins « y compris le bénéfice du principe du non-refoulement ».

75 Ce concept se fonde sur une argumentation selon laquelle les réfugiés devraient demander l'asile dans le premier pays sûr dans lequel ils arrivent. Il convient de remarquer à cet égard qu'il n'y a aucune règle absolue qui impose cela dans le droit international. La Convention de Genève ne contient aucune disposition relative aux « pays tiers sûrs ». Le concept est défini comme une application du principe « *protection elsewhere* » : en effet, la Convention n'oblige pas un État à offrir une protection à un demandeur d'asile sur son territoire, mais bien à respecter le principe de non-refoulement. En principe, c'est le cas si un État a la garantie que le demandeur d'asile trouvera une protection ailleurs. À ce sujet, voir: Andreas Zimmerman (ed), *The 1951 Convention related to the status of refugees and its 1967 Protocol. A Commentary*. Oxford University Press, 2011, p. 1109.

76 Belga, « *Aucun pays de l'UE ne considère la Turquie comme un pays tiers sûr pour les réfugiés* », 28 septembre 2015.

77 La Grèce ne possède pas de liste de pays tiers sûrs où la Turquie et d'autres pays figureraient, en ce compris après les changements législatifs de début avril. En ce qui concerne la nouvelle loi, voir: AIDA, *Greece: asylum reform in the wake of the EU-Turkey deal*, 4 avril 2016. Cette loi a aussi abaissé les exigences pour appliquer le concept de premier pays d'asile. Voir aussi: <https://newsthatmoves.org/en/?p=2100>.

Encadré 4

Procédure d'asile et les formes de protection en Turquie⁷⁸

La Turquie a maintenu une restriction géographique dans l'application de la Convention de Genève⁷⁹, en vertu de laquelle seuls les ressortissants des pays du Conseil de l'Europe peuvent y obtenir un statut de réfugié à part entière. Depuis quelques années, le système turc a cependant évolué et a autorisé des formes de protection temporaire pour les non-Européens. Deux régimes d'asile s'appliquent aujourd'hui à ces derniers :

- Un régime de protection temporaire pour les **Syriens** depuis 2011. Il s'agit d'une procédure collective, dite aussi *prima facie*⁸⁰ : une sorte de reconnaissance automatique, sans procédure d'asile individuelle. La durée de cette protection temporaire n'est pas définie : elle relève du pouvoir discrétionnaire des autorités turques, qui peuvent donc y mettre fin à tout moment.
- Une nouvelle législation – en vigueur depuis avril 2014 – permet à des non-Syriens de bénéficier d'un statut de réfugié « sous conditions ». L'accès à cette protection est en pratique encore très limité : sur les 64.109 demandes d'asile enregistrées en 2015, à peine 459 décisions (positives et négatives) ont été prises.

Dans les deux régimes, la protection octroyée est **temporaire** avec pour objectif une solution à long terme en dehors de la Turquie (par exemple par le biais d'une réinstallation). Si la Turquie a pris des mesures positives dans ce domaine en 2015 et début 2016, **les personnes sous régime de protection temporaire jouissent encore de droits très limités** et leurs besoins s'accroissent. En théorie, elles ont droit à l'enseignement et aux soins de santé – ainsi qu'à l'emploi pour les Syriens. Dans les faits, ces droits restent néanmoins théoriques pour la plupart d'entre eux. Il n'y a pas non plus d'hébergement ou de logement organisé par les pouvoirs publics (sauf pour les Syriens qui séjournent dans les 25 camps) et le regroupement familial est en pratique impossible.

Les organisations de défense des droits de l'homme dénoncent également des pratiques de détention illégale de migrants et des violations du principe de non-refoulement⁸¹. Début avril, Amnesty International a publié un nouveau rapport qui montre que, depuis la mi-janvier, la Turquie a renvoyé une centaine de réfugiés syriens par jour depuis sa frontière au Sud. Cette pratique serait un secret de polichinelle dans la région⁸².

78 Source et informations complémentaires : AIDA Asylum Information Database, *Country report: Turkey*, décembre 2015. Voir aussi: ECRE, *ECRE strongly opposes legitimising push-backs by declaring Turkey a « safe third country »*, 29 janvier 2016.

79 La Convention de Genève de 1951 comportait à l'origine une limitation dans le temps et la possibilité pour les États parties de limiter son champ d'application géographique à de l'Europe. Le Protocole de New York de 1967, qui est inextricablement lié à la Convention, a levé ces restrictions. Cependant, la possibilité subsistait pour les États parties de maintenir leurs restrictions géographiques précédentes si elles le souhaitaient. Aujourd'hui, la Turquie est le seul pays du Conseil de l'Europe qui conserve encore cette limitation géographique.

80 Explication du HCR: « En cas d'afflux important de réfugiés (à la suite de conflits ou de violence généralisée ou pour échapper à des persécutions), il n'est pas possible d'organiser un premier entretien individuel avec tous ceux qui franchissent la frontière. Dans de telles circonstances, c'est d'ailleurs superflu parce que la raison pour laquelle ils cherchent refuge ailleurs est généralement très claire. Ces groupes sont appelés des réfugiés 'prima facie' ». Information disponible sur : www.unhcr.org/pages/4aac621d368.html.

81 En décembre 2015, Amnesty International a fait état de situations où des réfugiés et des demandeurs d'asile ont été illégalement maintenus en détention ces derniers mois, dans de mauvaises conditions et sans possibilité de communication avec l'extérieur. À ce moment-là, l'organisation avait connaissance de plus de 100 personnes qui – en violation du principe de non-refoulement – avaient été déportées en Syrie et en Irak. En mars, elle a fait état d'expulsions en Afghanistan.

82 Amnesty International, *Turkey: Illegal mass returns of Syrian refugees expose fatal flaws in EU-Turkey deal*, 1 avril 2016.

Lutter contre le trafic d'êtres humains et offrir des canaux alternatifs de migration légaux?

D'après l'accord, l'objectif est de briser le marché des trafiquants d'êtres humains. Il est pourtant peu probable que l'activité de ces derniers cesse après cet accord. Certaines personnes vont en effet indéniablement se rabattre sur d'autres routes, parfois plus dangereuses.

Lier la réinstallation à la réadmission : un échange d'êtres humains

Un autre aspect de l'accord vise à proposer aux migrants une alternative à la traversée extrêmement dangereuse de la mer Méditerranée. Si cet objectif est en soi tout à fait positif, il doit cependant être analysé de manière critique. Myria déplore tout d'abord que la réinstallation soit instrumentalisée dans le plan « 1 pour 1 » d'une façon qui est contestable. Le nombre de réinstallations dans l'UE dépendrait ainsi du nombre de personnes prêtes à risquer leur vie avant d'être renvoyées. La réinstallation n'est dès lors plus un mécanisme de solidarité internationale⁸³, mais un moyen de faire diminuer les flux en direction de l'Europe.

Par ailleurs, la réinstallation se fera « dans le cadre des engagements existants » qui permettent, dans un scénario maximal, de réorienter à cette fin 72.000 places⁸⁴. Ce sont des chiffres modestes au vu du nombre de migrants arrivés l'an dernier via la Turquie et la Grèce (880.000 personnes, dont une majorité de nationalités ayant de réels besoins de protection). À côté de ces 72.000 places, l'accord conclu avec la Turquie ne prévoit pas de vaste plan obligatoire de réinstallation. Il se contente de dire que, si les flux venant de Turquie cessent ou baissent de manière substantielle, un programme volontaire de réinstallation depuis la Turquie sera mis sur pied.

Transformation des différents hotspots en centres fermés

Une autre évolution inquiétante est que des personnes qui arrivent dans les îles grecques en venant de Turquie sont souvent automatiquement détenues. En exécution de l'accord UE-Turquie, les réfugiés et les migrants présents sur les îles grecques ont été conduits sur le continent, dans les jours qui ont suivi l'accord, pour que des centres

d'accueil sur ces îles puissent être transformés en centres fermés pour les nouveaux arrivants. Mi-mai, il y aurait selon le HCR 8.500 personnes qui séjourneraient sur ces îles⁸⁵. Selon les organisations de défense des droits de l'homme qui ont pu visiter les centres de détention, les conditions de vie y présenteraient de graves manquements et quelques émeutes ont éclaté en certains endroits : manque de nourriture, couvertures et soins insuffisants et absence quasiment totale d'aide juridique ou d'information sur le statut juridique des personnes⁸⁶. Les femmes isolées ne sont souvent pas séparées d'hommes qui leur sont inconnus. Dans certains centres fermés sont détenues des personnes avec des profils plus vulnérables (bébés, jeunes enfants, femmes enceintes, personnes ayant un handicap et des besoins médicaux...)⁸⁷. Ces structures ne sont pourtant pas du tout adaptées pour cela. Selon d'autres sources, certaines personnes avec des profils fragiles sont toutefois transférées dans des camps d'accueil mieux équipés⁸⁸.

Renvoi en Turquie de migrants irréguliers (non demandeurs d'asile)

Myria tient également à souligner que le renvoi de migrants irréguliers doit se faire dans le respect de leurs droits fondamentaux et du principe de non-refoulement. En 2013, le rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme, François Crépeau, faisait déjà remarquer que l'accord de réadmission entre la Grèce et la Turquie n'offrait aucune garantie explicite à cet égard et insistait – au vu des graves manquements de la procédure d'asile grecque – sur les risques liés au renvoi de personnes ayant réellement besoin d'une protection⁸⁹. Ce risque est d'autant plus grand dans la situation actuelle, compte tenu de l'accord et du chaos qui règne en Grèce. À peine les 202 premières réadmissions de non demandeurs d'asile avaient-elles été faites (le 4 avril), en exécution de l'accord UE-Turquie, que

83 Voir aussi: ECRE Memorandum to the European Council Meeting 17-18 March 2016. *Time to Save the Right to asylum*, 11 mars 2016.

84 Il s'agit de 18.000 places de réinstallation non encore utilisées (sur les 22.504 convenues en juillet 2015), complétées par les 54.000 places de relocalisation non encore attribuées.

85 UNHCR, <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83>; Europese Commissie, *Third report on relocation and resettlement*, COM(2016)360 final, 18 mai 2016.

86 Amnesty International, *Greece: Refugees detained in dire conditions amid rush to implement the EU-Turkey deal*, 07 avril 2016; Human Rights Watch, *Greece: Asylum Seekers Locked Up – Wretched Conditions for People in Need*, 14 avril 2016; Human Rights Watch, *Greece: Refugee « hotspots » unsafe, unsanitary*, 19 mai 2016.

87 Ibid. Voir aussi: *Visite du Comité anti-torture du Conseil de l'Europe dans les « hotspots » en Grèce*, Strasbourg, 20 avril 2016.

88 Voir entre autres: De redactie, *Groot verschil in vluchtelingenopvang op Lesbos*, reportage dans *Terzake* 18 avril 2016. Consultable sur: <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/videozone/programmas/terzake/2.43861?video=1.2632906>; Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, *The situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016*, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, Doc. 14028, 19 avril 2016, point 12.

89 Assemblée générale des Nations unies, Conseil des droits de l'homme, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants*, François Crépeau, Mission to Greece, avril 2013.

le HCR s'inquiétait de voir que treize d'entre eux avaient été renvoyés par erreur alors qu'ils avaient indiqué leur intention de demander l'asile. Dans le chaos administratif régnant sur l'île de Chios, la police grecque aurait oublié d'enregistrer leur demande⁹⁰. Selon *The Guardian*, ces personnes auraient ensuite séjourné dans un centre fermé en Turquie, dans l'attente de leur renvoi⁹¹.

Les retours forcés de ces migrants sous escortes (mises à la disposition par les différents États membres) doivent, tout comme la détention qui les précède, répondre aux normes minimales en matière de prévention de la torture⁹². Les personnes en séjour irrégulier doivent en principe également recevoir une décision d'éloignement contre laquelle il leur est possible de faire appel pour pouvoir faire valoir des éléments individuels au cas par cas. Sans cette garantie, le retour pourrait être assimilé à une expulsion collective, contraire à la Convention européenne des droits de l'homme⁹³.

6. PERSPECTIVES : LA FAILLITE DE DUBLIN ? QUEL AVENIR POUR LA POLITIQUE EUROPÉENNE D'ASILE COMMUNE ?

6.1. | Evaluation du système de Dublin

Le système de Dublin n'a pas été conçu pour parvenir à une répartition équilibrée des charges. Au contraire, le mécanisme initial soumet les États membres situés aux

frontières extérieures à une pression disproportionnée. En pratique, à la suite de manquements dans la mise en œuvre du système et du faible nombre de transferts effectifs, bon nombre de demandeurs d'asile voient finalement leur demande traitée dans le pays de leur choix. La pression s'est ainsi déplacée sur les États membres les plus « convoités », comme la Suède et l'Allemagne, comme expliqué précédemment. À cela s'ajoutent plusieurs autres points tirés d'une récente évaluation externe⁹⁴ du règlement Dublin III, réalisée à la demande de la Commission européenne.

Le système Dublin demande beaucoup d'efforts pour un résultat assez limité.

Cette évaluation fait clairement apparaître la **très faible efficacité du système de Dublin**. Quelques chiffres au niveau européen l'illustrent : pour près d'une demande d'asile sur sept faite dans l'UE en 2014, c'est un autre État membre qui a été jugé responsable du traitement de la demande d'asile. 33% des demandes de reprise de demandeurs d'asile entre États membres n'ont pas été acceptées par l'État membre destinataire et 8% à peine des demandes acceptées se sont finalement traduites par un transfert effectif.

Les critères du règlement (pour déterminer l'État membre responsable du traitement de la demande d'asile) ne sont pas appliqués de manière cohérente et correcte par les États membres : dans la pratique, ceux-ci utilisent principalement les critères qui se réfèrent au pays par lequel la personne est entrée dans l'UE ou à celui qui a lui a délivré le visa. Le fait qu'il soit peu tenu compte des **besoins et des intérêts des demandeurs** est considéré comme un obstacle majeur à l'application du règlement. Si certains critères basés sur les liens familiaux existent⁹⁵, ils sont peu utilisés en pratique (tout comme les clauses humanitaires).

Quant à savoir si le règlement Dublin parvient à empêcher des mouvements secondaires (migration de transit), l'évaluation conclut que ceux-ci sont influencés par divers facteurs (présence de membres de la diaspora et de la famille, législation nationale sur la citoyenneté...) et que le règlement Dublin n'apporte sans doute qu'une faible valeur ajoutée. Le fait que les transferts Dublin soient relativement rares dans la pratique a peu d'effet dissuasif sur les mouvements secondaires.

90 *The Guardian*, *Greece may have deported asylum seekers by mistake*, says UN, 5 avril 2016.

91 *The Guardian*, *Refugees in Greece warn of suicides over EU-Turkey deal*, 7 avril 2016.

92 Plus précisément la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

93 Art. 4 du Protocole n°4 de la Convention européenne des droits de l'homme.

94 Commission européenne, *Evaluation du règlement de Dublin et de sa mise en œuvre*, 18 mars 2016, disponible sur : http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm.

95 La difficulté consiste surtout à apporter la preuve des liens familiaux.

6.2. | Vers une troisième phase de la politique d'asile commune ? Communication de la Commission européenne – 6 avril 2016

Alors que les dysfonctionnements du système de Dublin sont patents, un grand flou et un grand désaccord continuent à régner, en cette année 2016, quant à la façon dont le système doit être réformé et dans quelle mesure. Dans sa communication, tant attendue, du 6 avril 2016 sur l'avenir de la Politique d'asile commune, la Commission européenne lance deux pistes peu surprenantes : doter Dublin d'un mécanisme de répartition des charges dans des situations de crise ou mettre sur pied un système entièrement nouveau sur la base d'une clé de répartition.

- La première piste, le **maintien de Dublin assorti de mécanismes de correction**, est dans la ligne de ce qui est sur la table depuis des mois. Il convient de signaler à cet égard qu'en plus des mesures ad hoc de relocalisation, la Commission a en septembre 2015 également fait une proposition pour créer un mécanisme permanent de relocalisation d'urgence⁹⁶. L'objectif de cette proposition est que Dublin reste la règle, mais en convenant d'une répartition pour les situations d'urgence afin d'éviter, lors d'une future situation de crise, de perdre un temps précieux à négocier des mesures de répartition (comme ce fut le cas pour les mesures ad hoc).
- Une deuxième piste consiste à s'entendre sur un **nouveau système**, visant une **répartition équitable du nombre de demandeurs d'asile entre les États membres**, quel que soit le pays d'arrivée. Cela se ferait sur la base d'une clé de répartition permanente, en tenant compte de la taille, du niveau de bien-être et de la capacité d'absorption des pays. Dans ce système, les pays où arrivent les demandeurs d'asile resteraient responsables de certaines demandes d'asile (comme celles de ressortissants de pays considérés comme sûrs par l'UE). Pour la Commission, cette option peut avoir plusieurs variantes dans lesquelles les critères existants (famille, possession d'un visa ou d'un droit de séjour,...) ont plus ou moins d'importance.

Un mois plus tard, au moment de la rédaction de ce texte, la Commission européenne a bien mis sur la table une proposition de réforme du règlement Dublin III⁹⁷, dans laquelle la piste évoquée ci-dessus (en moins ambitieux) a été développée. Une adaptation du règlement Eurodac a également été proposée.

Parallèlement à la réforme du système de Dublin, la Commission a émis dans sa communication en avril 2016 l'ambition **d'uniformiser la politique européenne d'asile** : elle fera des propositions de règlements (contraignants et directement applicables) pour remplacer les actuelles directives qualification et procédure et suggèrera des modifications de la directive accueil. La Commission ajoute qu'il faudrait revaloriser le mandat de l'EASO pour lui confier des missions de vérification du respect par les États membres des normes en matière d'asile et de l'application du futur mécanisme de répartition (l'après Dublin). L'EASO devrait également pouvoir directement intervenir dans des situations de crise, comme dans la proposition sur le corps européen de gardes-frontières et de garde-côtes. On apprend aussi dans la communication qu'il y aura une initiative législative sur un système européen de réinstallation. La Commission affirme aussi qu'à long terme (après modification du traité), on peut envisager un **processus unique et centralisé de décision en matière d'asile** en première instance et en appel (en transformant par exemple le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) en une institution européenne de première instance).

Quelques réflexions critiques

Trouver des solutions pour une réforme viable du système de Dublin est tout sauf évident, tant sur le plan politique que sur le plan pratique. En toute humilité, Myria est d'avis que des réformes s'imposent d'urgence et doivent dépasser le simple toilettage. Non seulement le système actuel de Dublin n'a pas l'ambition de fonctionner comme un mécanisme de répartition et de désignation *équitable*, mais en plus il ne fonctionne même pas comme mécanisme de répartition et de désignation *tout court*. Pour Myria, aucun système de partage des responsabilités (comme Dublin) ne pourra fonctionner si on ne prend pas mieux en compte les intérêts des demandeurs d'asile et des États membres. Les uns et les autres se sentent aujourd'hui insuffisamment pris en compte.

⁹⁶ Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme de relocalisation en cas de crise et modifiant le règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride*, COM (2015) 450 Final, 09 septembre 2015.

⁹⁷ European Commission, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*, COM(2016)270 Final, 4 mai 2016.

Myria considère comme positif que la Commission européenne lie une réforme de Dublin à une meilleure harmonisation de la politique de l'UE et à une revalorisation du rôle de l'EASO. La grande marge de manœuvre que la législation européenne actuelle laisse aux États membres a entraîné de grandes différences sur le plan de la procédure, de l'accueil, de la protection accordée et des possibilités de participation et d'intégration dans la société d'accueil. Tant que ce sera le cas, les demandeurs d'asile continueront à faire le choix évident des pays dont ils pensent qu'ils leur réserveront le meilleur avenir, pour eux-mêmes et leurs enfants. De leur côté, les États membres devront continuer à dépenser de l'argent à un système d'allocation peu efficace.

Dans la même logique, Myria a du mal à comprendre que les pistes d'adaptation de Dublin semblent – en dépit de toutes les évaluations – tomber dans le même piège que le règlement Dublin lui-même : on ne suggère aucune amélioration pour tenir compte d'une manière ou d'une autre des besoins et des intérêts des demandeurs d'asile concernés. Même dans la proposition actuelle, on semble rechercher la solution dans l'élément de contrainte : les droits sont liés à l'enregistrement, aux empreintes digitales et au séjour dans l'État membre attribué. En près de vingt ans, le système de Dublin a pourtant démontré à suffisance qu'on ne parvient pas à déplacer des personnes sans prendre en compte leurs intérêts. La proposition ne prévoit pas non plus d'incitants pour compenser le manque de participation. Myria rejoint en cela le HCR⁹⁸, par exemple, qui a formulé une recommandation en ce sens : amender la directive sur les résidents de longue durée pour permettre aux bénéficiaires d'une protection internationale de profiter après trois ans déjà (au lieu de cinq selon la directive actuelle) de la mobilité intra-européenne prévue par la directive. Ceci régulariserait aussi la situation de bénéficiaires d'une protection internationale qui se sont établis dans un autre État membre et qui s'y retrouvent dans un flou juridique.

Concernant une harmonisation plus poussée, Myria craint que la politique plus uniforme envisagée par la Commission abaisse les normes de protection, même dans les pays qui respectent aujourd'hui des normes relativement élevées, comme la Belgique.

7. « NEVER WASTE A GOOD CRISIS » – CONCLUSION

« (...) documents like the 1951 convention were « milestones of humanity » (...). They were created on the basis that, whatever the cost, there are some eternal values that are worth upholding in a civilised society. Later adopted by all EU states, the 1951 convention is arguably therefore integral to the identity of a postwar Europe which sought to rectify the mistakes of the past. »⁹⁹

« The EU-Turkey Agreement (...) at best strains and at worst exceeds the limits of what is permissible under European and international law. Even on paper, it raises many serious questions of compatibility with basic norms on refugees' and migrants' rights. It has so far given every indication of being even more problematic in practice. »¹⁰⁰

En tant qu'institution publique indépendante, Myria s'est vu confier par le législateur belge la mission de **veiller aux droits fondamentaux des étrangers**. Dans ce cadre, il s'inquiète des évolutions des derniers mois en Europe. Ces évolutions ne façonnent pas seulement le contexte de la situation belge : il est évident que la Belgique y prend aussi activement part.

Malgré toutes les difficultés évoquées dans ce texte, il est important de rappeler qu'un chemin considérable a été accompli ces dernières décennies au niveau européen vers une **harmonisation de la gestion des frontières et de la politique d'asile** des États membres. C'est loin d'être évident, car il s'agit de matières qui sont au cœur de la souveraineté des États. On s'est attelé à un cadre commun qui s'appuie sur des engagements internationaux en matière de droits de l'homme et de protection des réfugiés.

En 2015, les États membres de l'UE – qui totalisent plus de 500 millions d'habitants – ont aussi réussi à **enregistrer la demande d'asile de plus de 1,2 million de personnes**

⁹⁸ HCR, *UNHCR's proposals in light of the EU response to the refugee crisis and the EU package of 9 September 2015*, disponible sur : www.unhcr.org/55f28c4c9.pdf.

⁹⁹ Patrick Kingsley dans *The Guardian: EU-Turkey refugee deal threatens achievements of postwar era*, 9 mars 2016, disponible sur : www.theguardian.com/commentisfree/2016/mar/09/the-eu-turkey-refugee-deal-is-a-far-cry-from-postwar-altruism.

¹⁰⁰ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, *The situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 mars 2016*, Doc. 14028, 19 avril 2016, disponible sur : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=22612&lang=en>.
Origin - Reference to committee: Reference 4189 du 18 avril 2016 (débat dans le cadre d'une procédure d'urgence). 2016 - Deuxième partie de session.

et à accorder un statut de protection à plus de 330.000 d'entre elles. D'énormes efforts ont été et sont consentis pour ouvrir rapidement des infrastructures d'accueil et on ne ménage pas sa peine, à de multiples niveaux, pour relever le grand défi de la participation et de l'intégration de ces nouveaux citoyens dans la société (logement, enseignement, emploi, ...).

En même temps, l'Union européenne a échoué à avoir une réaction adéquate et unanime à la crise des réfugiés de l'automne 2015. Sa réponse ressemble plus à un cas d'école **d'échec d'une action collective** : alors que la crise exigeait une approche commune et unie, l'échec de la collaboration a poussé chaque État (membre) à prendre des mesures (moins optimales) à son propre niveau et dans son propre intérêt¹⁰¹.

Partout en Europe, les États membres ont adopté à leur niveau des **mesures pour rétablir des contrôles frontaliers temporaires et pour durcir la politique d'asile et de migration**. Ce faisant, les mesures prises dans un pays ont régulièrement produit un effet de domino sur d'autres pays, ce qui a parfois donné l'image d'une spirale négative sur le plan de la protection. Les permis de séjour pour réfugiés reconnus ont été limités dans le temps, des procédures accélérées ont été instaurées, les possibilités de retrait du statut ont été étendues, les conditions pour le regroupement familial sont devenues plus strictes¹⁰². En Hongrie, il semble bien que ce net durcissement de la politique d'asile se soit accompagné d'une véritable politique xénophobe : non seulement un mur a été érigé, mais la police a aussi fait usage de balles en caoutchouc pour empêcher des réfugiés de poursuivre leur route. Le Danemark a lui aussi pris des mesures qui posent question, comme la saisie de biens personnels de demandeurs d'asile. L'Autriche a instauré un quota de 80 demandes d'asile enregistrées par jour, et en Belgique également une limite journalière a été mise en place dans les faits (250 demandes fin de l'année 2015 et environ 60 demandes début 2016). À cela s'ajoute le fait que la sécurité publique est devenue la priorité numéro un dans l'UE après les attentats terroristes de Paris et de Bruxelles, ce qui a aussi entraîné des durcissements de la politique d'asile et de migration.

101 Analyse du professeur Alexander Betts (qui a parlé de collective action failure), Directeur du *Refugee Studies Centre* de l'université d'Oxford, lors de l'*Odysseus Academic Network, First Annual Policy Conference, Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies*, Bruxelles, 26 et 27 février 2016. La difficulté à ses yeux est que le droit d'asile est une question qui est profondément ancrée dans le droit international et européen, mais que la répartition des charges est peu institutionnalisée et ne peut faire l'objet que de décisions politiques.

102 Voir entre autres les mesures énumérées dans : REM, *Bulletin du REM*, octobre à décembre 2015 ; janvier à mars 2016. Disponibles sur : www.emnbelgium.be/page/emn-bulletin.

Les accords conclus pour un plan européen de répartition ad hoc ont également constitué un grand pas en avant, mais ce plan a laborieusement vu le jour et a encore plus laborieusement été mis en œuvre. L'attention générale portée sur les (manquements) de son exécution n'a fait que détourner l'attention d'un problème beaucoup plus profond : Schengen et le Régime d'asile européen commun, qui sont indissociablement liés, se sont révélés être des constructions trop peu solides. Elles reposent principalement sur l'addition d'interventions souveraines des différents États membres et sont dès lors très vulnérables. La solidité du système dépend donc de celle de son maillon le plus faible. En outre, il y a de grandes divergences politiques internes et il manque des mécanismes efficaces de solidarité et de remédiation. Le système de Dublin, censé être la pierre angulaire de la politique européenne d'asile, semblait ces derniers mois mort et enterré, mais reste néanmoins en vigueur.

Schengen et le Régime d'asile européen commun, qui sont indissociablement liés, se sont révélés être des constructions trop peu solides.

L'afflux de migrants n'a pas seulement mis en lumière les erreurs de construction du système européen : on a également vu apparaître en Europe des **fractures** bien plus profondes que la politique du « tous contre un » menée ces derniers mois envers la Grèce. Les États dits de la première ligne ne veulent pas assumer la responsabilité disproportionnée qui leur est dévolue dans les textes légaux. Du côté des pays de destination des demandeurs d'asile, on en a assez de devoir supporter l'essentiel du poids des demandes. Au milieu, il y a les pays d'Europe centrale, sans grande tradition d'asile, qui font carrément de l'obstruction et qui ne veulent pas assumer une plus grande part de la responsabilité.

L'Europe se trouve à un **moment charnière** par rapport à la protection des réfugiés. Certains se demandent à haute voix si le Régime d'asile européen commun, mais aussi la protection garantie par la Convention de Genève elle-même, survivront à cette crise¹⁰³.

Si un certain rapprochement entre les différents États membres a semblé intervenir en mars, c'est sur des accords particulièrement contestés. Les chefs d'État et de gouvernement européens ont conclu **un accord avec la Turquie**, qui n'est pas exactement un pays exemplaire en termes de droits de l'homme. **La route des Balkans a également été entièrement coupée** avec le soutien

103 Entre autres Kris Pollet lors de l'*Odysseus Academic Network, First Annual Policy Conference, Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies*, Bruxelles, 26 et 27 février 2016.

de certains États membres, à la suite de la fermeture de la frontière entre l'Ex-République yougoslave de Macédoine et la Grèce. Des migrants et des demandeurs d'asile se sont ainsi retrouvés bloqués en Grèce, qui a dès lors dû supporter une responsabilité énorme alors qu'elle n'est pas vraiment la meilleure élève de la classe en matière d'asile, au contraire. L'accord EU-Turquie et la fermeture de la route des Balkans ont provoqué une diminution des arrivées en Europe et à ce titre, l'accord avec la Turquie a été considéré comme une réussite par beaucoup de dirigeants européens. Il a aussi suscité de vives critiques.

Du point de vue des pouvoirs publics, il est certes légitime de vouloir organiser et réguler l'afflux incontrôlé de migrants et de réfugiés en Europe. Mais au-delà de cela, la priorité politique, répétée sommet après sommet, consiste à endiguer les flux migratoires vers l'Europe. Pour atteindre cet objectif, l'UE **frôle ces derniers mois les limites de ce qui est admis, au plan international et européen, en matière de droits de l'homme.**

Pour Myria, il ne fait aucun doute que la **Turquie** doit être un partenaire de l'Union européenne dans l'actuelle crise des réfugiés. Ce voisin de l'Europe héberge sur son territoire le plus grand nombre de personnes déplacées. Ces derniers temps, la Turquie a accompli des progrès importants – notamment sous la pression de l'UE – dans le domaine de la protection des réfugiés et on peut espérer qu'elle continuera à le faire. Mais l'Europe est allée jusqu'à l'acheter pour diminuer le poids des responsabilités qu'elle doit elle-même supporter. Dans les circonstances actuelles, il est problématique pour Myria, en termes de droits fondamentaux, de considérer la Turquie comme un premier pays d'asile et comme un pays tiers sûr. Le système d'asile est encore extrêmement précaire et difficilement accessible dans ce pays et les réfugiés (y compris les Syriens) y jouissent encore de droits très limités. Dire qu'il s'agit d'une protection équivalente en pratique à celle prévue par la Convention de Genève est une entorse à la vérité.

L'accord UE-Turquie veut faire cesser les filières migratoires irrégulières et dangereuses au profit de routes alternatives et légales. Mais en ce qui concerne ces dernières, l'UE se contente essentiellement de déplacer des engagements déjà pris. Le nombre maximal de personnes autorisées à entrer dans l'UE par des filières légales est extrêmement bas.

Le double visage que montre l'UE laisse donc une impression amère : les personnes qui arrivent à entrer dans l'UE y bénéficient d'un accueil et d'une protection d'assez bonne qualité (du moins dans la plupart des pays), mais beaucoup d'efforts sont entrepris pour les empêcher de le faire.

La crise est profonde. Mais une crise aussi profonde est aussi nécessaire pour accomplir des progrès fondamentaux. Myria est convaincu que seule une plus grande européanisation de la politique frontalière et de la politique d'asile ainsi qu'une plus grande solidarité internationale pourront apporter une solution.

La crise est profonde. Mais une crise aussi profonde est nécessaire pour accomplir des progrès fondamentaux.

Ni l'Europe, ni les pays voisins des grandes régions en guerre (qui accueillent aujourd'hui encore le gros des réfugiés) ne peuvent en effet porter seuls la problématique des réfugiés dans le monde. De nouveaux accords sur la **scène internationale** sont indispensables et pour que l'Europe y soit crédible, il faut qu'elle conserve sa dignité et son autorité morale. Une région prospère comme le continent européen doit prendre ses responsabilités, en mots et en actes, et respecter les normes internationales, tout comme les siennes.

La situation actuelle en Europe incite au pessimisme. Pourtant Myria exprime son espoir que la crise des derniers mois pourra être traduite en actions positives et que **l'Union européenne poursuivra sur la voie de l'harmonisation et même de l'unification**, sans brader ses propres valeurs. La situation actuelle est en effet dans le meilleur des cas aussi une occasion pour faire passer la gestion des frontières et le régime européen d'asile à un niveau supérieur, véritablement commun et doté de hauts standards de protection. Il est clair que ce ne sera pas une tâche aisée, mais c'est une condition absolue si l'UE entend tirer des leçons de la crise actuelle, respecter ses obligations internationales sur le plan de l'asile et continuer à porter ses valeurs européennes.

Encadré 5

La Belgique et la crise européenne de l'asile

La Belgique a également présenté deux visages durant cette crise européenne de l'asile. Notre pays a ainsi pris sans hésiter sa part dans les accords de réinstallation volontaire et dans le plan européen de relocalisation. La Belgique a aussi vivement condamné certains pays d'Europe centrale opposés à cette répartition.

Mais l'engagement belge est plus faible dans la mise en œuvre effective des décisions de relocalisation¹⁰⁴. Six mois après leur adoption, la Belgique n'avait proposé que 30 places de relocalisation aux pays de la première ligne, ainsi que 200 places supplémentaires en avril et mai. Des chiffres assez symboliques au regard de l'ensemble à répartir. C'est incontestablement lié au fait que le plan européen de répartition était limité par rapport au nombre d'arrivées (voir ci-dessus : « La relocalisation, un instrument de solidarité? »). La position officielle belge n'a pas changé : les Grecs – surtout – devaient mieux faire leur devoir dans les *hotspots* avant que la Belgique ne soit prête à s'engager.

Il faut aussi ajouter que le gouvernement et les services publics belges ont mis tout en œuvre pour que les demandes d'asile en Belgique soient traitées selon des normes de qualité élevée et pour pouvoir ouvrir dans de brefs délais un nombre sans précédent de places d'accueil. D'un autre côté, l'impression qui prévaut est aussi que le gouvernement, comme dans beaucoup d'autres États membres, s'est efforcé de décourager les demandeurs d'asile de choisir la Belgique comme pays de destination. Début mars, cela a d'ailleurs été fait de manière très explicite : depuis lors, les personnes qui se présentent pour demander l'asile reçoivent, au début de la procédure de pré-enregistrement qui est mis en place actuellement, une lettre du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration dans laquelle il est dit entre autres que « tant que vous n'avez pas introduit votre demande d'asile en Belgique, vous conservez le droit de le faire dans un autre pays de l'UE »¹⁰⁵.

RECOMMANDATIONS

Myria recommande aux représentants politiques belges de remplir un rôle pionnier au niveau européen en ce qui concerne la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés. Ils peuvent plaider pour que le système européen d'asile soit transformé en un véritable système commun et fonctionnel (et qui comprend une instance d'asile européenne) garantissant un haut niveau de protection. En rappelant la tradition des droits fondamentaux sur lesquels l'Union européenne est bâtie, les représentants belges peuvent demander à ce qu'il soit remédié à la situation actuelle dans laquelle les réfugiés et les migrants sont de facto bloqués en Grèce et en Turquie sans qu'ils puissent y bénéficier d'une véritable protection.

Myria plaide dans ce cadre pour que la Belgique:

- offre à court terme davantage de places de relocalisation et de réinstallation,
- promeuve, au niveau européen, l'ouverture de canaux de migrations légaux et sécurisés vers l'Europe, à une échelle suffisamment large,
- incite, sur le plan européen, à une évaluation indépendante de la situation des droits fondamentaux des migrants et des réfugiés en Grèce, en Italie (en ce compris au sein des *hotspots*), ainsi qu'en Turquie,
- Intensifie ses efforts diplomatiques pour que toutes les régions prospères du monde s'engagent bien plus intensément dans la problématique des réfugiés.

¹⁰⁴ L'assistance d'experts belges a toutefois été proposée.

¹⁰⁵ Depuis lors, un système de pré-enregistrement des demandeurs d'asile a été mis en place. Lorsqu'ils se présentent pour introduire une demande, leurs empreintes sont prises pour permettre leur identification mais elles ne sont pas enregistrées tout de suite dans la banque de données européenne EURODAC. Pour plus d'information, voir notre rapport *La migration en chiffres et en droits 2016*. Chapitre 3. *Protection internationale*. On peut lire la lettre sur www.myria.be/files/Brief-TF-26-02-16.pdf.

COLOPHON

MyriaDocs #1
L'Europe en crise (de l'asile)
Extrait du rapport *La migration en chiffres et en droits 2016*
À paraître en juillet 2016

La rédaction de cette analyse a été clôturée en mai 2016.

Éditeur et auteur :

Myria
Rue Royale 138, 1000 Bruxelles
T : 02 212 30 00
F : 02 212 30 30
myria@myria.be
www.myria.be

.....
Rédaction : Ina Vandenberghe, avec l'aide de toute l'équipe de Myria

Traduction : Michel Teller

Conception graphique et mise en page : Studiorama

Cartoons : © Pierre Kroll (paru dans Le Soir du 3 septembre 2015)

Photo couverture : © Belga

Éditeur responsable : François De Smet

Remerciements : Myria tient à remercier l'Office des étrangers (OE), Bart De Wolf (Représentation permanent belge à l'Union Européenne) et Kris Pollet (European Council on Refugees and Exiles, ECRE) de l'avoir relu et de l'avoir commenté. Toutes les remarques faites ont été examinées de près et, lors de la rédaction finale, il en a été tenu compte autant que possible. Merci également à notre stagiaire Victoria Bourgeois pour son aide concernant les cartes et graphiques.

.....
Deze focus is ook beschikbaar in het Nederlands op de website van Myria: www.myria.be.

.....
Myria encourage le partage des connaissances, mais il insiste sur le respect dû aux auteurs et contributeurs de tous les textes de cette publication. Ce texte ainsi que les figures et tableaux de ce document ne peuvent être utilisés comme source d'information que moyennant mention de l'auteur et de la source. Aucune reproduction, exploitation commerciale, publication ou adaptation partielle ou intégrale des textes, photos, illustrations graphiques ou de tout autre élément protégé par des droits d'auteur ne pourra en être faite sans l'accord préalable et écrit de Myria. Pour l'utilisation des images, veuillez prendre contact avec Myria.