



Doc. 12630
06 juin 2011

Demandeurs d'asile et réfugiés: pour un partage des responsabilités en Europe

Rapport¹

Commission des migrations, des réfugiés et de la population

Rapporteur: Sir Christopher CHOPE, Royaume-Uni, Groupe démocrate européen

Résumé

La Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés reconnaît que l'asile peut faire peser une lourde charge sur certains pays et qu'une solution satisfaisante ne peut être apportée à ce problème sans le recours à la solidarité internationale.

L'Europe relève un nouveau défi avec l'afflux important de «boat people» sur ses côtes ces dix dernières années, non seulement pour ce qui est de l'accueil, mais aussi pour le traitement des demandes d'asile, la réinstallation, la relocalisation et le retour de ces personnes. Les arrivées consécutives aux récents conflits en Afrique du Nord ont, une fois de plus, fait resurgir la question du partage des responsabilités, en particulier vis-à-vis de Malte, de l'Italie et de la Grèce.

Paradoxalement, le nombre de demandes d'asile en Europe n'est pas insurmontable, même si, pour des petits pays comme Malte, la pression est beaucoup plus marquée. La question n'en crée pas moins des tensions dans toute l'Europe, les pays qui sont «en première ligne» appelant au partage des responsabilités. Le système dit «de Dublin», censé régler les responsabilités relatives au traitement des demandes d'asile au sein de l'Union européenne, doit être revu. Les Etats membres du Conseil de l'Europe doivent faire preuve de plus de solidarité à l'égard des Etats qui sont en première ligne et encourager l'Union européenne à apporter un soutien accru aux pays sous pression, notamment sous forme financière, ainsi que par l'intermédiaire de l'agence de contrôle aux frontières Frontex et du Bureau européen d'appui en matière d'asile, créé récemment. L'Union européenne devrait aussi accepter de communiquer des informations et d'apporter son assistance aux pays européens qui ne sont pas membres de l'Union pour les questions relatives à la gestion des flux mixtes de migrants, demandeurs d'asile et réfugiés.

1. Renvoi en commission: [Doc. 12499](#), Renvoi 3742 du 28 janvier 2011.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	6
C. Exposé des motifs, par M. Chope, rapporteur	7
1. Introduction	7
2. Fondement juridique du principe de solidarité et de partage des responsabilités	8
3. Responsabilité collective en matière d'asile: un «bien public international»	8
4. Chiffres clés	9
5. Variété et manque de coordination des outils de gestion en matière d'asile en Europe	11
6. Les enjeux en matière d'asile en Europe	12
7. Echechs passés des initiatives de partage des responsabilités	13
8. Les outils de partage des responsabilités	14
9. L'avenir: des solutions équitables pour les Etats membres comme pour les demandeurs d'asile	17
10. Les solutions à long terme ne s'arrêtent pas aux frontières de l'Europe	18
11. Conclusions du rapporteur	19

A. Projet de résolution ²

1. L'Assemblée parlementaire estime que des mesures supplémentaires sont nécessaires pour s'assurer que les responsabilités en ce qui concerne les réfugiés et les demandeurs d'asile sont équitablement partagées en Europe et que les personnes à la recherche d'une protection internationale ont accès à des systèmes de traitement de leurs demandes équitables et efficaces.
2. Les conflits récents en Afrique du Nord ont résolument remis cette question à l'ordre du jour. A la date du 10 mai 2011, suite à la nouvelle vague de migration, 34 460 personnes avaient débarqué en Italie (environ 23 000 migrants en situation irrégulière et 11 000 demandeurs d'asile/réfugiés), et 1 106 personnes à Malte (quasiment tous demandeurs d'asile ou réfugiés). Si le nombre des migrants entrés en Europe est relativement élevé, il doit néanmoins être replacé dans le contexte des 750 000 personnes qui se sont réfugiées dans les pays d'Afrique du Nord voisins de la Libye.
3. L'Assemblée note que le nombre de demandeurs d'asile en Europe, en particulier ceux qui viennent du sud de la Méditerranée, ne devrait pas poser à l'Europe dans son ensemble un problème insurmontable. Cela étant, leur concentration dans certaines régions sera pour les pays ou les régions concernées beaucoup plus problématique. Malte notamment, compte tenu de sa superficie et de sa population, et la petite île de Lampedusa risquent d'être soumises aux plus grandes tensions.
4. L'Assemblée estime que tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ont pour devoir primordial de s'acquitter des obligations juridiques et humanitaires internationales qu'ils ont contractées au titre de la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés.
5. La protection effective des demandeurs d'asile et des réfugiés dans le monde ne peut être assurée sans un partage des responsabilités entre les Etats. Les pays méditerranéens situés en première ligne ont, par exemple, demandé un plus grand partage des responsabilités pour faire face à l'afflux important de demandeurs d'asile et de réfugiés sur les rives sud de l'Europe.
6. Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient participer pleinement aux programmes du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) pour la réinstallation des réfugiés et accepter que, compte tenu de la répartition géographique inégale des réfugiés, un partage équitable des responsabilités en ce qui concerne leur réinstallation est essentiel.
7. Pour encourager ce partage équitable des responsabilités, il conviendrait de fournir aux parlementaires nationaux davantage d'informations pour qu'ils puissent peser sur leurs gouvernements et amener ces derniers à respecter leurs obligations morales. Par exemple, en 2010, les pays européens n'ont réinstallé que 5 824 réfugiés, contre 54 077 pour les Etats-Unis et 6 732 pour le Canada.
8. Il est de la plus haute importance que les intérêts des réfugiés et des demandeurs d'asile soient bien différenciés de ceux des migrants économiques.
9. La porosité des frontières extérieures favorise les actes d'extorsion et le trafic illicite de migrants à l'échelle internationale. C'est pourquoi les Etats membres doivent prendre des mesures plus efficaces pour maintenir l'intégrité de leurs frontières nationales.
10. Pour dissuader les passeurs d'utiliser la haute mer pour leur odieux commerce, les Etats membres devraient envisager l'utilisation de bateaux de la police maritime. Ces bateaux devraient être suffisamment équipés pour permettre l'identification des personnes qui nécessitent éventuellement une protection internationale, ce que font déjà les garde-côtes des Etats Unis avec succès.
11. L'Assemblée prend note du vif débat qui anime les 27 Etats de l'Union européenne pour définir le partage des responsabilités. Le Règlement de Dublin II, conçu pour éviter la course au «tribunal du mieux-disant» et les demandes d'asile multiples, n'est plus pleinement efficace, car certains pays, notamment la Grèce, ne peuvent plus s'acquitter de leurs obligations et offrir des systèmes équitables et efficaces pour traiter les demandes d'asile. Cela dit, il est inacceptable que la situation en Grèce ne soit toujours pas conforme aux normes internationales. L'Union européenne aurait dû conditionner son aide financière à la Grèce au respect par celle-ci de ses obligations internationales en matière de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile.

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 1er juin 2011.

12. De l'avis de l'Assemblée, la situation actuelle et le *status quo* ne sont pas satisfaisants. Des mesures doivent être prises, et ce pour trois raisons principales. La première est que plusieurs Etats membres ne font pas face à la situation et qu'il existe un vrai risque d'afflux continu, source de tensions et de problèmes supplémentaires. Deuxièmement, il est manifeste que le système Dublin n'est pas équitable et qu'il y a lieu de le réformer, comme en témoigne la dernière condamnation en date formulée par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt rendu en début d'année (*M.S.S. c. Belgique et Grèce*). Troisième raison, la question du partage des responsabilités commence à causer des dommages collatéraux, les nouvelles frictions au sein des Etats membres de l'Union européenne visant les pays de l'Espace Schengen. Certains pays ayant fourni à des migrants en situation irrégulière des papiers les autorisant à voyager librement à l'intérieur de cet espace, des tensions sont apparues, qui ont aujourd'hui atteint le niveau intergouvernemental au sein de l'Union européenne. Ces problèmes doivent être résolus.

13. Vu sous l'angle du Conseil de l'Europe, il importe que les pays de l'Union européenne ne soient pas considérés comme ayant un statut spécial et les mêmes principes devraient s'appliquer dans l'ensemble des 47 pays. Il serait donc inapproprié que l'Assemblée émette un avis définitif sur l'attitude que devrait adopter l'Union européenne pour faire face à ses problématiques actuelles concernant Schengen, Frontex et son souhait de définir une politique communautaire en matière d'immigration et d'asile, sauf dans le contexte des droits de l'homme.

14. Cela étant, l'Union européenne dispose de ressources financières et matérielles, qui devraient être plus largement accessibles aux Etats membres du Conseil de l'Europe. Frontex a accès à des données satellitaires qui devraient lui permettre de repérer les embarcations transportant des migrants d'Afrique du Nord en vue de leur interception coordonnée. L'Union européenne est aussi en mesure de faciliter les accords bilatéraux et multilatéraux pour contribuer à réduire la pression qui s'exerce sur certains points d'entrée comme la frontière entre la Turquie et la Grèce.

15. Pour aborder de front la question du partage des responsabilités en Europe, en tenant compte des obligations actuelles et en prévision des évolutions futures, l'Assemblée appelle tous les Etats membres:

15.1. à encourager une réforme du système Dublin pour assouplir, lorsque cela est nécessaire, l'application du principe selon lequel les demandes d'asile sont examinées dans le premier pays d'arrivée;

15.2. à apporter une assistance directe aux pays qui en ont besoin, en particulier à ceux qui sont actuellement confrontés à des flux migratoires mixtes de grande ampleur venant de la rive sud de la Méditerranée, notamment:

15.2.1. en prenant part aux opérations de contrôle aux frontières, d'interception de bateaux et de sauvetage de personnes;

15.2.2. en facilitant l'accueil des personnes, y compris en contribuant aux infrastructures et à leur fonctionnement;

15.2.3. en apportant une assistance pour identifier les personnes qui pourraient avoir besoin d'une protection internationale;

15.2.4. en apportant une aide pour examiner les demandes d'asile et garantir l'équité et l'efficacité des procédures d'asile;

15.2.5. en facilitant les retours (des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile déboutés);

15.2.6. en acceptant, en priorité, la relocalisation intra-européenne depuis les pays connaissant des difficultés, avant ou après le processus d'examen des demandes d'asile, et la réinstallation depuis des pays hors de l'Europe en coopération pleine et entière avec le HCR;

15.2.7. en prenant des mesures pour s'attaquer aux causes premières des flux de demandeurs d'asile, de réfugiés et de migrants en situation irrégulière;

15.3. à recourir davantage aux interceptions en mer sur la base du renseignement, de façon à coordonner les actions pour lutter contre les passeurs.

16. L'Assemblée reconnaît qu'un plus grand partage des responsabilités ne peut être efficace sans un engagement des pays qui sont en première ligne de l'afflux actuel de demandeurs d'asile:

16.1. pour garantir l'accès de leur territoire à toute personne qui pourrait avoir besoin d'une protection internationale;

- 16.2. pour offrir des conditions d'accueil conformes aux règles humanitaires pertinentes et aux normes qui s'appliquent en matière de droits de l'homme;
- 16.3. pour assurer un traitement rapide et équitable des demandes d'asile et garantir la qualité et la cohérence des décisions;
- 16.4. pour garantir l'intégrité de leurs frontières et contrôler les flux migratoires irréguliers.

17. Reconnaissant la responsabilité particulière, les ressources et le mandat de l'Union européenne en la matière, l'Assemblée appelle l'Union européenne:

- 17.1. à modifier, selon qu'il conviendra et dans les meilleurs délais, le système Dublin, notamment à la lumière de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, en vue d'assurer à la fois un traitement équitable et des garanties suffisantes aux demandeurs d'asile et aux bénéficiaires de la protection internationale mais aussi d'aider les Etats membres à faire face à d'éventuelles situations de tension exceptionnelle;
- 17.2. à veiller à ce que ses fonds soient suffisamment souples et faciles à mobiliser, de façon à pouvoir réagir rapidement en cas d'urgence ou d'imprévu, et à examiner la possibilité de financer des infrastructures, en particulier pour assurer des conditions d'accueil satisfaisantes;
- 17.3. à veiller qu'en ce qui concerne ses membres, il existe des statistiques fiables et cohérentes concernant les demandes de protection internationale, l'octroi du statut de réfugié et du droit d'asile, la détection et le retour des migrants en situation irrégulière et des estimations réalistes du nombre d'immigrés clandestins entrant dans l'Union européenne;
- 17.4. à trouver rapidement un accord sur la proposition de la Commission européenne concernant la mise en place d'un programme européen commun de réinstallation, à mettre en œuvre en étroite coopération avec le HCR;
- 17.5. à s'assurer, en révisant le règlement Frontex, que sont incluses des garanties de plein respect des droits de l'homme;
- 17.6. à s'attaquer à la croissance alarmante du nombre de documents de voyage contrefaits qui circulent en Europe et à répondre aux prévisions de Frontex concernant l'augmentation de la migration irrégulière et aux préoccupations d'Europol concernant les menaces à la sécurité qui en découlent.

18. Enfin, l'Assemblée félicite le HCR pour son action et salue son soixantième anniversaire, et appelle tous les Etats membres du Conseil de l'Europe à marquer cet événement en endossant une plus grande responsabilité s'agissant de la réinstallation des réfugiés et du problème des demandeurs d'asile en Europe.

B. Projet de recommandation ³

1. L'Assemblée parlementaire, se référant à sa Résolution ... (2011) «Demandeurs d'asile et réfugiés: pour un partage des responsabilités en Europe», estime que l'Europe doit prendre des mesures supplémentaires pour s'assurer que les responsabilités en ce qui concerne les réfugiés et les demandeurs d'asile sont équitablement partagées en Europe et que les personnes à la recherche d'une protection internationale ont accès à des systèmes de traitement de leurs demandes équitables et efficaces.
2. Dans cette perspective, l'Assemblée invite le Comité des Ministres:
 - 2.1. à élaborer un guide de bonnes pratiques du Conseil de l'Europe en matière de pratiques et de procédures de traitement des demandes d'asile, qui mette en exergue les normes pertinentes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme;
 - 2.2. à veiller à ce que le Conseil de l'Europe apporte sa contribution et ait accès à tous les textes élaborés par l'Union européenne, notamment par le Bureau européen d'appui en matière d'asile, pour que les intérêts des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe (et pas seulement l'Union européenne à 27) soient pleinement pris en compte;
 - 2.3. à définir un cadre d'assistance mutuelle, de réinstallation et de relocalisation de réfugiés entre les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 1er juin 2011.

C. Exposé des motifs, par M. Chope, rapporteur

1. Introduction

1. Le présent rapport trouve son origine dans une proposition de résolution que le rapporteur a présentée avec plusieurs de ses collègues le 26 janvier 2011⁴. Dans la proposition, qui fait suite à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, il est dit que «l'Assemblée devrait se demander quelles mesures sont nécessaires pour s'assurer que les responsabilités en matière d'asile sont équitablement réparties en Europe et garantissent aux réfugiés et aux demandeurs d'asile l'accès à une procédure d'asile efficace et à la protection internationale».

2. La proposition a été présentée avant que ne surviennent le «printemps arabe» et, par suite, la forte augmentation du nombre de réfugiés, de demandeurs d'asile et de migrants d'Afrique du Nord cherchant à entrer en Europe. Le 9 mai 2011, des informations alarmantes faisaient état de 61 personnes mortes de faim et de soif après avoir dérivé pendant seize jours dans une embarcation en Méditerranée au large des côtes d'Afrique du Nord. Ce drame témoigne de la gravité des problèmes dont traite ce rapport.

3. Lors de sa rencontre à Bruxelles le 3 mai avec des représentants d'Amnesty International, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), de la Commission européenne, du Parlement européen et du Conseil européen, le rapporteur a été informé que la lutte contre le trafic illicite de migrants venus d'Afrique du Nord sur fond de troubles politiques est rendue difficile notamment par le fait que les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants, après avoir payé pour leur passage, étaient embarqués et livrés à eux-mêmes alors que les trafiquants, eux, «quittaient le navire». C'est visiblement ce qui s'est passé le 9 mai.

4. Ce rapport a pour objectif d'examiner le problème du partage des responsabilités en Europe, non pas sous l'angle étroit des 27 pays de l'Union européenne – qui sont au centre des préoccupations du Parlement européen, de la Commission européenne et du Conseil européen –, mais au sens des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe.

5. Une première remarque fondamentale s'impose: chaque Etat membre du Conseil de l'Europe a pour premier devoir de remplir les obligations internationales, juridiques et humanitaires qui lui incombent au titre de la Convention de 1951 des Nations Unies relative au statut des réfugiés («convention des réfugiés»).

6. Deuxième remarque, si un pays a des difficultés à faire face à la charge administrative que représente la gestion des demandes de protection internationale sur son territoire, il ne devrait pas hésiter à demander l'aide d'autres pays. Il convient, du reste, d'encourager les Etats à mettre en place, de leur propre chef, des accords bilatéraux ou multilatéraux dans ce domaine. Par exemple, selon des informations récentes, la Turquie serait parvenue à un arrangement pour éviter un éventuel afflux important de réfugiés venant de Syrie en offrant un refuge temporaire sur le territoire syrien jusqu'à ce que la situation se stabilise.

7. Troisième point, il est nécessaire que les pays travaillent main dans la main pour faire face à l'ampleur de la migration irrégulière et du trafic illicite de migrants par des bandes criminelles. Ce n'est pas le nombre de demandeurs d'asile qui pose un problème, mais celui des migrants économiques, qui font grossir le nombre de demandes à traiter.

8. Enfin, et c'est le quatrième point, il conviendrait d'encourager tous les Etats membres du Conseil de l'Europe à accueillir des demandeurs d'asile de bonne foi venant de pays européens ou extérieurs à l'Europe lorsque ceux-ci ne peuvent gérer un nombre de demandes trop grand par rapport à leur population et à leurs ressources. Mais cela n'est politiquement possible que si les électeurs méfiants sont convaincus que le contrôle de la migration irrégulière a été renforcé. Il existe aussi un argument fort en faveur du partage de responsabilité s'agissant des personnes qui ne peuvent être renvoyées vers leur pays d'origine en raison des règles de non-refoulement.

9. Pour être en mesure de répartir équitablement les responsabilités en matière d'asile, comme le suggère la proposition de résolution, il est essentiel de disposer de données beaucoup plus détaillées décrivant la situation réelle aux frontières extérieures de l'Europe.

4. [Doc. 12499](#), proposition de résolution intitulé «Demandeurs d'asile et réfugiés: pour un partage des responsabilités en Europe».

2. Fondement juridique du principe de solidarité et de partage des responsabilités

10. Au plan international, le paragraphe 4 de la convention des réfugiés énonce la nécessité d'établir un partage des responsabilités en matière d'asile: «Considérant qu'il peut résulter de l'octroi du droit d'asile des charges exceptionnellement lourdes pour certains pays et que la solution satisfaisante des problèmes dont l'Organisation des Nations Unies a reconnu la portée et le caractère internationaux ne saurait, dans cette hypothèse, être obtenue sans une solidarité internationale».

11. Bien que cette disposition n'ait qu'un caractère déclaratoire, et qu'en vertu du droit humanitaire international la responsabilité de la protection et de l'assistance des réfugiés incombe prioritairement au pays d'asile, de nombreux instruments de «droit mou» consacrent clairement le principe de partage des responsabilités.

12. Peuvent être mentionnées dans ce sens des conclusions du Comité exécutif du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies ⁵. Ce principe a été également clairement réaffirmé par l'Assemblée parlementaire, en dernier lieu en avril 2011 ⁶.

13. Pour les 27 Etats membres de l'Union européenne, l'article 80 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) jette le fondement juridique du principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités en matière de migration et d'asile. Il est libellé comme suit:

«Les politiques de l'Union visées au présent chapitre et leur mise en œuvre sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les Etats membres, y compris sur le plan financier. (...)»

14. L'article 80 du TFUE s'applique aux institutions et aux Etats membres de l'Union européenne pour ce qui est de la politique des frontières, de l'asile et de l'immigration. L'article 78 du TFUE est également applicable, dans la mesure où il évoque des mesures provisoires en cas de situation d'urgence, lorsqu'un Etat membre doit faire face à l'afflux soudain de ressortissants de pays tiers.

15. Dans ses conclusions sur la gestion des migrations en provenance des pays du voisinage méridional, adoptées les 11 et 12 avril 2011 ⁷, le Conseil européen a clairement réaffirmé «la nécessité d'une solidarité véritable et concrète avec les Etats membres les plus directement concernés par les mouvements migratoires». Mais la forme que doit prendre la coopération/solidarité n'a pas été définie.

3. Responsabilité collective en matière d'asile: un «bien public international»

16. Dans une perspective globale, le partage des responsabilités ne bénéficie pas seulement aux pays qui connaissent un nombre d'arrivées élevé du fait de leur situation géographique en Europe, mais aussi aux autres ⁸.

17. Dans ce cadre de soutien mutuel, les Etats membres qui ne subissent pour l'heure aucune pression pourraient être assurés de pouvoir bénéficier de l'assistance d'autres Etats membres à l'avenir, si les circonstances venaient à changer et qu'ils devaient faire face à un afflux important de réfugiés et de demandeurs d'asile. Le partage des responsabilités peut finalement fermer certains itinéraires de migration irrégulière en Europe, car il sera plus difficile pour les trafiquants et les passeurs d'identifier et d'exploiter les failles dans les contrôles frontaliers. Par conséquent, le partage des responsabilités offre une façon de renforcer la stabilité collective aux frontières de l'Europe.

18. Faute de partage des responsabilités, les pays qui n'ont pas les moyens de faire face à la pression migratoire pourraient, dans le pire des cas, tout simplement baisser les bras. Certains ne feraient d'ailleurs déjà plus tout ce qui est en leur pouvoir pour empêcher la migration transitoire de l'Europe du Sud vers le Nord. En outre, nous savons que de nombreux migrants, demandeurs d'asile et réfugiés du nord de l'Europe viennent du sud (voir, par exemple, l'arrivée récente de Tunisiens en France en provenance d'Italie). Il existe donc déjà un problème à résoudre au bénéfice de l'Europe prise dans sa totalité.

5. Voir, par exemple, la Résolution 62/124 de 2008, www.undemocracy.com/A-RES-62-124.pdf.

6. Voir la [Résolution 1805 \(2011\)](#) sur l'arrivée massive de migrants en situation irrégulière, de demandeurs d'asile et de réfugiés sur les rives du sud de l'Europe.

7. www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/jha/121479.pdf.

8. Voir l'étude du Parlement européen sur l'application de l'article 80 du TFUE sur le principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités entre les Etats membres, y compris sur le plan financier, dans le domaine des contrôles frontaliers, de l'asile et de l'immigration (2011 – PE 453.167), p. 9.

19. La réforme de Schengen est à présent clairement sur la table de discussion européenne, et notamment la possibilité de fermer certaines frontières internes de l'Union européenne, fût-ce pour une durée limitée. Il s'agirait du scénario le plus pessimiste tel que le décrit une étude récente du Parlement européen. Une approche coordonnée, fondée sur une coopération mutuelle, aurait pu éviter les tensions actuelles entre la France et l'Italie.

20. Le partage des responsabilités en matière d'asile est également défini comme un «bien public international»⁹ qui permettrait de dénouer les situations de crise de la façon la plus durable. L'accueil des demandeurs d'asile devrait être perçu comme une responsabilité collective, et même comme un «bien public international»¹⁰.

4. Chiffres clés¹¹

Demandes d'asile	Europe/Union européenne	Pays de l'Europe du Sud ¹²
2010	269 900 /87 % des pays de l'UE	33 600
2009-2010	> 6 %	> 33 %
2000-2010	> 50 %	Non disponible

Part des demandes d'asile dans le monde	Europe
2005	60 %
2009	45 %

Demandes d'asile	France	Allemagne	Suède	Royaume-Uni	Belgique	Grèce	Italie	Malte
2010	47 800	41 300	31 800	22 100	19 900	10 300	8 200	28
Evolution depuis 2009	+ 13 %	+ 49 %	+ 32 %	> 28 %	> 16 %	> 36 %	> 53 %	> 94 %

9. Voir l'étude du Parlement européen «Quel système de partage des charges entre les Etats membres pour l'accueil des demandeurs d'asile?» (2010 – PE 419.620), p. 16.

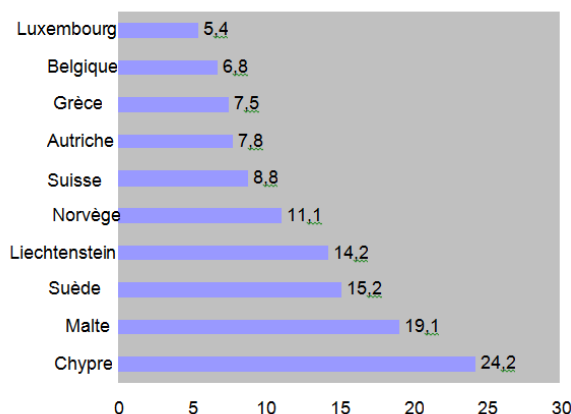
10. Ibid.

11. Sources: HCR, «Niveaux et tendances de l'asile dans les pays industrialisés 2010, bilan statistique des demandes d'asile déposées en Europe et dans certains pays non européens», 28 mars 2011, www.unhcr.org/4d8c5b109.html;

Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-10-032/EN/KS-QA-10-032-EN.PDF.

12. Fait référence à l'Albanie, Chypre, la Grèce, l'Italie, Malte, le Portugal, l'Espagne et la Turquie.

**Nombre de demandeurs d'asile pour 1 000 habitants
2006-2010**



21. Toute discussion concernant le partage des responsabilités doit être fondée sur des données exactes reflétant la situation réelle. Certes, le nombre de demandeurs d'asile dans l'un des 47 Etats du Conseil de l'Europe reste élevé, mais visiblement pas au point que l'on puisse invoquer des défaillances dans le traitement des demandes, comme cela avait été le cas dans l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce*. Les chiffres les plus fiables concernant le nombre de demandeurs d'asile entrés dans les 27 Etats de l'Union européenne et les deux pays associés de l'Espace Schengen (Norvège et Islande) sont ceux publiés par Frontex. Frontex, dont le nom vient de l'expression «frontières extérieures», est une agence de l'Union européenne chargée de la sécurité des frontières extérieures et officiellement mandatée pour gérer la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne. Elle est opérationnelle depuis le 3 octobre 2005. Frontex réalise tous les ans une analyse de risque à partir de données collectées dans les pays de l'Union.

22. Son dernier rapport d'analyse, publié le 11 mai 2011, montre qu'en 2010, 104 049 personnes ont été repérées alors qu'elles traversaient illégalement les frontières extérieures de l'Union. Ce chiffre est quasiment identique à celui de 2009. Pourtant, le rapport souligne que cette même année, les détectations de franchissement illégal des frontières entre la Grèce et la Turquie ont augmenté de 45 %, les autorités grecques ayant signalé au total 47 706 cas de franchissement illégal à la frontière terrestre avec la Turquie, soit presque la moitié de tous les mouvements de ce type vers l'Union européenne. Selon Frontex, il y a eu un déplacement des itinéraires principaux utilisés par les passeurs. Le foyer de l'activité illégale est une section de 12,5 kilomètres de frontière terrestre dans la région du fleuve Evros, essentiellement autour de la ville grecque d'Orestiáda. A la seule lecture des données publiées par Frontex, il apparaît qu'en 2010 la Grèce a manifestement été confrontée à un nombre nettement plus important de migrants en situation irrégulière que d'autres pays. Au vu de la situation actuelle, il se pourrait bien qu'en 2011 le foyer se déplace de nouveau en Italie, déjà confrontée en 2008 à un pic de 31 300 ressortissants étrangers débarqués clandestinement à Lampedusa.

23. On peut reprocher à l'étude Frontex de dresser un tableau incomplet de la situation. Ainsi, selon les chiffres d'Eurostat, les 27 Etats membres de l'Union européenne ont enregistré 235 900 demandes d'asile en 2010, dont 47 800 en France, 41 300 en Allemagne, 31 800 en Suède, 22 100 au Royaume-Uni et 19 900 en Belgique. Il semble en fait qu'un très grand nombre des demandeurs d'asile sont certainement entrés à une frontière extérieure de l'Union européenne sans être repérés et ont rejoint le pays où ils ont déposé leur demande. Cette analyse est corroborée par le fait que le nombre effectif de demandes d'asile enregistrées en Grèce a diminué de 36 % en 2010, malgré une augmentation de 45 % du nombre d'entrées clandestines recensées.

24. Autre sujet de préoccupation, selon l'analyse de risque de Frontex, les flux de migrants en situation irrégulière traversant les frontières extérieures devraient augmenter cette année. Ce phénomène s'explique «par l'augmentation de la mobilité dans le monde ainsi que par l'éventuelle mise en place de procédures de libéralisation des visas pour les pays d'Europe orientale partenaires de l'Union et de nouveaux accords régissant le trafic local le long des frontières orientales». Frontex cite également les changements importants

qui pourraient toucher les frontières extérieures de l'Union européenne et de l'Espace Schengen: éventuelle entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans Schengen et possible adhésion de la Croatie à l'Union européenne.

5. Variété et manque de coordination des outils de gestion en matière d'asile en Europe

5.1. Au plan national

25. En bonne logique, et conformément à son droit souverain d'exercer le contrôle de ses frontières et de prendre des mesures pour prévenir toute entrée clandestine sur son territoire, chaque pays a sa propre approche de la politique à adopter pour défendre ses intérêts.

26. L'Italie, par exemple, avait signé un accord de coopération avec la Libye. En vertu de cet accord, aujourd'hui suspendu pour des raisons évidentes, l'Italie avait rapatrié en Libye toutes les personnes secourues dans les eaux internationales. Bien que cette solution individuelle se soit avérée efficace pour contenir les arrivées de migrants en situation irrégulière en Italie, elle a suscité certaines inquiétudes concernant le déni d'accès à la protection internationale et le traitement des personnes renvoyées en Libye. L'Italie a également signé un accord avec la Tunisie ces dernières semaines, mais le rapporteur n'en connaît pas le texte précis.

27. Plusieurs autres pays ont conclu des accords bilatéraux avec des Etats tiers, comme l'Espagne avec la Mauritanie. Selon cet accord bilatéral, la flotte espagnole est autorisée à patrouiller dans les eaux territoriales de la Mauritanie ¹³. Dans le cadre d'opérations conjointes Frontex menées au large des côtes mauritaniennes, des navires espagnols interceptent des navires sans pavillon et les reconduisent en Mauritanie.

28. Malte a un programme de réinstallation avec les Etats-Unis qui a permis jusqu'à présent de transférer 500 personnes. Un projet de relocalisation pilote a été élaboré à l'échelle européenne, et cette bonne pratique pourrait être étendue.

29. Ces diverses solutions montrent comment les différents pays réagissent. Mais qu'est-il advenu des authentiques réfugiés qui ont été joints aux personnes automatiquement renvoyées en Libye dans le cadre de l'accord avec l'Italie ? Le HCR craint qu'en vertu de cet accord, des personnes nécessitant une protection internationale n'aient été empêchées de gagner l'Europe. Un représentant du HCR a indiqué au rapporteur que le HCR a reconnu 11 000 réfugiés en Libye, dont certains arrivent aujourd'hui à Malte et en Italie.

5.2. Distribution et répartition des responsabilités au sein de l'Union européenne

30. A la suite de l'Accord de Schengen de 1985 sur la suppression des frontières intérieures ¹⁴, l'Union européenne a mis en place certaines règles de distribution des responsabilités entre ses Etats membres.

31. Ces règles sont connues sous le nom de «Convention de Dublin» ¹⁵, qui est ensuite devenue le Règlement Dublin II ¹⁶. Mais l'Europe, qui recherchait au départ un système coordonné efficace, se retrouve dotée d'un système dont la mise en œuvre a entraîné des violations de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.

32. Alors que l'intention était d'établir un partage plus équitable des responsabilités entre les pays européens, le système de Dublin a placé une charge disproportionnée sur des pays tels que la Grèce, Malte, l'Italie, l'Espagne et Chypre situés aux frontières extérieures de l'Union européenne ¹⁷.

13. Pour plus d'informations sur le fondement juridique de ces accords, voir le [Doc. 12628](#), rapport sur l'interception et le sauvetage en mer de demandeurs d'asile, de réfugiés et de migrants irréguliers (rapporteur: M. Arcadio Díaz Tejera, Espagne, SOC).

14. Accord entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, 14 juin 1985. Actuellement, 22 Etats membres de l'Union européenne, ainsi que l'Islande, la Norvège et la Suisse sont signataires de l'accord.

15. Convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des Communautés européennes, 15 juin 1990.

16. Règlement (CE) no 343/2003 du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers, 18 février 2003.

33. Dans son arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*¹⁸, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que la Belgique (pour avoir renvoyé un demandeur d'asile en Grèce) et la Grèce (en raison des lamentables conditions de vie et de rétention des demandeurs d'asile en Grèce) avaient enfreint, entre autres, les dispositions intangibles de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. D'autres affaires similaires sont actuellement en instance devant la Cour.

34. Il est clair qu'un dispositif plaçant simplement la responsabilité sur le premier Etat d'arrivée ne peut pas constituer une solution complète. Il était fondé sur l'hypothèse selon laquelle tous les pays de l'Union européenne étaient sûrs et pouvaient gérer seuls le problème. Ce n'était pas le cas. De plus, les chances pour une personne de voir sa demande d'asile aboutir sont très variables d'un pays à l'autre.

6. Les enjeux en matière d'asile en Europe

6.1. Grèce – Effondrement du régime d'asile

35. Il est difficile de déterminer dans quelle mesure des pays tels que l'Italie, Malte et la Grèce devraient pouvoir prendre eux-mêmes des responsabilités, et les avis divergent.

36. Durant l'audition de la commission sur le programme de Stockholm, Mme Cecilia Wikström, députée au Parlement européen et rapporteuse sur le système de Dublin pour la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen, a expliqué que dans la période qui a suivi les guerres des Balkans, la Suède avait dû répondre à 82 000 demandes d'asile en un an, et que la tâche n'était pas insurmontable. Elle a affirmé clairement que de nombreux Etats, dont la Suède, étaient prêts à aider des pays comme la Grèce à assurer les charges liées au nombre de demandes d'asile. Mais elle a également convié ces Etats à demander de l'aide, en des termes très simples: «Prenez la peine de nous appeler!».

37. Néanmoins, la situation passée de la Suède n'est pas la même que la situation actuelle de la Grèce. Dans le premier cas, la Suède devait faire face à des personnes de profils similaires et présentant des besoins de protection similaires. Aujourd'hui, beaucoup de demandeurs d'asile refusent de fournir quelque renseignement qu'il soit, ce qui complique singulièrement la procédure de détermination de l'asile. De plus, la Grèce est en plein marasme économique.

38. Comme énoncé ci-dessus, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné les conditions de vie et de rétention des réfugiés et des demandeurs d'asile en Grèce, qui sont dénoncées depuis longtemps, comme contrevenant à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle a également condamné les défaillances structurelles importantes de la procédure d'asile en Grèce.

39. La Grèce, qui subit des afflux de réfugiés et de demandeurs d'asile (mais aussi de migrants en situation irrégulière) en raison de sa position géographique, peine énormément à gérer les demandes d'asile. En vertu du Règlement de Dublin II, d'autres Etats membres de l'Union européenne ont renvoyé sur son territoire des demandeurs d'asile qui étaient entrés par cette voie dans l'Union européenne. Depuis l'arrêt *M.S.S.*, de nombreux pays de l'Union ont suspendu le retour des demandeurs d'asile en Grèce.

40. Cela n'a toutefois pas suffi à venir à bout des problèmes. La Grèce n'a toujours pas répondu aux 50 000 demandes d'asile qui se sont accumulées et doit réformer d'urgence sa procédure d'asile pour garantir son équité et son efficacité. Si la réforme du régime d'asile grec, présentée en 2010, a reçu un accueil positif du HCR, elle est restée à l'état de projet malgré la volonté politique affichée de la mettre en œuvre. De solides arguments semblent plaider en faveur d'un renflouement financier de la Grèce subordonné à la réforme de son régime d'asile.

41. Les Etats européens devraient également songer à répartir entre eux une partie des demandes d'asile en souffrance en Grèce. Cela ne serait que justice pour les demandeurs d'asile en attente d'une décision et cela soutiendrait aussi la Grèce dans ses efforts de réforme. Ce nouveau départ accélérerait également la capacité de la Grèce de s'acquitter pleinement de ses obligations européennes et internationales.

17. Voir, entre autres, Kritzman-Amir T. et Berman Y., «Responsibility sharing and the rights of refugees: the case of Israel», *George Washington International Law Review*, JLE, 2009, 41, p. 619.

18. *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, Requête no 30696/09, 21 mars 2011 (Grande Chambre), voir notamment le paragraphe 223.

6.2. Malte – Une pression disproportionnée sur un tout petit pays

42. Du fait de sa position géographique, Malte est l'un des principaux points d'entrée dans l'Union européenne pour les arrivées par bateau, qu'il s'agisse de réfugiés, de demandeurs d'asile ou de migrants en situation irrégulière. La gestion de ces arrivées représente un immense défi pour le pays. Avec ses 400 000 habitants, Malte présente l'une des plus fortes densités de population au monde (plus de 1 250 habitants au kilomètre carré) et n'offre qu'un espace limité pour accueillir des personnes supplémentaires. De plus, ses eaux territoriales sont très étendues, ce qui alourdit la pression et la responsabilité pour des ressources nationales déjà insuffisantes. Compte tenu de son insularité, les personnes qui entrent dans son territoire ne peuvent pas aisément gagner le nord de l'Europe et donc les autres pays. Ceux qui arrivent à Malte restent jusqu'à ce qu'une autre solution se présente. Il n'existe pas de «soupape officielle de sûreté» comme l'option choisie par l'Italie qui laisse les arrivants s'évaporer dans la nature.

43. Il convient donc de régler certains problèmes eu égard à Malte et à la nécessité de solidarité et de partage de responsabilités. S'il est clair que Malte continue de prendre des mesures pour améliorer sa politique de détention et ses conditions de détention et d'accueil, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe explique que des progrès restent à faire ¹⁹. Si le flux de ces migrants maritimes se poursuit au rythme actuel, il est probable que de graves problèmes humanitaires surgiront, de même que la situation se compliquera pour les autorités maltaises comme pour le grand public. Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe doivent réfléchir aux actions possibles pour favoriser le partage des responsabilités avec Malte si les événements prenaient une telle tournure. En fait, le Comité des Ministres devrait déjà planifier des interventions d'urgence pour le cas où la situation viendrait à se détériorer.

6.3. Situation exceptionnelle – Les pays du sud de l'Europe soumis à un afflux important de réfugiés et de demandeurs d'asile fuyant les conflits en Libye

44. Compte tenu des bouleversements actuels qui secouent l'Afrique du Nord, il est clair que les chiffres mentionnés plus haut (voir le point 4) changeront considérablement en 2011.

45. D'après les estimations les plus récentes, plus de 750 000 personnes ont fui les violences en Libye et trouvé refuge principalement en Egypte (260 000) et en Tunisie (360 000) ²⁰. Outre les migrants ne nécessitant pas de protection internationale, un certain nombre de réfugiés (par exemple des Somaliens, des Erythréens ou des Soudanais) ont quitté la Libye. Certains d'entre eux ont réussi à gagner Malte ou l'Italie. Parmi eux, certains avaient déjà obtenu le statut de réfugié depuis plusieurs années mais n'avaient pas pu quitter le territoire libyen.

46. Au 10 mai 2011, environ 34 500 personnes (23 000 Tunisiens et 11 000 non-Tunisiens) étaient arrivées par bateau à Lampedusa. Des personnes en provenance de la Libye avaient également gagné Malte (au début de mai 2011, plus de 1 100 personnes, principalement d'origine subsaharienne (Somalie et Erythrée)) et l'Italie (surtout Lampedusa) ²¹.

47. Pour ce qui est des personnes arrivées plus tôt cette année à Lampedusa, la majorité d'entre elles ne venaient pas de Tunisie et n'avaient pas l'intention de déposer une demande d'asile. Depuis, l'Italie a conclu un accord avec la Tunisie et les arrivées de migrants économiques tunisiens se sont quasiment interrompues. A présent, les personnes qui fuient la Libye arrivent avec des besoins de protection internationale plus impérieux. Or, ils débarqueront probablement à Malte et en Italie. Le 7 et le 8 mai 2011, deux navires en provenance de la Libye sont arrivés à Lampedusa avec 1 300 personnes à bord, la plupart originaires d'Afrique subsaharienne et d'Asie du Sud-Est.

48. 4Si, selon toute probabilité, ces arrivées se poursuivaient, la pression se renforcera, ainsi que la nécessité pour les Etats européens de faire preuve de solidarité entre eux.

7. Echecs passés des initiatives de partage des responsabilités

49. Par le passé, certaines tentatives d'améliorer le partage des responsabilités pour les réfugiés en Europe ont échoué ²².

19. www.coe.int/t/commissioner/news/2011/110328malta_FR.asp.

20. «UNHCR Highlights on the situation in Libya and neighbouring countries», HCR, 10 mai 2011.

21. Ibid.

50. La Directive du Conseil sur l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux important²³, bien que constituant un bon outil de solidarité et de partage de responsabilités, n'a pas été invoquée une seule fois depuis son adoption en 2001. Toutefois, dans le cas d'un afflux important de personnes nécessitant une protection internationale à la suite des événements survenus en Afrique du Nord, la Commission européenne vient de se déclarer prête à proposer de recourir au mécanisme prévu dans le cadre de cette directive si les conditions requises sont réunies²⁴.

51. L'article 9 de la Convention de Dublin énonce que «tout Etat membre peut, alors même qu'il n'est pas responsable, en application des critères définis par la présente convention, examiner pour des raisons humanitaires, fondées notamment sur des motifs familiaux ou culturels, une demande d'asile, à la requête d'un autre Etat membre et à condition que le demandeur d'asile le souhaite». L'article 3, paragraphe 2, autorise également les Etats membres à examiner une demande d'asile même si cet examen n'est pas de leur ressort, conformément aux critères définis par la Convention de Dublin. Ces dispositions existantes afférentes à la «clause humanitaire» et à la «clause de souveraineté», qui permettent à un Etat membre de gérer une demande d'asile quand bien même il n'est pas le premier Etat européen dans lequel le demandeur d'asile est entré, montrent que la convention est plus flexible que certains de ses détracteurs ne l'admettent. Le problème est que cette flexibilité n'a pas été exploitée comme elle aurait pu l'être, par exemple dans l'affaire M.S.S.

8. Les outils de partage des responsabilités

52. Dans un communiqué conjoint publié le 19 avril 2011, Chypre, la Grèce, l'Italie, Malte et l'Espagne ont une fois de plus appelé l'Europe à faire preuve de davantage de solidarité et de partage des responsabilités, en insistant sur le fait qu'une «éventuelle prolongation des (...) arrivées d'immigrés en situation irrégulière et de demandeurs d'asile dans les Etats membres riverains de la Méditerranée n'est pas gérable sans un soutien et une solidarité concrets et substantiels du reste des Etats membres de l'Union européenne»²⁵.

53. 53. Pour répondre à ce genre d'appels, l'Union européenne dispose d'un éventail d'instruments financiers et opérationnels qui pourraient être mis en œuvre d'une manière plus généralisée et efficace, mais aussi à plus long terme.

8.1. Réinstallation et relocalisation

54. La réinstallation des réfugiés consiste à les déplacer d'un pays où ils ont demandé l'asile vers un autre, qui accepte de les accueillir avec le statut de réfugié et de les laisser s'installer sur son territoire. Comme le déclare le HCR, «La réinstallation est l'expression concrète d'une volonté de protéger les réfugiés et de défendre les droits de l'homme. Elle constitue aussi une manifestation pratique de partage des responsabilités au niveau international»²⁶.

55. Avec près de 1 900 places en 2010, la Suède a mis en œuvre le plus grand programme de réinstallation d'Europe, suivie par la Norvège (1 100), pour un total d'environ 6 000 pour l'ensemble de l'Europe en 2010²⁷. Si l'on compare ce chiffre aux 50 000 des Etats-Unis, aux 7 000 du Canada et aux 6 000 de l'Australie, l'Europe peut difficilement affirmer qu'elle a épuisé ses possibilités.

22. Voir « Quel système de partage des charges entre les Etats membres pour l'accueil des demandeurs d'asile? », étude du 22 janvier 2010, Parlement européen, Direction générale des politiques internes, PE 419.620. En 2004, la Finlande a émis une proposition de mécanisme de partage de responsabilités au sein de l'Union européenne, tout comme les Allemands avaient déjà formulé une proposition au début des années 1990. Dans les deux cas, les Etats membres de l'Union n'ont pas trouvé d'accord.

23. 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 important de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil. Si les conditions y afférentes sont réunies, la directive permet d'assurer une protection immédiate et de caractère temporaire aux personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent retourner dans leur pays d'origine, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0055:EN:HTML>.

24. MEMO/11/226 de la Commission européenne (anglais uniquement),

[http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?](http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/226&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en)

[reference=MEMO/11/226&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en](http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/226&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en); voir aussi communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions sur la migration, COM(2011)248 final, 4 mai 2011.

25. Communiqué conjoint II, Nicosie, 19 avril 2011, www.doi.gov.mt/EN/press_releases/2011/04/DOI%20-%20pr0785A.asp.

26. Voir le manuel du HCR sur la réinstallation, www.unhcr.fr/4b151cc5e.html, p. 3.

56. Face à la perspective d'une augmentation des flux de réfugiés nécessitant une protection internationale en provenance de la Libye, la Commission européenne a proposé un soutien financier destiné à faciliter leur réinstallation. La Commission européenne a également encouragé les Etats membres de l'Union à proposer des places de réinstallation «dans un esprit de partage des responsabilités». Enfin, la Commission européenne a souligné l'importance pour le Parlement et le Conseil européens de parvenir rapidement à un accord sur l'adoption de la proposition de la Commission relative à la mise en place d'un programme commun de réinstallation ²⁸.

57. La relocalisation, un mécanisme de solidarité entre les Etats européens, est une autre option ouverte à ces pays pour apporter leur soutien aux Etats membres confrontés à une pression spécifique ou disproportionnée ²⁹.

58. En 2008, des projets pilotes sur la relocalisation des réfugiés arrivés à Malte ont été lancés pour contribuer à soulager la situation disproportionnée et exceptionnelle à laquelle Malte était confrontée ³⁰. Ce projet pilote de l'Union européenne vise à offrir des possibilités de relocalisation dans d'autres pays aux personnes qui ont obtenu l'asile à Malte. La France, l'Allemagne, le Luxembourg, la Hongrie, la Pologne, le Portugal, la Slovaquie, la Roumanie et le Royaume-Uni participent au projet. Il est considéré comme un exemple de bonnes pratiques en matière de partage des responsabilités européennes, et a été salué par le HCR ³¹. Dans ses conclusions sur la gestion de l'immigration en provenance du voisinage méridional, adoptées les 11 et 12 avril 2011, le Conseil européen a salué l'intention de la Commission européenne d'étendre le projet pilote existant ³².

59. Le 12 mai 2011, à la suite de la Conférence des donateurs sur la relocalisation et la réinstallation, organisée par la commissaire Malmström en marge du Conseil justice et affaires intérieures, il a été annoncé qu'au moins 10 Etats membres de l'Union et plusieurs Etats non membres avaient accepté de relocaliser 323 demandeurs d'asile qui se trouvent actuellement à Malte ³³.

8.2. Opérations de Frontex

60. Répondant à une demande officielle des autorités italiennes, Frontex a déployé l'opération conjointe EPN Hermes Extension 2011 pour les aider à gérer les afflux importants par la mer sur l'île de Lampedusa. Frontex signale qu'en plus de l'aéronef et des deux navires qu'elle finance et coordonne déjà, un avion hollandais et un portugais sont arrivés respectivement à Pantelleria et en Sardaigne pour aider l'Italie à renforcer ses activités de contrôle des frontières ³⁴. La Commission européenne y voit un «signal clair de la solidarité» entre les Etats membres ³⁵. Le 26 mars 2011, la zone d'activité de l'opération commune Poséidon ³⁶, qui couvre les îles grecques en mer Egée, a également été élargie à la Crète.

27. Départs de réinstallation du HCR vers l'Europe en 2010: Belgique 2, République tchèque 48, Danemark 386, Finlande 543, France 217, Allemagne 457, Islande 6, Irlande 20, Italie 58, Pays-Bas 430, Norvège 1088, Portugal 24, Roumanie 38, Suède 1789, Suisse 23, Royaume-Uni 695 (source: HCR).

28. MEMO/11/226 de la Commission européenne, op. cit. Le programme proposé par la Commission prévoit une coopération politique et pratique plus étroite entre les Etats membres afin d'accroître l'efficacité de leurs activités de réinstallation, d'en diminuer le coût et d'en augmenter l'impact humanitaire et stratégique. Le deuxième objectif est d'encourager la participation d'un plus grand nombre d'Etats membres de l'Union à l'effort de réinstallation. La mise en œuvre d'un programme commun de réinstallation pour l'Union européenne permettra aux autres pays membres de participer plus facilement et en limitant les dépenses. Ces pays pourront profiter de l'expérience et du savoir-faire acquis par les autres Etats membres, et participeront aux prises de décisions relatives aux priorités des initiatives de réinstallation. Informations complémentaires: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/370&format=HTML&aged=0?uage=EN&guiLanguage=en>.

29. Pour des informations détaillées sur les implications financières, politiques et juridiques de la relocalisation des réfugiés, la protection subsidiaire des bénéficiaires et/ou des demandeurs d'asile, voir l'analyse très complète dans l'ouvrage JLS/2009/ERFX/PR/1005 – 70092056, «Etude de faisabilité de la mise en place d'un mécanisme de relocalisation des bénéficiaires d'une protection internationale».

30. Ibid., p. 13.

31. «Migrants seek new life in Germany», Times of Malta, 22 octobre 2010.

32. www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/121479.pdf.

33. Conseil extraordinaire JAI du 12 mai 2011.

34. www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art103.html.

35. MEMO/11/226 de la Commission européenne, op. cit.

36. Lancée en 2006 en tant que dispositif de patrouilles purement maritimes dans les eaux côtières entre la Grèce et la Turquie, l'opération conjointe Poséidon a pris de l'envergure pour devenir le centre du déploiement des opérations de Frontex dans la région méditerranéenne. Depuis le début de 2010, l'opération conjointe Poséidon comprend également une composante terrestre couvrant les frontières terrestres grecques et bulgares avec la Turquie.

61. Dans ses conclusions sur la gestion des migrations en provenance du voisinage méridional, adoptées les 11 et 12 avril 2011, le Conseil européen a invité Frontex à accélérer les négociations avec les pays du voisinage méridional de l'Union, et notamment la Tunisie, afin de conclure des accords de travail et d'organiser des patrouilles conjointes ³⁷. Pour renforcer les compétences de cette agence, il a également décidé d'accélérer les négociations sur une modification de Frontex afin de parvenir à un accord dès juin 2011.

62. Le mode de fonctionnement de Frontex est critiqué par de nombreux observateurs, notamment parce qu'il n'est pas assorti des garanties appropriées en matière de droits de l'homme ³⁸. Ces questions sont examinées dans un rapport préparé par M. Arcadio Díaz Tejera au nom de la commission des migrations, des réfugiés et de la population ³⁹. En février 2010, la Commission européenne a proposé de modifier le cadre juridique de cette agence ⁴⁰. Cette proposition est actuellement examinée par le Parlement européen en vue d'être approuvée d'urgence par le Conseil européen. Certains affirment que la réforme est nécessaire pour consolider la légalité des opérations de Frontex ainsi que ses obligations en matière de droits de l'homme, mais les Etats membres de l'Union européenne voient également dans cette réforme une occasion de renforcer les pouvoirs de l'agence.

63. Le rapporteur aimerait souligner qu'indépendamment de la direction qu'elle prendra, la réforme devra entre autres consolider et clarifier l'obligation légale de Frontex de veiller à l'identification des demandeurs d'asile dans le cadre de ses opérations et de les présenter devant les autorités compétentes.

8.3. Le Bureau européen d'appui en matière d'asile

64. Le Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEA) – qui vient d'être créé et qui recrute encore ses agents – se trouve dès le départ confronté à un défi.

65. En effet, le BEA doit appuyer les Etats membres dans leurs efforts pour mettre en œuvre une politique d'asile plus cohérente et plus équitable, par exemple en aidant à identifier des bonnes pratiques, en organisant des formations au niveau européen et en améliorant l'accès à des informations exactes sur les pays d'origine. Il fournira également une assistance opérationnelle et technique aux Etats membres confrontés à des «pressions particulières» (c'est-à-dire qui enregistrent un nombre important de demandes d'asile), par le déploiement d'équipes d'appui «asile» composées d'experts, les aidant ainsi à faire face aux pressions qu'ils subissent.

66. Le 1er avril 2011, la commissaire européenne aux affaires intérieures, Cecilia Malmström, a annoncé la signature du Plan opérationnel pour le déploiement en Grèce, par le BEA, d'une équipe européenne d'appui «asile». Celle-ci réunit des experts de plusieurs Etats membres. L'action du BEA en Grèce vise à aider ce pays à mettre en place un régime d'asile pleinement opérationnel dès 2012.

67. Le BEA est également appelé à jouer un rôle important dans les éventuels programmes intracommunautaires pour intensifier la relocalisation. Le BEA pourrait assurer la gestion administrative du processus en procédant à une évaluation annuelle des besoins en relocalisation dans l'Union et en centralisant les demandes.

8.4. Financement

68. La Commission européenne a mis en place quatre fonds consacrés aux migrations: le Fonds pour les frontières extérieures (1 820 millions d'euros pour la période 2007-2013), le Fonds pour le retour (676 millions d'euros pour la période 2008-2013), le Fonds européen pour les réfugiés (628 millions d'euros pour la période 2008-2013) et le Fonds d'intégration (825 millions d'euros pour la période 2007-2013) ⁴¹. Parallèlement aux fonds ordinaires, 25 millions d'euros d'aide d'urgence peuvent être rapidement mobilisés dans le cadre du Fonds pour les frontières extérieures et du Fonds européen pour les réfugiés.

37. www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/121479.pdf.

38. Le 31 mars 2011, le Conseil de direction de Frontex a adopté la Stratégie pour les droits fondamentaux de l'agence. Voir www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art105.html.

39. Voir la note 13 supra.

40. A cet égard, voir le document d'Amnesty International et de l'ECRE (European Council on Refugees and Exiles), «Briefing on the Commission proposal for a regulation amending Council Regulation (EC) 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union» (Frontex), septembre 2010.

41. Ainsi l'Italie, qui est un des principaux bénéficiaires de ces fonds, a obtenu 55 millions d'euros pour 2010 et 75 millions d'euros pour 2011.

69. Le Fonds européen pour les réfugiés pourrait constituer l'une des principales sources de financement de la relocalisation au sein de l'Union européenne. Il faudrait alors une augmentation correspondante des moyens de ce fonds pour couvrir les frais de traitement des dossiers des demandeurs d'asile relocalisés.

70. Un des points faibles des différents fonds de l'Union européenne est qu'ils ne permettent pas de financer des infrastructures, et donc la construction de structures adéquates d'accueil. Il s'agit d'une lacune à laquelle l'Union européenne devrait remédier. Cette absence de financement affecte spécialement les petits pays comme Malte.

71. Il convient de mentionner dans ce contexte que la Banque de développement du Conseil de l'Europe pourrait financer des infrastructures, mais sur la base de prêts; cette possibilité mérite un examen plus approfondi.

9. L'avenir: des solutions équitables pour les Etats membres comme pour les demandeurs d'asile

9.1. Moyens pratiques d'améliorer la solidarité et le partage des responsabilités en Europe

72. La relocalisation de bénéficiaires d'une protection internationale ou de demandeurs d'asile, l'harmonisation de politiques et l'assistance technique et financière pourraient contribuer à équilibrer une charge qui est aujourd'hui inégalement répartie entre les Etats d'Europe.

73. La coopération, envisagée comme un moyen d'accroître la solidarité, peut revêtir de nombreuses formes. Les pays doivent s'entraider:

- en apportant une assistance dans les contrôles aux frontières, dans l'interception d'embarcations et dans le sauvetage des personnes en détresse;
- en facilitant l'accueil;
- en participant au filtrage des personnes nécessitant éventuellement une protection internationale;
- en collaborant dans la détermination de l'asile et dans la mise en place de procédures équitables et efficaces d'examen des demandes d'asile;
- en facilitant les retours (tant pour les immigrés en situation irrégulière que pour les demandeurs d'asile déboutés);
- en acceptant la réinstallation et la relocalisation (avant ou après la détermination de l'asile);
- en s'attaquant aux causes profondes.

74. Il faut s'appuyer sur des modes d'assistance très divers. Des opérations comme celles de Frontex font appel à du matériel (bateaux, avions, hélicoptères) et du personnel. En matière d'accueil, il faut financer non seulement l'accueil d'urgence, mais aussi l'organisation correspondante. Pour le filtrage, l'assistance d'experts, y compris des juristes et des interprètes, pourrait être assurée. Il en va de même pour les procédures de détermination de l'asile, mais une assistance plus structurelle peut également s'avérer nécessaire pour traiter les demandes d'asile en général (comme dans le cas de la Grèce). Parfois, il faut aussi prévoir de l'aide pour les retours (négocier les retours et assurer le rapatriement effectif des personnes). Enfin, une assistance peut être nécessaire pour la réinstallation des personnes.

75. Le système de Dublin doit être modifié. La Commission européenne a déposé en 2008 une proposition en ce sens ⁴² qui visait, notamment, «à répondre aux situations dans lesquelles les capacités d'accueil et les régimes d'asile des Etats membres sont soumis à une pression particulière et où le niveau de protection des demandeurs d'une protection internationale est insuffisant». L'une des questions les plus litigieuses est la proposition visant à instaurer un mécanisme qui permettrait aux Etats membres de suspendre les transferts quand un pays fait face à une pression spécifique ⁴³. Le Parlement européen est globalement favorable à cette proposition, mais le Conseil européen semble très sceptique. Il est urgent que le Parlement européen et le Conseil européen parviennent à un accord.

42. COM(2008) 820 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0820:FIN:FR:PDF>.

43. «En vue d'éviter qu'en cas de pression particulière subie par certains Etats membres disposant de capacités d'accueil et d'absorption limitées, les transferts au titre de Dublin n'augmentent la charge pesant sur ces Etats membres, une nouvelle procédure est définie dans le règlement, qui permet la suspension des transferts au titre de Dublin vers l'Etat membre responsable. Il peut également être recouru à cette procédure lorsque l'on craint qu'à la suite d'un transfert au titre de Dublin, les demandeurs ne bénéficient pas de normes de protection suffisantes dans l'Etat membre responsable, en particulier en matière de conditions d'accueil et d'accès à la procédure de demande d'asile», *ibid.*, p. 10.

76. Une possibilité de suspendre les transferts en cas de circonstances exceptionnelles, quand le système est surchargé, améliorerait en effet la crédibilité du système de Dublin dans son ensemble. Compte tenu de l'arrêt *M.S.S.*, cette proposition permettrait d'éviter que d'autres Etats membres soient condamnés par la Cour pour avoir fait une application automatique du système de Dublin. A défaut, les pays les plus exposés de la frontière méridionale de l'Europe continueront d'estimer que Dublin n'offre pas une solution équitable.

9.2. Nécessité de faire preuve de détermination dans les efforts pour garantir la protection des droits de l'homme des réfugiés et des demandeurs d'asile dans les pays d'arrivée et de séjour

77. Comme le déclarait à juste titre le Commissaire aux droits de l'homme, la solidarité ne suffit pas, «la solidarité européenne doit aller de pair avec de vigoureux efforts au niveau national» ⁴⁴.

78. Tout d'abord, les pays où des problèmes ont été clairement identifiés doivent assumer leur partie du travail pour améliorer la situation au plan national. De graves dysfonctionnements ont été constatés dans les conditions de rétention en Europe, et tout récemment en Grèce, à la fois dans l'arrêt *M.S.S.* et dans une déclaration publique du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) sur ce pays ⁴⁵. A cet égard, le Commissaire aux droits de l'homme a récemment publié un rapport mettant en cause l'attitude de Malte dans ce domaine ⁴⁶.

79. Un recours excessif à la rétention existe encore dans plusieurs Etats membres, et les conditions de détention restent globalement problématiques. Des mesures doivent être prises pour améliorer cette situation ainsi que les procédures et les recours destinés à protéger les droits des réfugiés et des demandeurs d'asile en Europe ⁴⁷.

80. Si les problèmes ne sont pas résolus au plan national, les efforts pour stimuler la solidarité en Europe resteront vains. Tous les pays d'Europe devraient soutenir les réformes entreprises dans les pays les plus concernés par les arrivées.

10. Les solutions à long terme ne s'arrêtent pas aux frontières de l'Europe

81. La solidarité ne devrait pas s'arrêter aux frontières de l'Europe. Alors qu'environ 12 000 réfugiés et demandeurs d'asile sont arrivés en Europe à la suite des événements en Afrique du Nord, 750 000 personnes ont quitté la Libye, la plupart pour l'Egypte ou la Tunisie. La plupart sont des travailleurs migrants, dont beaucoup sont rentrés dans leur pays d'origine, mais des milliers d'entre eux ont besoin d'une protection internationale parce qu'ils proviennent de pays comme l'Erythrée et la Somalie, et sont dans l'impossibilité de retourner chez eux. Les chiffres parlent d'eux-mêmes, et démontrent clairement que la responsabilité qui incombe aux pays voisins en Afrique est nettement plus lourde que celle assumée par l'Europe. D'après le HCR, l'Egypte et la Tunisie font le maximum pour accueillir ces personnes.

82. L'Europe devrait consentir un effort supplémentaire pour partager les responsabilités avec les pays situés au-delà de ses frontières. Il est certes compréhensible que de nombreux pays d'Europe estiment qu'ils enregistrent assez d'arrivées spontanées, mais ils pourraient démontrer leur solidarité envers l'Afrique en envisageant la réinstallation d'au moins un petit nombre de réfugiés afin d'envoyer un signal politique attestant que l'Europe est disposée à coopérer avec ses voisins de la rive sud de la Méditerranée, pour le plus grand bien de toutes les parties concernées. Les pays d'Europe devraient prioritairement envisager la réinstallation des réfugiés qui présentent des besoins médicaux particuliers, et notamment ceux qui ont survécu à la torture ou à des traumatismes et ceux qui ont besoin de soins de santé spécifiques, non disponibles dans le pays où ils ont trouvé refuge. Le 1er mars 2011, le HCR a publié une «proposition de programme de réinstallation

44. CommHR, communiqué de presse, 28 mars 2011, «Malte: La solidarité européenne doit aller de pair avec de vigoureux efforts au niveau national pour protéger les droits fondamentaux des migrants»,

www.coe.int/t/commissioner/news/2011/110328malta_FR.asp; voir également le rapport de l'Agence des droits fondamentaux (anglais), «Coping with a fundamental rights emergency – The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner» (2011), http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Greek-border-situation-report2011_EN.pdf.

45. www.cpt.coe.int/documents/grc/2011-10-inf-fra.pdf, 15 mars 2011.

46. www.coe.int/t/commissioner/news/2011/110328malta_FR.asp.

47. Voir le Doc.11688 «Les "boat people" de l'Europe: arrivée par mer en Europe du Sud de flux migratoires mixtes» (rapporteur: M. Morten Østergaard, Danemark, ADLE) et Doc.11990 «Améliorer la qualité et la cohérence des décisions en matière d'asile dans les Etats membres du Conseil de l'Europe» (rapporteur: M. Boriss Cilevičs, Lettonie, SOC). Voir également la [Résolution 1707 \(2010\)](#) et la [Recommandation 1900 \(2010\)](#) sur la détention des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe, [Doc. 12105](#).

dans le contexte de la situation d'urgence relative à la crise en Libye». Ce faisant, le HCR a exprimé l'espoir que les pays soient en mesure d'offrir d'autres places de réinstallation outre celles prévues par leur quota annuel pour 2011.

83. A long terme, l'Europe sera appelée à faire preuve d'une solidarité croissante envers les pays en transition politique et économique du sud de la Méditerranée et du reste de l'Afrique.

84. Le Conseil européen a récemment donné son accord de principe à «Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée», qui propose une nouvelle approche en vue d'un partenariat à long terme pour les migrations, la mobilité et la sécurité. Ce faisant, l'Europe devrait permettre aux pays d'Afrique de développer leurs systèmes d'asile et leurs capacités en matière de surveillance des frontières .

11. Conclusions du rapporteur

85. Le premier devoir de tout pays européen doit être d'assurer la sécurité à ses frontières. Il semble qu'à cet égard certains Etats manquent à leurs obligations en transférant la charge de l'immigration clandestine à d'autres pays. C'est tout particulièrement le cas au sein de l'Espace Schengen et c'est, à n'en pas douter, en prenant conscience de ce phénomène que la France et d'autres pays de cet espace ont récemment demandé le rétablissement de leur police des frontières.

86. Le deuxième devoir de tout pays devrait être de mettre en place un système administratif qui facilite une gestion équitable et efficace des demandes d'asile, l'objectif étant d'identifier, dès le début du processus, les demandes de bonne foi pour éviter la saturation du système et permettre la prise en charge de ceux qui ont vraiment besoin d'une aide humanitaire. La Grèce ayant reconnu qu'elle avait des difficultés à atteindre cet objectif, d'autres pays se sont montrés disposés à lui venir en aide, ce qui est une bonne chose.

87. Le troisième devoir de tout pays est de dissuader les trafiquants par des mécanismes efficaces de dépistage, d'arrestation et de sanction. Il semble que les Etats manquent à leurs obligations dans ce domaine, ce qui, selon le tout dernier rapport d'Europol, est une source de préoccupation importante pour la sécurité en Europe.

88. L'affaire M.S.S. concerne l'application du Règlement Dublin II. Ce règlement a été élaboré et adopté par les pays signataires pour éviter que les demandeurs d'asile ne recherchent le «tribunal du mieux-disant». Or c'est justement ce qui semble se passer aujourd'hui, en raison de l'incapacité des pays à éloigner vers la Grèce les demandeurs d'asile enregistrés initialement dans ce pays.

89. La recherche du «tribunal du mieux-disant» est à craindre lorsqu'il existe divers systèmes juridiques et judiciaires. De toute évidence, le Règlement Dublin II a été défendu parce qu'il paraît raisonnable que toutes les demandes d'asile soient traitées conformément à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et que, par voie de conséquence, la course au mieux-disant n'a plus lieu d'être. Les critiques émises à l'encontre de ce règlement sont donc en partie injustifiées. Ce qui importe, c'est de s'assurer que les personnes qui sont éloignées vers un autre pays en application de ce règlement sont traitées dignement. Dès lors que tous les requérants peuvent bénéficier d'un conseil satisfaisant, d'un avocat et de la garantie d'une procédure régulière, il ne devrait pas être nécessaire d'harmoniser les décisions rendues. Cela supposerait du reste une ingérence notable de l'Union européenne dans le droit souverain de chaque Etat à interpréter le droit international dans ses propres juridictions. Des statistiques, telles celles du HCR selon lesquelles l'Allemagne a reconnu 63 % des demandeurs d'asile irakiens en 2009 alors que les Pays-Bas n'ont accordé la protection qu'à 27 % des demandeurs, ne sauraient résumer de façon fiable l'ensemble de la problématique. Il se pourrait, par exemple, que l'Allemagne attire une proportion plus élevée de demandeurs d'asile authentiques. Pour cette raison, le rapporteur n'est pas convaincu que la mise en place d'un quota fixe en matière d'acceptation de demandeurs d'asile de telle ou telle catégorie soit une option acceptable.