

Il m'incombe aujourd'hui d'assumer une tâche très difficile : vous parler des contraintes et des complexités du droit européen de l'asile.

Thème d'une brûlante et explosive actualité. De nouvelles d'informations nous parviennent chaque jour, des propositions de réforme de ce système.

Phase critique, incertaine pour l'Europe, pour ses valeurs d'intégration..

Car nous nous trouvons encore aujourd'hui en pleine crise : tragédies humanitaires liées aux déplacements massifs de populations qui fuient la guère et le monstre Daech,

Cette crise se double de tragédies humaines découlant des terribles attentats qui frappent le monde aujourd'hui, en particulier les attentats parisiens d'il y a 2 semaines qui justifient aujourd'hui la mise en place d'un droit d'exception...

Ces tristes évènements peuvent laisser une impression d'urgence, de gravité, et surtout d'inadéquation du droit positif

Ex : sitôt la loi française du 27.7.2015 réformant le droit d'asile et transposant le « paquet européen de l'asile » de 2013 et son décret d'application adopté le 21.09.2015, que ces textes apparaissent désuets, inadéquats au regard des tragédies humaines...et du besoin de protection internationale d'un nombre grandissant de personnes..

Avant d'entrer dans le vif de la présentation : un rappel très succinct, des éléments de base du droit de l'asile : les concepts et les sources.

**Source** : Ce droit est consacré à la fois par les droits nationaux, souvent par des dispositions de nature constitutionnelle, et par de nombreux instruments internationaux :

**l'article 14 DDU de 1948**, « *toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays* » et surtout la **Convention de Genève de 1951** relative au droit des réfugiés qui codifie les instruments internationaux préexistants et offre une protection minimale aux réfugiés.

Au niveau du **droit communautaire européen**, c'est le Traité d'Amsterdam de 1997 qui introduit un dispositif en matière d'asile et en vue de la création d'un ELSJ. Au départ, les traités européens n'ont pas

vocation à consacrer un droit mais simplement à prendre des « mesures appropriées en matière s'asile », mesures de compensation de la LC des personnes sur le territoire européen.

Il faut attendre la **Charte des DF de l'UE** pour qu'un droit fondamental de l'asile apparaisse. Cette charte se voit reconnaître une valeur juridique suprême avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009.

**La CEDH**, ne consacre, quant à elle, pas le droit d'asile. Elle met en place un catalogue complet de droits fondamentaux au niveau de la « grande Europe » (Europe des 48 Etats du Conseil de l'Europe) aussi bien pour les ressortissants des Etats parties à la Convention que pour les autres personnes. Ainsi, par une jurisprudence très protectrice la COUR EDH garantit de nombreux droits aux étrangers.

EX : dans son arrêt Hirsi et Jamaa du 23/2/2012, la Cour indique que sont interdits les refoulements et les expulsions collectives si les migrants sont entrés dans les eaux territoriales d'un Etat partie à la CEDH. De même, il existe une jurisprudence qui encadre strictement les privations de libertés qui doivent demeurer exceptionnelles (arrêt Rashed contre Tchéquie)

Permettez-moi à présent d'effectuer quelques rappels élémentaires concernant la signification **des concepts** du droit d'asile :

Souvent, des confusions apparaissent sous la plume des journalistes ou dans les discours des hommes politiques entre réfugiés, migrants ou demandeurs d'asile. Quelques clarifications sont donc les bienvenues. Car si les réfugiés ont été des migrants et des demandeurs d'asile, tous les migrants ne sont pas des réfugiés.

**Un demandeur d'asile** est celui qui prie un Etat de lui donner refuge et de lui accorder une protection. Autrement dit, un demandeur d'asile est une personne qui dépose une demande d'asile afin de bénéficier du statut de réfugié. Cette demande ne préjuge pas encore de l'acceptation d'un statut de réfugié.

**Un réfugié** est une personne qui bénéficie d'une protection particulière dans l'Etat qui l'accueille par ce qu'il craint, à juste titre, d'être persécuté à raison de sa race, de sa religion, de son appartenance à un groupe social etc..

**Un migrant** est une personne qui quitte son pays et qui cherche à s'installer dans un autre Etat. Les raisons qui le motivent peuvent être très diverses : rechercher des conditions de vie matérielles meilleures (raisons économiques), fuir des conditions climatiques extrêmes, bénéficier d'avantages fiscaux, etc.. IL peut être en situation régulière, s'il remplit les conditions d'entrée et de séjour sur le territoire de l'Etat membre de destination ou en situation irrégulière, si tel n'est pas el cas.

\*\*\*

S'il est garanti en Europe autant par les droits nationaux que par le droit de l'UE, le droit d'asile est aujourd'hui mis à rude épreuve :

2 écueils le touchent, au risque de le faire sombrer :

\*\*attentats terroristes qui introduisent un doute quant à la réalité des intentions des réfugiés ;

\*\*vagues migratoires, notamment en provenance de Syrie qui portent un coup de boutoir au système européen de l'asile et interroge de manière plus fondamentale encore la solidité de l'Union européenne

C'est ces deux épreuves et des éventuels moyens de les traverser que je souhaite évoquer avec vous..

## **I. -1<sup>ère</sup> épreuve : droit d'asile européen versus lutte contre le terrorisme**

Le droit d'asile peut-il être instrumentalisé par les auteurs d'actes terroristes ? Le droit positif comporte t-il le risque de donner asile à des terroristes ?

A l'inverse : la lutte contre le terrorisme me comporte t-elle pas un risque de remise en question du droit d'asile ?

**A. Le droit de l'asile : un risque de remettre en question la lutte contre le terrorisme ?**

Des faux réfugiés se trouvaient parmi les auteurs des attentats parisiens, ce qui a eu pour conséquence de semer le doute sur les intentions réelles des réfugiés provenant de Syrie et arrivant sur le territoire européen..

Nous sommes là face à la question de savoir si le droit de l'UE, notamment le droit de l'asile, ne créerait pas une brèche « criminogène », permettant aux pseudo réfugiés terroristes de s'infiltrer sur le territoire de l'UE pour y commettre leurs crimes ?

Même si le risque 0 n'existe pas, nous ne pensons nullement qu'il s'agit là d'une menace sérieuse !

**1/ Précisément, l'espace de liberté, de sécurité et de justice s'est construit sur la nécessité de mettre en place des « mesures de compensation »** aux libertés de circulation accordées aux personnes franchissant les frontières internes de l'UE !!

La devise Schengen est : « pas de liberté sans sécurité » !

Et n'oublions pas que la protection de la sécurité publique demeure de la compétence des EM ! Ce que le traité de Lisbonne matérialise au sein de l'article 4§2 TUE : (..) L'Union respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre.

Cette protection de la sécurité intérieure de l'UE et de ses Etats membres a d'ailleurs justifié depuis les vagues d'attentats du début des années 2000, des dispositifs importants tant en matière de coopération judiciaire pénale qu'en matière de coopération policière ou de contrôle des frontières extérieures de l'UE et de politiques migratoires !

Nécessité fait loi !

Contentons-nous ici de donner quelques exemples significatifs :

la gigantesque banque de données mises en place dans le cadre de la coopération policière **(SIS)** qui permet à toute autorité répressive de vérifier si un ressortissant d'Etat tiers a fait l'objet d'un signalement dans la banque (actes contraires à l'OP ce qui inclut les combattants étrangers + MAE émis à son encontre). Cette banque de donnée est aussi consultable par les garde-frontières à la frontière extérieure de

l'UE. Un signalement a notamment pour conséquence de refuser sur l'espace Schengen l'entrée à la personne concernée.

Evoquons aussi en matière de coopération judiciaire pénale le célèbre **MAE** (transfert de l'auteur d'une infraction d'un Etat membre à un autre sans recourir à la lourde procédure d'extradition).. ou encore, la **décision-cadre Prüm** du 23 juin 2008 qui porte sur la « coopération transfrontalière notamment en vue de lutter contre le terrorisme » et qui introduit le principe de « disponibilité des informations » entre les EM de l'UE permettant à toute autorité répressive nationale de disposer des informations enregistrées dans une base de données nationale.

Aujourd'hui, le fameux **PNR** européen -en discussion depuis plusieurs années-, vient d'être relancé suite aux attentats de Paris. En effet, le 20.11, lors d'une réunions extraordinaire des ministres européens de l'intérieur, les Européens se sont engagés à accélérer de manière décisive la mise en place de cette décision.

PNR : réglementation donnant l'accès aux services de police et de renseignement des données passagers des compagnies aériennes pour tous les vols qui arrivent en Europe et qui en partent.

Il existe à ce jour un arsenal efficace de mesures européennes protégeant la sécurité des EM de l'UE !

**2/ Le système européen de l'asile dispose, en outre, de nombreux garde-fous pour éviter que le statut de demandeur d'asile ou de réfugié ne serve de paravent aux criminels.**

Le droit européen intègre la menace terroriste au sein de son dispositif d'examen des situations :

Au stade de l'examen de la demande d'asile : possibilité de placer en rétention du demandeur d'asile « lorsque l'OP ou la sécurité publique nationale l'exige » (article 8§e directive accueil).

Révocation du statut de réfugié pour des raisons de sécurité publique : l'article 14§4 de la directive qualification permet aux EM de révoquer le statut de réfugié ou la protection subsidiaire « lorsqu'il existe des motifs raisonnables de considérer le réfugié comme une menace pour la sécurité de l'EM dans lequel il se trouve ».

Refoulement possible du réfugié lorsque « il y a des raisons sérieuses de considérer qu'il est une menace pour la sécurité de l'État membre où

il se trouve; ou lorsque, ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société de cet État membre (art. 21)

*(Octroi ou renouvellement d'un titre de séjour aux réfugiés ou aux bénéficiaires de la PS : « des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public peuvent s'opposer à la délivrance du titre de séjour ou à son renouvellement » (art. 24)*

De même, le règlement Eurodac, dans sa version du 26.6.2013, a désormais une fonction d'instrument d'enquête pénale. Désormais, les autorités répressives nationales et Europol peuvent la consulter en particulier dans le cadre de la lutte contre le terrorisme

Indiquons que la base de données Eurodac a au départ été conçue pour déterminer l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile, fonction essentiellement administrative. Cette base est alimentée par les autorités des différents Etats membres qui prélèvent les empreintes des demandeurs d'asile. Une interrogation d'Eurodac permet de savoir si une demande a déjà été déposée dans un autre Etat membre et de déterminer, en principe, par quel Etat membre de l'UE un demandeur est entré sur le territoire européen puisque sont aussi récoltées dans cette banque de données les empreintes des ressortissants d'Etats tiers ayant illégalement franchi une frontière extérieure de l'Union européenne.

Dans les débats présidant à la réforme d'Eurodac, plusieurs acteurs institutionnels européens ont ouvertement dénoncé la «criminalisation» des demandeurs d'asile (députés européens, commissaire aux droits de l'homme). Ce point nous amène à envisager une problématique inverse et à se poser la question de savoir si :

## **B. La lutte contre le terrorisme : un risque de remettre en question le droit de l'asile ?**

Existe t-il un risque d'amoindrissement de la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés au nom de la lutte contre le terrorisme ?

Nous ne le pensons pas non plus, en tout cas dans le cadre du droit positif actuel !

Rôle des autorités nationales compétentes qui prennent décision d'octroyer une protection à partir d'entretiens individuels et qui savent tant déjouer les mensonges et fausses preuves que reconnaître les situations réelles de percussions ou de menaces à l'égard de la personne !

Par ailleurs, les juges européens n'entendent pas sacrifier les droits fondamentaux sur l'autel de la sécurité.

**1/ Jurisprudence CEDH** refusant catégoriquement de brader l'article 3 de la CEDH (interdiction torture et traitements inhumains ou dégradants) ou les droits fondamentaux du demandeur d'asile au motif de la lutte contre le terrorisme. Depuis l'arrêt Chahal contre Royaume-Uni de 1996 et surtout avec l'arrêt Saadi contre Italie de 2008, la Cour EDH résiste face aux demandes persistantes des Etats de rogner la portée de l'article 3 lorsqu'il s'agit d'expulser de leurs territoires des supposés terroristes.

Pour le juge de Strasbourg, même s'il existe un danger public menaçant la vie de la nation, même dans les circonstances les plus difficiles, telle la lutte contre le terrorisme, et quels que soient les agissements de la personne concernée, la Convention prohibe en termes absolus la torture et les peines et traitements inhumains et dégradants

## **2/ Jurisprudence CJUE : de même teneur.**

La CJUE a déjà été sollicitée à deux reprises sur questions équilibre droit des réfugiés et lutte contre le terrorisme.

**Dans un arrêt B&D 9.11.2010**, la CJUE indique que les actes terroristes appartiennent à la catégorie des crimes graves de droit commun et sont contraires aux buts et aux principes des Nations-Unies. Il est donc possible d'exclure du statut de réfugié, toute personne dont il existe des raisons sérieuses de penser qu'elle a commis un acte grave de droit commun. Toutefois, la seule appartenance à une organisation terroriste ne saurait avoir comme conséquence automatique qu'elle doive être exclue du statut : il faut prouver une participation individuelle à des actes terroristes.

**Arrêt récent du 24.06.2015 HT contre Land Wurtemberg** : à propos de la révocation du titre de séjour accordé à un réfugié kurde appartenant au PKK et de son refoulement en Turquie. Le juge estime que si des raisons impérieuses de sécurité publique le justifient, la

révocation du titre de séjour accordé à un réfugié est légale au regard de la directive « qualifications »..

Mais la simple mention du nom de la personne sur une « black list » est insuffisant pour justifier le retrait du droit de séjour : d'autres éléments sont nécessaires, liés notamment au rôle effectif que l'intéressé a eu dans la commission d'un acte de terrorisme.

Pour conclure sur ce point, et pour revenir à l'actualité, l'on peut ajouter, comme l'indique JC Juncker dans le Discours qu'il a tenu à La Valette au lendemain des attentats de Paris :

*«Ceux qui ont perpétré les attentats sont exactement ceux que les réfugiés fuient, et non pas l'inverse, et par conséquent il n'y a pas lieu de revoir dans leur ensemble les politiques européennes en matière de réfugiés».*

C'est surtout la 2<sup>ème</sup> épreuve qui paraît constituer une épreuve du feu pour le droit européen de l'asile par ce qu'elle en lumière des failles au sein des valeurs européennes d'intégration, de solidarité et d'unité..

## **II.-2<sup>ème</sup> épreuve : le droit européen de l'asile ébranlé par la « crise des réfugiés »**

Quelques chiffres :

4 millions de réfugiés syriens

800 000 à un million de demandeurs d'asile accueillis en Allemagne cette année, soit quatre à cinq fois plus que l'an dernier.

Ce flux migratoire sans précédent depuis la chute de l'ex-URSS provoque une saturation des systèmes d'accueil et un allongement des procédures.

En outre, il sème la division parmi les EM en désaccords sur les solutions à prendre.

En fait la crise actuelle des réfugiés révèle cruellement les failles du système européen de l'asile (A). Néanmoins, cette crise pourrait être l'occasion d'une remise en question en profondeur et d'un nouveau bond d'intégration européenne (B)



## **A. Les défaillances originelles de l'asile européen, aggravées par la crise des réfugiés**

Le droit de l'asile est construit selon un schéma cohérent depuis le Traité d'Amsterdam et le Sommet de Tampere d'octobre 1999 dans le cadre d'un espace européen et il repose sur un postulat de départ : **l'équivalence des réglementations nationales** en matière d'accueil des demandeurs d'asile, des procédures de traitement de la demande ou encore des statuts de réfugiés.

Mais cette ambition de départ s'est heurtée à plusieurs difficultés : une impossibilité de rendre réellement équivalents les systèmes nationaux de l'asile couplée à un manque évident de solidarité entre les EM (1).

Ce problème découle au final d'un péché originel : le droit de l'asile demeure marqué par une ambiguïté fondamentale le maintien des prérogatives des Etats en matière d'entrée et de séjour sur leur territoire qui font que ce droit fondamental demeure inabouti, (2)

### **1. Une harmonisation trop minimaliste des statuts des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de protection internationale**

Le droit de l'asile est un domaine très largement européenisé aujourd'hui. Et il est coutumier d'affirmer que de tous les pans du droit administratif, le droit des étrangers est -avec le droit de l'environnement- celui qui est le plus influencé par le droit de l'UE-.

Le droit européen de l'asile repose sur deux piliers, qui ont été érigés il y a une douzaine d'années :

#### **a/ Création d'un espace européen de l'asile : un EM compétent pour traiter de la demande**

But officiel : éviter le « forum shopping », les demandes multiples d'asile dans un but de célérité de la procédure : intérêt européen mais pas intérêt des demandeurs d'asile qui ne peuvent plus choisir leur Etat

But inavoué : limiter le nombre de demandes d'asile en Europe ?

Comment définition l'EM compétent pour traiter de la demande : le règlement Dublin III établit une liste hiérarchisée de critères de l'EM responsable : 1. EM où le demandeur a déjà de la famille ; 2. EM ayant délivré antérieurement visa ; 3. EM de première entrée

C'est le système Eurodac qui permet d'identifier l'Etat européen de première entrée à partir de relevés systématiques d'empreintes digitales effectués aux frontières.

Dans une très grande majorité de cas, c'est l'Etat de première entrée qui est désigné comme responsable.

## **b/ Présomption d'équivalence des réglementations nationales et une confiance mutuelle**

Tous les pays européens sont « sûrs » (respect des droits fondamentaux des demandeurs d'asile et garantit en particulier qu'ils ne subiront pas de traitements inhumains ou dégradants dans un EM UE).

Cette « sûreté » est implicitement attestée par le Protocole Aznar : protocole n°6 annexé Traité d'Amsterdam 1997 : « *toute demande d'asile présentée par un ressortissant d'un État membre ne peut être prise en considération ou déclarée admissible par un autre État membre* »

Plus encore : le droit européen met en place concrètement les conditions de cette sûreté

\*\*socle minimal de droits reconnus aux demandeurs : mettre en place des conditions équivalentes d'accueil dans tous les EM et des procédures communes (directives 2013/33 UE « accueil » et 2013/32 UE « procédure » )

\*\*européanisation des critères du réfugiés « directive qualification 2011/95/UE »

\*\*élaboration d'un statut uniforme de réfugiés+ protection subsidiaire (directive « qualification »)

Les traités prévoient l'établissement d'une politique commune de l'asile, qui devait se construire en deux temps (normes minimales adoptées en 2003-2004 et 2005) – puis normes communes en principe 5 ans plus

tard (mais qui en réalité ont été adoptées dans le cadre de la mise en place du Système européen commun de l'asile (2011-2013).

Pourtant les EM ne sont pas parvenus à aller au-delà d'un minimum : pour des raisons budgétaires et de volonté de conserver marge de manœuvre.

Il n'existe pas encore à ce jour un espace européen unifié de l'asile/ trop grande fragmentation des droits nationaux et une grande difficulté pour certains à mettre en œuvre les normes européennes minimales !

– Et la crise date de plusieurs années.. La « déferlante » actuelle des réfugiés ne fait que l'aggraver..

Cette crise se traduit de multiples façons : **des taux de reconnaissance** très disparates de la qualité de réfugié alors que en principe critères uniformes.. **Des procédures nationales de traitement** des demandes très différentes.. Et surtout une absence d'équivalence dans l'accueil des demandeurs..

**Les conditions d'accueil** des demandeurs d'asile se sont détériorées depuis 6 ou 7 ans à tel point que certains EM ont été condamnés par CEDH pour violation DF des demandeurs : cas de la Grèce, par ex. dans arrêt MSS du 21 janvier 2011.

En réalité, ce sont les Etats de première entrée qui supportent une grande part du « fardeau de l'asile » et qui ne peuvent plus garantir des conditions d'accueil conformes à la Dignité Humaine..

**Les Cours européennes ont par une jurisprudence retentissante** de 2011 mis les Etats européens devant leurs responsabilités :

« Un Etat qui transférerait des demandeurs d'asile dans un EM qui connaît un déficit systémique de son système d'accueil des réfugiés » violerait droits fondamentaux garantis la Convention, dit la Cour EDH.

Cas de la Belgique qui, en application de Dublin, renvoie un demandeur d'asile en Grèce alors que celui-ci avait été (MSS c. Grèce et Belgique )

CJUE renchérit quelques mois plus tard par arrêt NS c. Royaume-Uni du 21.12.2011 : ne plus transférer dans EM connaissant défaillance systémique des DF prise en charge par Etat.

Le système Dublin ne fonctionne que si EM compétent garantit traitement demandeur asile conforme DF. Si tel n'est pas le cas, ces Etats doivent si nécessaire examiner eux-mêmes la demande !

Les juges instillent une dose de solidarité dans le système européen de l'asile, soulageant ainsi les EM de première entrée !

Aujourd'hui : plusieurs EM UE sont concernés par un moratoire des transferts :

La **Grèce** depuis 2010 : MSS c/Belgique et C/Grèce (21/1/2011) ; NSc/RU (21/12/2011) et CEDH Sharifi c/ Grèce (21/10/2014)

La **Bulgarie** ne fait guère meilleure figure. Le HCR a demandé entre janvier et avril 2014 un moratoire sur les transferts vers la Bulgarie qualifiant les conditions d'accueil sur place de « *déplorables* ».

**L'Italie** a été montrée du doigt concernant l'accueil des enfants et des familles : risque de violation de l'article 3 de la Convention prohibant les traitements inhumains ou dégradants (Tarakhel contre Suisse 24/11/2014). La Cour estime que « *l'hypothèse qu'un nombre significatif de demandeurs d'asile renvoyés vers ce pays soient privés d'hébergement ou hébergés dans des structures surpeuplées dans des conditions de promiscuité, voire d'insalubrité ou de violence, n'est pas dénuée de fondement.*

**La Hongrie** a fait l'objet de rapports très préoccupants de la part d'ONG et le BEA a publié le 4 .6.2015 une description alarmante du système d'asile hongrois du fait de l'important flux de demandeurs (triplement des demandes par rapport à 2014)

Idem pour **l'Espagne, Malte, la Slovaquie** (route vers l'Allemagne),

Même la **France** est visée ! cf rapport Cour des comptes du 20.10.2015 pointe un accueil et un hébergement insatisfaisant. Procédure trop longue (instruction de 2 ans env.) Génère des surcoûts en matière d'allocation et d'hébergement alors que pas plus de demandeurs d'asile que l'année précédente..

Le droit européen de l'asile souffre d'un second défaut, lié à la volonté des Etats de conserver leurs prérogatives régaliennes en matière de contrôle des étrangers..

## **2. Le droit d'asile est enserré dans les contraintes des politiques migratoires**

La politique et le droit européen de l'asile sont écartelés entre **politique d'immigration** (Titre V, chapitre II TFUE intitulé : « politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration) et **droits fondamentaux** (article 18 de la Charte européenne des droits fondamentaux).

Ils sont dès lors modelés par de nombreuses dialectiques contraires.

Le droit d'asile est bien un droit fondamental =

L'article 18 de la Charte dispose que « le droit d'asile s'exerce *dans le respect des règles de la Convention de Genève et du protocole du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés et conformément aux TUE et au TFUE* »

Et le juge de l'UE a récemment admis que la reconnaissance du statut de réfugié constituait un acte déclaratif pour lequel les EM ne disposent d'aucun pouvoir discrétionnaire. H.T c/ Land Baden-Württemberg 24/6/2015.

Ainsi, le droit européen reconnaît le droit à toute personne remplissant les conditions d'obtenir l'asile.

Mais : Le paradoxe central provient de ce que l'exercice effectif de ce droit fondamental ne peut être dans tous les cas garanti car il se heurte aux prérogatives des Etats en matière de droit des étrangers..

En effet, le droit d'asile ne s'accompagne pas **d'un droit d'entrer** librement sur le territoire d'un Etat membre de l'UE et d'y séjourner pour y demander asile.

La Convention de Genève confirme ce hiatus entre l'universalité de ce droit et la relativité de sa mise en œuvre liée au contrôle que les Etats conservent sur l'accès à leur territoire. Aucun droit d'entrer sur le territoire des EM n'y est consacré !

*article 31 convention Genève intitulé « réfugiés en situation irrégulière dans le pays d'accueil » : Les Etats Contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières.*

Le franchissement des frontières extérieures de l'Union européenne est, pour un ressortissant d'Etat tiers et donc pour un demandeur d'asile, entouré de conditions et de procédures strictes au point qu'il est plutôt question d'un contrôle total organisé par le « Code frontières Schengen de 2006 » On parle de « fortress Europe » !!

La seule mention d'une spécificité concernant l'entrée sur le territoire européen, applicable aux demandeurs d'asile que l'on trouve dans ce code, est finalement très peu explicite :

art 13 : Refus d'entrée

« L'entrée sur le territoire des États membres est refusée au ressortissant de pays tiers qui ne remplit pas l'ensemble des conditions d'entrée, telles qu'énoncées à l'article 5, paragraphe 1, et qui n'appartient pas à l'une des catégories de personnes visées à l'article 5, paragraphe 4. **Cette disposition est sans préjudice de l'application des dispositions particulières relatives au droit d'asile et à la protection internationale ou à la délivrance de visas de long séjour** ».

Car en fait, le demandeur d'asile n'est véritablement protégé et soumis à un statut particulier QUE s'il a pu déposer une demande. Et tant qu'il ne l'a pas fait, il est assimilé à un ressortissant d'Etat tiers +ou- en séjour irrégulier..

ou encore, au sein de la directive « accueil (art. 3) : *« La présente directive s'applique à tout ressortissant de pays tiers et apatrides qui présentent une demande de protection internationale sur le territoire d'un État membre, y compris à la frontière, dans les eaux territoriales ou les zones de transit, tant qu'ils sont autorisés à demeurer sur le territoire en qualité de demandeurs, ainsi qu'aux membres de leur famille, s'ils sont couverts par cette demande de protection internationale conformément au droit national. »*

Le droit fondamental à l'asile serait-il une coquille vide, une simple formule de rhétorique car Totalemment soumis aux prérogatives régaliennes des EM, à leur bonne ou à leur mauvaise volonté ?

La manière dont les EM gère la crise des réfugiés syriens montre au moins dans un premier temps- la volonté de plusieurs Etats conserver des approches et stratégies strictement nationales.

Les Etats ont réagi –au moins dans un premier temps- en **fonction d'intérêts purement nationaux** au regard de leurs politiques migratoires nationales :

Certains ont fait preuve de

**\*\*générosité** : Suède (+ de 100 000 réfugiés)

mais surtout Allemagne : absorbe près d'un million de réfugiés syriens depuis le début de l'année – Suspension des transferts Dublin III jusqu'en septembre.

Appréhende cette vague migratoire comme une aubaine pour l'économie et la démographie allemande (main d'œuvre bon marché et qualifiée ; palliatif au vieillissement de la population allemande car à horizon 2030, l'Allemagne pourrait manquer de six millions d'actifs.)

Puis en octobre, ces Etats décident unilatéralement de refermer leurs frontières intérieures

D'autres ont opté pour

**\*\*Fermeture des frontières** : Hongrie, Slovaquie, Pologne, Slovaquie (Slovaquie a attaqué déc Conseil UE de relocalisation) Autriche : frilosité, réticences par rapport aux réfugiés non chrétiens ; populismes

**D'autres ont adopté une**

**\*\*Position ambiguë** (dont la France) : se dit terre d'accueil. Voir Discours M. Valls du 16.9.2015 sur l'accueil des réfugiés mais n'accueille strictement pour l'instant que les réfugiés qui lui ont été attribués sur la base du système des relocalisations.

Pourtant, un cri s'élève pour que l'Europe reprenne la place qui lui est due dans ce domaine..

## **B. Vers un bond en matière d'intégration européenne ?**

Cette crise pourrait donner l'occasion à l'UE de réformer son système actuel et d'approfondir l'intégration

*« J'ai toujours pensé que l'Europe se ferait dans les crises et qu'elle serait la somme des solutions qu'on apporterait à ces crises » J. Monnet, Mémoires.*

« Il faut plus d'Europe dans l'Union et plus d'Union dans l'Europe » JC Juncker (discours sur l'état de l'Union 9/9/2015)

**Plus d'Europe dans l'Union : approfondir l'intégration européenne en matière de droit d'asile et plus généralement de politique migratoire**

**Plus d'Union dans l'Europe : augmenter la solidarité et répartir plus équitablement les réfugiés sur les territoires des EM**

**1/ Mesures européennes annoncées :**

**\*\*mesures urgentes : relocalisations des réfugiés et distribution d'euros aux Etats accueillants**

Plan présenté par la Commission : conserver Dublin mais relocalisation d'urgence dans chaque EM (*mesures fondées sur article 78§3 TFUE : « au cas où un ou plusieurs EM 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 proposer des mesures provisoires au profit du ou des EM concernés. Il statue après consultation du PE*)

But : soulager Italie, Grèce et Hongrie

Décision 14/09/2015 : relocalisation de 40000 personnes se trouvant en Grèce et en Italie ayant clairement un besoin de protection internationale ; 6000 euros donnés à chaque EM pour chaque personne relocalisée

Décision 22/09/2015 : 120000 relocalisations supplémentaires (personnes en Italie, en Grèce et en Hongrie)  
Relocalisations étalées sur 2 ans

**2/Mesures européennes à venir**

annoncées par différents Conseils européen (juin 2015) et par la Commission (discours JC-Juncker).

**Création d'une liste commune de l'UE des pays d'origine sûrs.**  
Retour (liste européenne pays d'origine sûre) : annoncé par Juncker



(Discours du 9/9 sur l'état de l'Union) N'existe pas aujourd'hui. Listes nationales avec inconvénients

Cette liste permettra aux États membres d'accélérer les procédures d'asile pour les ressortissants des pays présumés sûrs. Cette présomption de sûreté doit s'appliquer en toute hypothèse à tous les pays dont le Conseil européen a décidé à l'unanimité qu'ils satisfont aux critères de Copenhague pour l'adhésion à l'Union européenne, notamment en ce qui concerne la démocratie, l'État de droit et le respect des droits fondamentaux. Elle devrait également s'appliquer aux autres pays candidats potentiels des Balkans occidentaux, compte tenu des progrès qu'ils ont réalisés pour accéder au statut de pays candidats.

Conséquence : si personnes proviennent de ces pays : demandes d'asile en principe déclarées irrecevables. Kosovo, Macédoine

**Création de « hotspots »** : sorte de guichets de tri installés sur les EM ayant frontières extérieures (Italie, Grèce, Hongrie et peut-être même Serbie) permettant de distinguer vrais réfugiés de migrants éco. Les agents compétents procéderont à l'identification, à l'enregistrement, au relevé des empreintes digitales et à l'accueil des personnes demandant une protection internationale et des autres migrants et, dans le même temps, d'assurer la relocalisation et les retours.

**Coopération** avec Etats tiers qui accueillent réfugiés (4 millions de réfugiés en Turquie, au Liban et en Jordanie)

Partenariat avec la Turquie : aide financière à la Turquie et visas

Partenariat avec Etats africains (Sommet de la Valette sur les migrations des 11 et 12/11/2015)

**Mais au –delà des mesures cosmétiques, la Commission suggère de revoir tout le dispositif européen de l'asile**

**Revoir Dublin III** car dès le début, les migrants proviennent du sud..

La Commission a proposé l'introduction d'un système de relocalisation permanent, visant à anticiper les afflux futurs, dispositif assorti d'une éventuelle sanction financière (fixée à 0,002 % du PIB) à l'encontre des pays qui n'honoreraient pas leurs obligations.

Enfin, les propositions de la Commission incluent pour la première fois la mention de la nécessité de **prendre en compte les souhaits des demandeurs d'asile** comme les besoins des pays d'accueil au moment des choix de relocalisation ; les modalités de cette prise en compte restent toutefois à préciser.

Juncker : « une **harmonisation plus poussée des politiques d'asile après l'octroi du statut de réfugié**. Les États membres doivent reconsidérer leurs politiques d'aide à l'intégration et l'inclusion des réfugiés. La Commission est prête à étudier comment les fonds de l'Union peuvent soutenir ces efforts.

**Elaborer une approche commune des migrations** : *Kofi Annan, janvier 2004 (discours PE)* : « *La majorité des migrants sont une chance pour l'Europe... Les migrants ont besoin de l'Europe et l'Europe a besoin des migrants. Une Europe fermée serait une Europe plus faible, plus pauvre, plus vieille. Une Europe ouverte sera plus riche, plus forte, plus jeune... Les migrants sont une partie de la solution et non une partie du problème* » ?

Trace dans Discours Juncker : « Une politique migratoire européenne réellement unie signifie également que nous devons étudier l'ouverture de **canaux légaux de migration**. Disons-le clairement: cela ne permettra pas de résoudre la crise actuelle des réfugiés. Mais avec davantage de routes sûres et contrôlées ouvertes sur l'Europe, nous pourrions mieux gérer la migration et rendre moins attrayante l'activité illégale des trafiquants d'êtres humains. N'oublions pas que nous sommes un continent vieillissant qui connaît un déclin démographique. Nous allons avoir besoin de talents. La migration doit peu à peu cesser d'être un problème à résoudre pour devenir une opportunité bien gérée. À cette fin, **la Commission présentera au début de l'année 2016 un paquet de mesures bien calibrées sur la migration légale** ».

Mais difficulté car tous les EM UE ne sont pas tous alignés au plan éco, démographique

**Autres réformes souhaitables qui permettrait un bond intégratif :**

Faire appliquer les directives actuelles au niveau de l'accueil, de la procédure car beaucoup d'États ne les respectent pas. Si besoin, les transformer en règlement pour leur donner plus de force (valeur unificatrice du règlement)

Créer une **Cour européenne de l'asile** : intérêt = soumettre à un juge européen de l'asile toutes les demandes déposées sur les territoires des EM. Implique transfert de compétence à l'UE de l'octroi protection internationale

Donner des **visas** aux réfugiés pour qu'ils entrent régulièrement dans l'UE (en Turquie par ex.)

\*\*\*

Une chose est sûre : on a plus que jamais besoin d'Europe !!!  
Au plan de la maîtrise des flux migratoires et de la lutte contre le terrorisme : les EM ont de forts intérêts communs parce qu'une action européenne concertée est plus efficace que des actions nationales isolées.

Plus d'Europe = plus de protection et plus de droits fondamentaux..

« If we are together we are strong, if we are divided, we are weak » !  
indiquait Martin Schutz, Président du parlement européen, discours faisant suite aux attentats parisiens du 13/11/2015

Les crises actuelles constituent une occasion rêvée d'approfondir le projet européen, que ce soit par pragmatisme ou par enthousiasme.  
Allons-nous saisir cette opportunité et éviter le repli sur soi national ?

Vaclav Havel déclarait en 1990: "Pour moi les douze étoiles de notre emblème n'expriment pas la fière conviction que l'Europe bâtira le paradis sur terre.

Il n'y aura jamais de paradis sur terre. Je considère ces douze étoiles comme un rappel que le monde pourrait devenir meilleur si, de temps à autre, nous avons le courage de regarder vers les étoiles »