

CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES ET DROIT D'ASILE : QUEL NOUVEAU CAP POUR L'UE ?

Corinne Balleix | *politologue et enseignante à Sciences Po Paris, auteur de La politique migratoire de l'Union européenne (La Documentation française, 2013)*

RÉSUMÉ

S'achevant à la fin de l'année, le programme de Stockholm 2009-2014 clôture un cycle de 3 programmes quinquennaux (Tampere 1999-2004 et La Haye 2004-2009) définissant les orientations de l'UE dans les domaines de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, qui inclut l'asile et l'immigration.

Alors que le Conseil européen des 26-27 juin 2014 fixera les nouvelles orientations stratégiques pour la période 2014-2020, quels sont les défis à relever en matière de contrôles aux frontières et de droit d'asile ?

L'objectif de la politique migratoire est de réguler de manière efficace l'entrée, le séjour et l'intégration de ressortissants de pays tiers dans les États membres. Parallèlement, tous ces États sont signataires de la convention de la Genève de 1951 et du Protocole de 1967 sur les réfugiés. Dans quelle mesure ces engagements en matière d'asile s'articulent-ils avec le droit souverain de chaque État de décider qui pénètre et s'installe sur son territoire ?

1. État des lieux : l'UE mobilisée sur le contrôle des frontières et le droit d'asile

La politique migratoire européenne, qui s'est développée pour renforcer les contrôles aux frontières extérieures, organiser une solidarité entre pays de transit et de destination, et promouvoir les droits fondamentaux des migrants, est d'autant plus mobilisée que les flux connaissent une forte augmentation depuis 2013.

2. Un équilibre instable et des insuffisances

Le dispositif de contrôle des frontières existant se fonde sur des règles communes et de solidarité. Cependant, le manque de solidarité entre États membres a un impact sur la libre circulation des personnes et les modalités de contrôles aux frontières peuvent parfois fragiliser l'accès aux procédures d'asile.

Le Régime d'asile européen commun (RAEC) adopté en juin 2013 vise à assurer un traitement efficace et équitable des demandes d'asile et un niveau élevé de protection. Organisant une solidarité entre États membres, notamment via le Bureau européen d'appui en matière d'asile, il cherche aussi à rayonner dans le monde. Pourtant, le RAEC n'est pas aussi équitable, solidaire et exemplaire qu'il en a l'ambition, en raison principalement d'interférences des contrôles aux frontières.

3. Évaluation des pistes de réflexion pour le programme post-Stockholm et recommandations

Constatant les limites de la solidarité intra-européenne, la Task Force pour la Méditerranée et la Commission européenne orientent surtout leurs propositions vers une externalisation accrue de la politique migratoire et d'asile.

Cependant, pour demander la solidarité des pays tiers dans le traitement des migrants, et être crédible dans sa promotion auprès d'eux de systèmes d'asile et d'immigration respectueux des droits fondamentaux des migrants, l'UE devra développer une approche plus politique et plus globale des migrations qui aura un coût et sera fondée sur les intérêts réciproques de l'UE et des pays tiers.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
1. État des lieux : une Union européenne mobilisée sur le contrôle des frontières et le droit d'asile	4
1.1. La politique migratoire est absente des traités de Rome	4
1.2. La maîtrise des frontières : premier axe de la politique migratoire européenne	4
1.3. Pression migratoire variable et besoin de solidarité entre les États membres	4
1.4. L'enjeu de la protection des droits fondamentaux des migrants	4
1.5. Évolution de la pression migratoire et de la demande d'asile	5
2. Un équilibre instable et des insuffisances	8
2.1. Le contrôle des frontières : avancées et limites	8
2.2. Acquis et limites du Régime d'asile européen commun	11
3. Le défi du programme post-Stockholm : comment concilier externalisation accrue de la politique migratoire européenne et préservation du droit d'asile ?	16
3.1. L'Union en mal de solidarité	17
3.2. Prévention et protection contre l'immigration irrégulière	17
3.3. Solidarité et partage équitable des responsabilités avec des pays tiers ?	18
4. Investir dans l'externalisation	20
4.1. Une fausse bonne idée : conditionner l'aide aux performances des pays tiers dans la lutte contre l'immigration irrégulière	20
4.2. Une coopération qui a un coût	20
4.3. Un intérêt réciproque	20
CONCLUSION	21
BIBLIOGRAPHIE	22
SUR LES MÊMES THÈMES...	24

INTRODUCTION

Le drame d'octobre 2013 au large de Lampedusa, qui a coûté la vie à 366 personnes illustre de façon tragique les difficultés de l'Union européenne à contrôler ses frontières extérieures tout en assurant la sécurité et le respect des droits fondamentaux des migrants. Comment cette question sera-t-elle traitée dans le programme de travail post-Stockholm que le Conseil européen devrait adopter en juin 2014 et qui, comme son prédécesseur, fixera les priorités européennes de l'espace de liberté, de sécurité et de justice pour la période 2014-2020 ?

L'objectif de la politique migratoire européenne est de réguler de manière efficace les entrées de ressortissants de pays tiers au sein des États membres, puis de définir les conditions de leur séjour et de leur intégration sociale¹. En période de chômage, le contrôle des frontières constitue un élément essentiel de cette politique.

Parallèlement, tous les États membres de l'Union européenne sont signataires de la convention de Genève de 1951 et du Protocole de 1967 sur les réfugiés² et l'article 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne vise à protéger quiconque d'un éloignement vers un État où il risquerait des traitements inhumains ou dégradants³.

“ QUELLE ARTICULATION ENTRE LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX EN MATIÈRE D'ASILE ET LE DROIT SOUVERAIN DE CHAQUE ÉTAT MEMBRE ? ”

Dans quelle mesure ces engagements en matière d'asile s'articulent-ils avec le droit souverain de chaque État membre de décider qui pénètre et s'installe sur son territoire, les flux de réfugiés, qui varient en fonction des crises extérieures à l'UE, échappant très largement à la maîtrise des États membres ?

Après avoir revu les grandes étapes de cette politique, nous dresserons un état des lieux des évolutions récentes de l'immigration irrégulière et des demandes d'asile, qui touchent de manière très variable les États membres (§1). Puis, nous analyserons l'équilibre instable des dispositifs mis en place jusqu'ici pour le contrôle des frontières et le droit d'asile (§2). Enfin, dans la perspective du programme post-Stockholm 2014-2020, nous discuterons les évolutions possibles et souhaitables de la politique migratoire et d'asile européenne, au regard notamment des propositions de la *Task force* pour la Méditerranée de décembre 2013 et de celles de la Commission européenne de mars 2014 (§3). Le défi du programme post-Stockholm sera de concilier externalisation accrue de la politique migratoire européenne et préservation du droit d'asile. Pour le surmonter, l'Union devra faire preuve de générosité, d'innovation et d'écoute à l'égard des pays tiers.

1. Tomas Hammar, « Introduction », in Tomas Hammar, *European Immigration Policy: a Comparative Study*, Cambridge University Press, 1985, p. 1-13.

2. Article 1A de la Convention de Genève du 28 juillet 1951, relative au statut des réfugiés, entrée en vigueur le 22 avril 1954.

3. Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, (2010/C 83/02).

1. État des lieux : une Union européenne mobilisée sur le contrôle des frontières et le droit d'asile

1.1. La politique migratoire est absente des traités de Rome

Les États européens se montrent ouverts à l'immigration pour soutenir la reconstruction d'après-guerre puis la croissance des Trente Glorieuses. La protection des réfugiés est quant à elle d'abord régie dans le cadre des Nations unies par la Convention de Genève de 1951 et le Protocole de New York de 1967.

1.2. La maîtrise des frontières : premier axe de la politique migratoire européenne

“ RENFORCER LES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES POUR LIMITER LES RISQUES DE TRAFICS ”

Après le choc pétrolier de 1973, les États membres souhaitent freiner l'immigration. Or, à l'heure de la mondialisation de l'information et des moyens de transport, la pression migratoire ne diminue pas et des régimes autoritaires, notamment dans le Sud-Est asiatique et au Chili, contribuent à faire de l'Europe communautaire la première destination des demandeurs d'asile dans les années 1980⁴.

Lors des discussions sur l'Acte unique européen, pour limiter les risques de trafics au sein de l'espace européen libéralisé, il est décidé de renforcer les contrôles aux frontières extérieures des États membres signataires de la première réalisation - intergouvernementale - qu'est la convention de Schengen de 1985.

1.3. Pression migratoire variable et besoin de solidarité entre les États membres

Au tournant des années 1990, l'immigration économique persiste, à l'instar des pénuries de main-d'œuvre dans les secteurs où le travail est mal payé, pénible et non délocalisable. En outre, le regroupement familial et le droit d'asile deviennent les deux voies privilégiées d'entrée dans l'espace communautaire. Or, l'effondrement de l'espace soviétique, puis l'éclatement de l'ex-Yougoslavie en 1990-1991 provoquent un afflux de 4,6 millions de migrants vers la Communauté. En 1992, l'Allemagne enregistre 438 000 demandes d'asile ! Pour réduire les disparités dans l'attractivité des pays de l'UE, liées notamment aux différences dans les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, l'Allemagne obtient dans le traité de Maastricht de 1992 une communautarisation de la politique des visas et l'introduction, dans le troisième pilier intergouvernemental, de la politique d'asile et d'autres éléments de contrôle aux frontières et de lutte contre l'immigration irrégulière.

1.4. L'enjeu de la protection des droits fondamentaux des migrants

Au tournant des années 2000, les considérations de maîtrise des frontières demeurent : les candidats d'Europe centrale et orientale sont devenus des pays d'immigration, d'émigration et de transit vers les États membres, tels l'Allemagne⁵. Des réseaux transnationaux d'immigration clandestine (en Russie ou au Kosovo) se développent en réponse aux efforts de l'UE dans la maîtrise de ses frontières et appellent une réponse européenne commune. Après le 11 septembre 2001, la nécessité de ne négliger aucune piste dans la lutte contre le terrorisme légitime encore des contrôles accrus aux frontières.

4. Bülent Kaya, *Une Europe en évolution. Les flux migratoires au XX^e siècle*, Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population, Éditions du Conseil de l'Europe, 2002.

5. En République tchèque, le nombre d'étrangers passe de 34 600 à 186 700 entre 1987 et 1996. Cf. John Salt John, *Évolution actuelle des migrations internationales en Europe*, Conseil de l'Europe, 1997.

Cependant, l'affirmation de l'UE comme promotrice des droits fondamentaux a aussi bénéficié aux immigrants. Dans un premier temps, c'est dans le cadre du Conseil de l'Europe que ces questions sont traitées, avec l'adoption le 4 novembre 1950 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dont la Cour européenne des droits de l'homme est la gardienne. Néanmoins, à la suite du travail jurisprudentiel de la CJCE et dans le contexte des élargissements successifs de l'Europe communautaire à des pays réintégrant le club des démocraties, les pressions pour introduire dans les traités européens des références aux droits fondamentaux s'accroissent. Mentionnés dans le préambule de l'Acte unique européen, les droits fondamentaux sont introduits dans l'article 6 § 2 TUE du traité de Maastricht puis de mieux en mieux protégés dans l'article 6 § 1 TUE du traité d'Amsterdam de 1997⁶. Annexée au traité de Lisbonne de 2007, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de 2000 comprend en outre un ensemble de droits spécifiques pour les migrants (droit d'asile et protection contre des traitements inhumains ou dégradants, Cf. articles 18 et 19)⁷.

Ainsi, s'étant progressivement communautarisée depuis le traité d'Amsterdam, la politique migratoire de l'Union européenne dans les domaines du contrôle aux frontières et du droit d'asile, qui constitue une compétence partagée de l'UE (art 4 TFUE), relève désormais, dans le traité de Lisbonne de la procédure législative ordinaire (art 77 à 79 TFUE).

1.5. Évolution de la pression migratoire et de la demande d'asile

Entre 2008 et 2012, le nombre d'entrées irrégulières au sein de l'Union européenne est passé de 159 881 à 72 437, ce qui témoigne d'un effet dissuasif du système de contrôle ; cependant, depuis le début de 2013, les entrées irrégulières ont augmenté de 48%, atteignant le chiffre de 107 000⁸.

GRAPHIQUE 1 ► Évolution de la détection de traversées illégales



Source : Frontex, « FRAN Quaterly Q3 », July-September 2013.

Les entrées irrégulières, par air, terre et surtout mer, concernent essentiellement des Syriens, Érythréens, Afghans et Albanais. En 2013, les entrées irrégulières par la Sicile ont augmenté de 288%⁹, ce qui soulève la question de la solidarité entre États membres.

6. L'article 6 §1 TUE stipule : « L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres ». L'article 7 TUE stipule quant à lui que « le Conseil, réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement et statuant à l'unanimité sur proposition d'un tiers des États membres ou de la Commission et après avis conforme du Parlement européen, peut constater l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre de principes énoncés à l'article F, § 1, après avoir invité le gouvernement de cet État membre à présenter toute observation en la matière ».

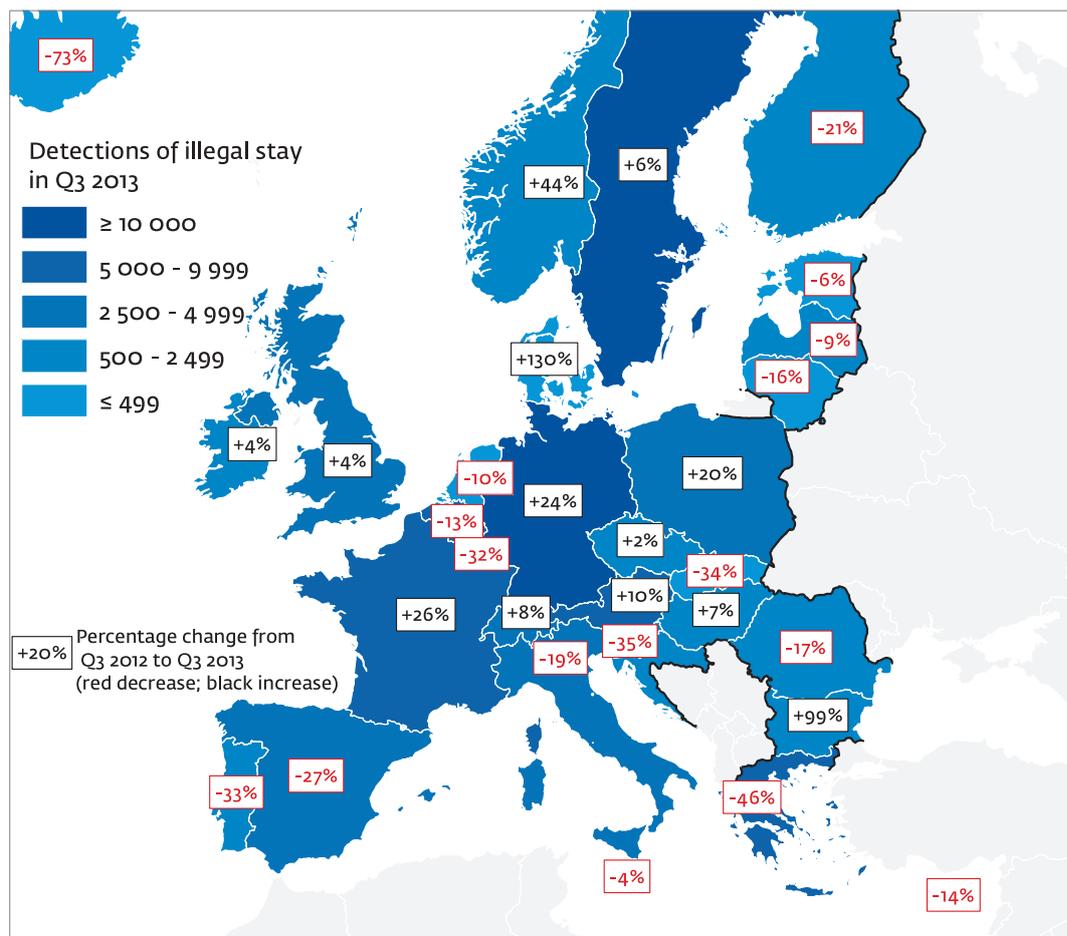
7. Article 18 : « Le droit d'asile est garanti dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité instituant la Communauté européenne. » L'article 19 : « 1. Les expulsions collectives sont interdites. 2. Nul ne peut être éloigné, expulsé ou extradé vers un État où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants. »

8. Frontex, *Frontex Annual Risk Analysis (FRAN)*, 2014. Également : Commission européenne, *Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Quatrième rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace Schengen 1er mai - 31 octobre 2013*, COM(2013) 832 final, 28 novembre 2013.

9. Frontex, *Frontex Annual Risk Analysis (FRAN)*, 2014.

Par ailleurs, au troisième trimestre de 2013, plus de 85 000 personnes en séjour irrégulier ont été détectées dans l'Union européenne, beaucoup d'entre elles (« *overstayers* ») se maintenant dans l'UE au-delà de la validité de leur visa. Ce niveau, le plus élevé depuis la fin de 2011, contraste avec la diminution constatée depuis 2008. Mal connue, la migration irrégulière dans l'UE se situe entre moins de 2 millions et 4,5 millions d'individus¹⁰.

GRAPHIQUE 2 ► Détection de personnes restant au-delà de la validité de leur visa



Source : Frontex, « FRAN Quaterly Q3 », July-September 2013.

Enfin, le nombre de demandes d'asile dans les pays de l'Union européenne a fortement augmenté depuis 2011. De 302 000 en 2011, il est passé à 435 000 en 2013, avec une hausse de 32% par rapport à 2012¹¹. En 2013, les Syriens représentaient 9,4% de l'ensemble des demandeurs, devant les Russes (6,7%) et Afghans (6,5%). En 2013, l'Allemagne, la France, la Suède, le Royaume-Uni et l'Italie concentraient 70% des demandeurs d'asile¹².

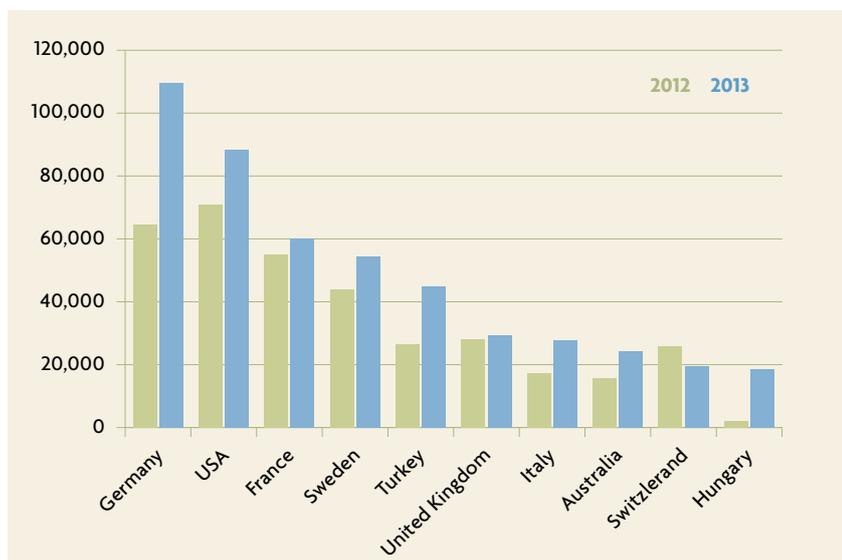
Cependant, s'agissant des Syriens, la part prise par l'Union européenne dans l'accueil des réfugiés est de 2,3% de ces personnes en 2013.

10. Selon les estimations pour 2008 réalisées dans le cadre du projet CLANDESTINO financé par l'UE.

11. UNHCR, *Asylum Trends 2013*, March 2014.

12. Eurostat, « Forte hausse du nombre de demandeurs d'asile dans l'UE28 à près de 435 000 en 2013 », *Communiqué de presse*, 46/2014, 24 mars 2014.

GRAPHIQUE 3 ► Demandes d'asile déposées dans les 10 pays recevant le plus de demandes



Source : UNHCR, *Asylum Trends*, March 2014.

TABLEAU 1 ► Flux de réfugiés syriens dans les pays voisins de la Syrie et en Europe (2011-2013)

Destination / year	2011	2012	2013	03.15.2011 - 12.31.2013
Lebanon, Jordan, Turkey, Iraq, Egypt (1)	15,455	491,651	1,799,882	2,301,533
EU 28 Member States (2)	6,450	20,810	42,480	69,740
Syrians smuggled by sea to Greece and Italy (3)	947	8,509	18,972	28,428
EU 28 / Total %	29.4	4.1	2.3	2.9
Smuggled by sea / asylum claims %	14.7	40.9	44.7	40.8

1) UNHCR, *Syria Regional Refugee Response*, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>. At the time of writing (10 Feb 2014), the total number of registered Syrian refugees in the five countries was 2,430,100.

2) EUROSTAT, *Asylum and new asylum applicants by citizenship, age and sex. Monthly data*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database>.

3) Italian Ministry of Interior and Greece Police records.

Source: Philippe Fargues, « *Europe Must Take on its Share of the Syrian Refugee Burden, But How?* », *Policy Brief*, Migration Policy Centre (European University Institute/ Robert Schuman Centre for advanced studies), 14.02.2014.

2. Un équilibre instable et des insuffisances

Au cœur de la politique migratoire européenne, les contrôles aux frontières extérieures bénéficient de dispositifs très développés. Plus récent, le droit d'asile européen a connu des avancées importantes au cours de l'année 2013, avec l'adoption d'un Régime d'asile européen commun (RAEC). Quel bilan dresser de ces dispositifs ?

2.1. Le contrôle des frontières : avancées et limites

2.1.1. Un dispositif européen très élaboré

- *Un éventail de règles définit les conditions d'entrée et sanctionne leur non-respect*

**“ HARMONISER
L'ATTRACTIVITÉ DES ÉTATS
MEMBRES VIS-À-VIS DES
MIGRANTS ”**

Le code Frontières Schengen de 2006¹³ fixe des conditions et modalités communes de contrôles aux frontières intérieures et extérieures de l'Union. Le code sur les visas de 2009¹⁴ établit des listes de pays dont les ressortissants sont ou non astreints à des obligations de visas et cherche à harmoniser les conditions de délivrance de ces visas. Ces règlements contribuent à harmoniser l'attractivité des États membres vis-à-vis des migrants.

Pour crédibiliser leur politique de contrôle des frontières, les États membres ont en outre défini des règles communes de sanctions des transporteurs, des personnes qui aident à l'entrée, au transit et au séjour irrégulier, qui pratiquent la traite des êtres humains ou qui emploient des migrants en situation irrégulière (Cf. directive de 2009). Pour compléter ce dispositif, la « directive retour » de 2008 définit des normes et procédures communes minimales pour le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

- *Par ailleurs, pour mieux maîtriser les flux de migrants, plusieurs dispositifs opérationnels de solidarité ont été mis en place.*

Le recensement d'informations sur les personnes cherchant à immigrer vers l'Europe est un premier enjeu stratégique. Le Système d'information Schengen (SIS) a ainsi été créé dès l'adoption de la convention de Schengen. Renouvelé en avril 2013 (SIS-II) il permet de partager des informations sur des personnes dont l'entrée dans l'espace Schengen a été refusée, soit pour un motif d'ordre public, sécurité et sûreté nationale, soit parce qu'elles ont été éloignées en raison d'un séjour irrégulier.

Le système d'information sur les visas (VIS) mis en place à partir de 2004 permet quant à lui une traçabilité des demandes de visas, notamment pour lutter contre le « visa shopping ».

Le système européen de surveillance des frontières (EUROSUR) entré en fonction en décembre 2013 permet aux États membres et à l'Agence Frontex d'échanger des informations opérationnelles afin de réduire les entrées irrégulières dans l'UE et de prévenir la criminalité transfrontière.

Enfin, un projet de « Frontières intelligentes » (Smart Border Package), en discussion depuis février 2013, vise à mettre des technologies modernes au service d'une simplification et efficacité accrue des contrôles aux frontières¹⁵.

13. Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen).

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

15. Un système fiable et rapide d'enregistrement simplifierait les contrôles des personnes voyageant fréquemment dans l'Union européenne, tandis qu'un système d'entrée/sortie permettrait, notamment, de repérer des visiteurs demeurant sur le territoire de l'UE au-delà de la durée de leur visa (« overstayers »).

“ L'ENREGISTREMENT
DES EMPREINTES DIGITALES
DES DEMANDEURS D'ASILE
PERMET LEUR TRAÇABILITÉ
ET LA LUTTE CONTRE LE
'SHOPPING DE L'ASILE' ”

Le règlement Dublin a pour objectif de désigner l'État responsable de l'examen des demandes d'asile. Cependant, en responsabilisant l'État membre qui a pris la plus grande part dans la venue d'un migrant, si par exemple cet État a accordé un visa à un migrant, il vise aussi à impliquer cet État dans la maîtrise des frontières extérieures de l'UE. L'enregistrement des empreintes digitales des demandeurs d'asile dans le système EURODAC permet leur traçabilité et contribue à lutter contre le « shopping de l'asile », un transfert des multi-demandeurs d'asile vers l'État responsable de leur première demande pouvant être organisé.

Par ailleurs, des actions opérationnelles coordonnées de contrôles aux frontières sont également organisées : mise en place en 2005, l'agence FRONTEX, dont le budget est passé de 19,2 M€ en 2006 à 85,7 M€ en 2013, assiste les États membres dans des opérations de contrôle des frontières extérieures communes maritimes, terrestres ou aériennes. S'agissant des demandes de visas, des accords européens de mutualisation devraient permettre à des États membres disposant d'un réseau diplomatique modeste de bénéficier des équipements et personnels d'États membres au réseau diplomatique plus étoffé.

Pour équilibrer les charges de l'accueil des migrants entre États européens, des soutiens financiers ont été également prévus : pour la période 2007-2013, le Fonds pour les frontières extérieures de l'Union (1,82 Md€) et le Fonds européen pour le retour (676 M€) ont joué ce rôle. En 2013, l'Italie a bénéficié d'une allocation de 92 millions d'euros au titre des Fonds pour les frontières extérieures, réfugiés et retour et Malte de 23 millions. Pour la période 2014-2020, le Fonds Asile, migration et intégration, d'un montant global de 3,1 milliards d'euros soutiendra, notamment des stratégies de retour. Surtout le Fonds Sécurité intérieure consacra 2,8 milliards d'euros à la gestion des frontières extérieures et des visas.

- *Enfin, dernier instrument de maîtrise des frontières, les accords de réadmission avec des pays tiers (article 79 §3 TFUE) visent à faciliter et accélérer le retour et le transit de personnes en situation irrégulière.*

La signature de nouveaux accords est laborieuse, car pour s'engager à procéder à des réadmissions, les pays tiers cherchent à obtenir de l'assistance financière et des visas. Depuis 1999, 18 accords ont été négociés avec des pays tels la Russie, l'Ukraine, le Pakistan, le Sri Lanka, les pays des Balkans, et, en décembre 2013, la Turquie.

2.1.2. Limite des contrôles aux frontières et difficultés d'accès aux procédures d'asile

- *L'imperméabilité des frontières : un mythe de Sisyphe ?*

Dans un contexte où le nombre des migrants internationaux dans le monde est passé de 154 à 231 millions entre 1990 et 2013¹⁶, vouloir maîtriser totalement les frontières maritimes, aériennes et terrestres de l'UE apparaît particulièrement difficile : les routes migratoires se modifient et l'innovation dans l'industrie des faux papiers suit celle des contrôles frontaliers. Enfin, l'utilité des contrôles aux frontières pour lutter contre le terrorisme international, qui constitue une de ses justifications, est très contestable, les attentats terroristes récents (de Khaled Kelkal, en 1995, ou de Mohammed Merah, en 2012) n'ayant nullement été commis par des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

- *Des Européens en quête de solidarité*

Quelles que soient les règles communes dans les domaines du contrôle aux frontières ou de l'asile, les États membres restent toujours maîtres, en dernier ressort, de la décision d'autoriser ou non l'entrée ou le séjour d'un migrant et ils divergent dans les politiques qu'ils conduisent. En outre, tous les États membres ne sont

16. Nations Unies, OCDE, *Les migrations internationales en chiffres*, Contribution conjointe des Nations Unies/DAES et de l'OCDE au dialogue de haut niveau des Nations Unies sur les migrations et le développement, 3-4 octobre 2013.

pas solidaires de la politique migratoire européenne, le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark bénéficiant de clauses dérogatoires à son égard. Le manque de vision commune qui se traduit par exemple dans des taux d'octroi d'une protection internationale en première instance variant de 0,9% en Grèce à 90,1% à Malte en 2012¹⁷ entretient des différences d'attractivité des pays européens aux yeux des migrants.

Par ailleurs, les accords de réadmission sont difficiles à négocier et à mettre en œuvre : les pays tiers sont moins demandeurs que l'UE des contrôles frontaliers, dans la mesure où ils bénéficient des transferts de migrants et doivent par ailleurs supporter des charges financières liées aux réadmissions. Ainsi, les accords signés avec le Maroc, l'Algérie et la Chine peinent à se concrétiser, parce que ces pays jugent insuffisantes les incitations proposées par l'UE. Ceux passés avec l'Ukraine, la Fédération de Russie et la Turquie n'ont pu aboutir qu'avec l'assouplissement des régimes de visas octroyés par l'UE¹⁸.

Pour rendre ces accords plus attractifs, l'Union européenne cherche désormais à les intégrer dans des « partenariats pour la mobilité » qui relèvent de l'« approche globale des migrations et de la mobilité » et couvrent simultanément les questions d'immigration légale, la lutte contre l'immigration irrégulière, l'asile et les liens entre migration et développement.

L'efficacité des accords de réadmission est en outre limitée : en 2009, si 20,1% des personnes appréhendées dans l'UE étaient originaires d'un pays signataire d'un accord de réadmission, elles ne représentaient que 40% des personnes effectivement réadmissibles, les pays tiers étant réticents à réadmettre des personnes qui n'ont pas leur nationalité¹⁹.

Surtout, ces accords ont parfois été signés avec des pays tiers dont le système d'asile ne fonctionne pas (l'Ukraine a tenté de renvoyer en Russie des personnes reconnues réfugiées par le HCR), ou qui sont connus pour être le lieu de persécutions (Pakistan, Sri-Lanka notamment).

“ LES ÉTATS MEMBRES NE SONT PAS TOUJOURS LOYAUX DANS L'APPLICATION DES RÈGLES COMMUNES ”

En outre, les États membres ne sont pas toujours loyaux dans l'application des règles communes : certains (Grèce, Italie, Malte) n'enregistrent pas toujours les empreintes digitales de demandeurs d'asile dans le système EURODAC, pour leur permettre de quitter leur territoire et de solliciter l'asile dans un autre État membre. Lors des printemps arabes de 2011, l'Italie, qui estimait que l'UE ne lui témoignait pas suffisamment de solidarité face à l'afflux de 28 000 migrants leur a octroyé des titres humanitaires de séjour de 6 mois leur permettant de circuler dans le reste de l'espace Schengen. En réaction, la France et le Danemark avaient réintroduit des contrôles aux frontières intérieures de l'UE²⁰.

Or, cette crise dans la solidarité migratoire européenne s'est résolue par une entaille dans le principe cardinal de la construction européenne qu'est la libre circulation des personnes à l'intérieur de l'espace Schengen : la réforme de la gouvernance de l'espace Schengen adoptée en octobre 2013²¹ élargit les critères de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures au cas de déficiences sérieuses et persistantes d'un État membre dans le contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen.

- *Difficultés du sauvetage en mer et de l'accès aux procédures d'asile*

Appliquées de manière restrictive, les règles européennes d'octroi de visas contraignent souvent les personnes en quête d'une protection internationale à entrer irrégulièrement dans l'UE. Or, les transporteurs craignent

17. Eurostat, « Les États membres de l'UE ont accordé la protection à 100 000 demandeurs d'asile en 2012 », *Communiqué de presse*, 96/2013, 18 juin 2013.

18. Commission européenne, « Cecilia Malmström signe l'accord de réadmission avec la Turquie et entame, avec ce pays le dialogue sur la libéralisation du régime des visas », IP/13/1259, 16 décembre 2013. Commission européenne, *Évaluation des accords de réadmission*, COM(2011) 76 final, 23 février 2011.

19. Commission européenne, *Évaluation des accords de réadmission*, COM(2011) 76 final, 23 février 2011.

20. Yves Pascouau, « Schengen et la solidarité : le fragile équilibre entre confiance et méfiance mutuelles », *Policy Paper N°55*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juillet 2012. Voir également : Sergio Carrera, Elspeth Guild, Massimo Merlin, Joanna Parkin, « Race against Solidarity. The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair », *Liberty and Security in Europe Paper*, CEPS, April 2011.

21. Règlement (UE) 1051/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (CE) No 562/2006 afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles. Commentaire : Yves Pascouau, « Le paquet "gouvernance Schengen" : Les équilibres subtils entre méthode communautaire et logique intergouvernementale », *Note du Cerfa n°106*, IFRI, décembre 2013.

des sanctions, ou qui se sont vu refuser l'accès à des ports lorsqu'ils avaient pris en charge des migrants irréguliers risquent de refuser cette prise en charge. Les migrants doivent alors recourir à des passeurs, qui les exploitent financièrement et mettent trop souvent en danger leur vie sur de fragiles esquifs.

Cependant jusqu'ici les États membres n'ont pas doté l'Union européenne de compétences pour le secours en mer, qui relève de deux conventions internationales : la convention pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, dite « SOLAS » et la convention de recherche et de sauvetage, dite « SAR », entrées en vigueur en 1980 et 1985.

“ INSCRIRE UN OBJECTIF DE SECOURS EN MER AURAIT PU ÊTRE INTERPRÉTÉ COMME UNE INVITATION À METTRE SCIEMMENT DES MIGRANTS EN SITUATION DE DÉTRESSE ”

L'attribution à l'UE de compétences pour le secours en mer a pourtant été discutée lors de la réforme du règlement de l'agence FRONTEX en 2011 et lors de l'adoption du règlement sur le Système européen de surveillance des frontières (EUROSUR) en octobre 2013. Les États membres ont fait prévaloir l'idée que l'objectif principal de ces mécanismes opérationnels est d'abord de lutter contre l'immigration irrégulière et que l'inscription d'un objectif de secours en mer aurait pu être interprétée par des trafiquants sans scrupule comme une invitation à mettre sciemment des migrants en situation de détresse afin d'obliger FRONTEX ou les États membres à les secourir. Ainsi, c'est en empêchant des migrants de traverser les frontières extérieures de l'espace Schengen et, si possible, de s'embarquer sur des esquifs dangereux, que l'UE compte les protéger des périls de la mer.

- *En mer, quel accès aux procédures d'asile ?*

Un avis consultatif du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) de 2007²² indique que le principe de non refoulement s'applique « partout où l'État exerce son autorité y compris (...) en haute mer (...) ». L'article 92 de la Convention de Montego Bay de 1982 sur le droit de la mer précise que « les navires naviguent sous le pavillon d'un seul État et sont soumis, sauf dans des cas exceptionnels (...) à [la] juridiction exclusive [de cet État] en haute mer ».

Cependant, certains États membres (Cf. infra) prennent exemple sur les États-Unis qui invoquent le principe de territorialité de l'application des conventions internationales (Cf. article 29 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969²³) pour ne pas se sentir contraints par le principe de non-refoulement lorsque leurs garde-côtes interceptent en haute mer des demandeurs d'asile²⁴.

Ainsi, les instruments de contrôle des frontières sont-ils aussi développés que perfectibles. Qu'en est-il de ceux qui concernent l'asile ?

2.2. Acquis et limites du Régime d'asile européen commun

Le Régime d'asile européen commun (RAEC) adopté en juin 2013, qui était négocié depuis 2004, marque une avancée majeure puisqu'il vise à offrir une procédure unique aux demandeurs d'asile et un statut uniforme aux personnes protégées.

22. UNHCR, *Avis consultatif sur l'applicabilité extraterritoriale des obligations de non refoulement en vertu de la convention de 1951 relative aux statut de réfugiés et de son protocole de 1967*, 26 janvier 2007, www.unhcr.org.

23. « À moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, un traité lie chacune des parties à l'égard de l'ensemble de son territoire ».

24. Forum Réfugiés, « L'asile en France et en Europe. État des lieux 2010 », *X^e Rapport annuel*, La Nouvelle imprimerie Laballery, 2010. Également : Sara Casella Colombeau, Marie Charles, Olivier Clochard et Claire Rodier, *Agence FRONTEX : quelles garanties pour les droits de l'homme ? Étude sur l'Agence européenne aux frontières extérieures en vue de la refonte de son mandat*, novembre 2010.

2.2.1. Les avancées du Régime d'asile européen commun

- *Un régime plus efficace et plus équitable pour les demandeurs d'asile ?*

Le règlement Dublin de 2013²⁵ qui vise à identifier l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile, pour prévenir les demandes multiples, cherche à répondre à plusieurs critiques qui étaient adressées à sa précédente version.

Il renforce, dans une certaine mesure, les droits fondamentaux des migrants : leur information sur les règles de détermination de l'État responsable est renforcée, notamment lors d'un entretien individuel.

La facilitation des regroupements familiaux et la défense de l'intérêt supérieur des mineurs non accompagnés contribuent à atténuer la responsabilité de l'État membre dans lequel le demandeur d'asile est entré.

Surtout, la Cour européenne des droits de l'homme et celle de l'Union européenne avaient condamné des transferts de demandeurs d'asile vers la Grèce²⁶. En effet, ce pays, qui concentrait au deuxième semestre 2010 90% des entrées irrégulières dans l'espace Schengen présente des défaillances systémiques telles dans le traitement des demandes d'asile qu'elles ont été considérées comme constitutives de traitements inhumains ou dégradants. Le nouveau règlement Dublin prévoit donc un mécanisme d'alerte rapide qui doit conduire des États membres dont le système d'asile serait dépassé à adopter des plans d'action préventifs, ou de gestion de crise et à bénéficier de solidarités européennes.

“UNE DIRECTIVE ‘PROCÉDURES’ A PERMIS EN 2013 DE PASSER DE RÈGLES ‘MINIMALES’ À DES NORMES ‘COMMUNE’”

Une directive « procédures »²⁷ a permis en 2013 de passer de règles « minimales » à des normes « communes ». Il s'agit de limiter la période d'incertitude des demandeurs d'asile, mais aussi les coûts de leur accueil pour les États membres ainsi que leurs tentations de mouvements secondaires d'un État membre à l'autre.

Elle promeut aussi un meilleur respect des droits fondamentaux des demandeurs d'asile (information tout au long de la procédure, possibilité d'enregistrement de l'entretien, soutien d'un avocat payant dès la première instance, procédures raccourcies pour des personnes vulnérables).

La nouvelle directive « accueil », qui fixe des normes communes pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres a pour objectif de garantir que ces derniers bénéficient d'un niveau de vie décent et équivalent dans tous les États membres, de manière à limiter leurs mouvements secondaires.

Là encore, les droits des demandeurs d'asile sont renforcés (meilleure information, notamment en rétention, accueil adapté des personnes vulnérables). En outre, le délai pour l'accès des demandeurs d'asile à l'emploi est réduit de 12 à 9 mois. En France, cette directive nécessitera, notamment, la construction de 4 000 places d'hébergement en deux ans.

La nouvelle directive « qualification » de décembre 2011 contribue à préciser les normes d'identification des personnes à protéger et à améliorer les droits qui leur sont reconnus. Quand on voit qu'en 2012, 93% des demandeurs d'asile afghans sont protégés en Italie, contre seulement 17% en Pologne, le besoin de rapprochement des pratiques nationales apparaît immense.

25. Règlement (UE) No 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte).

26. CEDH, 21 janvier 2011, *MSS c/Belgique et Grèce*, req. no 30 689/09. Également : CJUE, 21 décembre 2011, *NS c/Secretary of State of the Home Department* et *ME ea c/Refugee Applications Commissioner* Minister for Justice, Equality and Law Reform, aff. jointes C-411/10 et C-493/10.

27. Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte).

ENCADRÉ 1 → Statut de réfugié, protection subsidiaire et statut humanitaire : quelles différences ?

Le « statut de réfugié » ou « statut conventionnel » est une protection accordée au titre l'article 2 (e) de la directive 2011/95/UE, au sens de l'article 1^{er} de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, modifiée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967.

Selon l'article 2 (c) de cette directive, est qualifié de « réfugié » tout ressortissant d'un pays tiers qui, parce qu'il craint avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ». Cette définition englobe aussi les apatrides.

La notion de protection subsidiaire a été inventée dans le cadre de l'UE et est définie à l'article 2 f) de la directive 2011/95/UE. Une personne peut bénéficier de cette protection si elle ne remplit pas les critères pour être considérée comme un réfugié conventionnel, mais s'il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courrait dans son pays d'origine ou de résidence habituelle (pour les apatrides) un risque réel de subir des atteintes graves et ne pourrait se prévaloir de la protection de ce pays. La protection subsidiaire introduit et développe en droit communautaire le contenu de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que celui de l'article 1^{er} du 6^e Protocole additionnel à cette Convention, relatif à l'abolition de la peine de mort.

Le statut humanitaire désigne la protection octroyée en vertu d'une loi nationale en faveur d'une personne qui ne réunit pas les conditions pour bénéficier d'une protection conventionnelle ou subsidiaire, mais qui bénéficie néanmoins d'une protection contre l'éloignement en vertu d'obligations internationales sur les droits de l'homme. Des personnes gravement malades ou des mineurs non accompagnés peuvent en bénéficier.

La directive « qualification » renforce aussi les droits des personnes protégées (prise en compte spécifique des personnes vulnérables, inclusion des adultes légalement responsable d'un mineur non marié et protégé dans la définition de la famille, rapprochement des droits octroyés aux réfugiés conventionnels et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire en ce qui concerne l'unité familiale, l'accès à l'emploi et les soins de santé).

- *Plus efficace et plus équitable vis-à-vis des demandeurs d'asile, le Régime d'asile européen commun a en outre l'ambition d'organiser une solidarité forte entre États membres.*

Déjà, en 2001, une directive sur la protection temporaire avait prévu que les États membres se répartissent l'accueil des flux massifs de demandeurs d'asile sur une base volontaire. Ces derniers bénéficient d'une autorisation de séjour d'une année, prorogable, qui ne préjuge pas de l'octroi d'une protection internationale.

À cela s'ajoutent des financements solidaires du Fonds européen pour les réfugiés (614 M€ pour la période 2007-2014), puis du Fonds Asile, immigration et intégration (3,1 Md€ pour la période 2014-2020) qui financent notamment des actions de réinstallation et relocalisation²⁸. L'égalisation des conditions d'accueil dans les différents pays de l'UE devrait dissuader les mouvements secondaires de demandeurs d'asile.

Enfin, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA) inauguré à Malte en juin 2011 promeut la coopération pratique entre les États membres (soutien d'actions de transfert, envoi d'équipes d'appui auprès d'un État membre en difficulté, harmonisation des méthodes d'analyse des demandes d'asile).

- *Enfin, le Régime d'asile européen commun a l'ambition de rayonner dans le monde.*

Ainsi, les pays candidats à l'UE doivent-ils intégrer le RAEC en tant qu'acquis communautaire. De même, des programmes de protection régionaux, notamment en Ukraine, Moldavie, Biélorussie et dans les pays voisins de la Syrie visent à renforcer leur système d'asile.

²⁸. La réinstallation est le processus par lequel des ressortissants de pays tiers ou des apatrides reconnus réfugiés sont transférés d'un pays tiers et installés dans un État membre dans lequel ils sont autorisés à résider. La relocalisation est le processus par lequel les personnes qui bénéficient d'une protection conventionnelle ou subsidiaire sont transférées de l'État membre qui leur a accordé une protection internationale vers un autre État membre où elles bénéficieront d'une protection équivalente.

2.2.2. Pourtant, la Régime d'asile européen commun n'est pas si équitable, ni solidaire et exemplaire qu'il a l'ambition d'être

- *Un Régime pas si équitable pour les demandeurs d'asile*

Le mécanisme d'alerte rapide du nouveau règlement Dublin met l'accent sur la prévention et la solidarité européenne lorsque le système d'asile d'un État membre est débordé, sans évoquer la suspension des règles de transfert. En cas de problème persistant, c'est encore aux Cours européennes (CJUE et CEDH) qu'il reviendra d'interdire les transferts, avec un délai nuisible pour les demandeurs d'asile. En outre, le recours contre une décision de transfert ne sera pas obligatoirement suspensif. De même, le nouveau règlement EURODAC encadre mais n'écarte pas l'accès des services répressifs des États membres et d'EUROPOL à la base de données centrale EURODAC, alors « qu'aucun élément (ne permet d'étayer) la probabilité que des personnes suspectées de terrorisme ou d'autres infractions graves se trouvent parmi les personnes ayant demandé l'asile dans un des pays membres de l'Union européenne »²⁹.

“ LA NOUVELLE DIRECTIVE 'PROCÉDURES' NE REMET PAS EN CAUSE LE CONCEPT DE PAYS D'ORIGINE SÛR ”

La nouvelle directive « procédures » ne remet pas en cause le concept de pays d'origine sûr, qui permet aux États membres de présumer que des demandes d'asile émanant de tels pays sont infondées. Ainsi, leur demande est-elle traitée par procédure accélérée et bénéficie de garanties moindres. Durant les négociations du RAEC, le Parlement européen n'a pas pu faire accepter l'idée de supprimer les listes nationales au profit d'une liste commune. Des listes nationales, définies selon des considérations diplomatiques ou migratoires subsistent donc (7 pays sur sa liste de pays d'origine sûrs de la Belgique, 17 sur celle de la France)³⁰.

Par ailleurs, les mineurs non accompagnés n'échappent pas complètement aux procédures d'asile à la frontière, la France et l'Allemagne ayant craint de donner un mauvais signal à des trafiquants d'enfants.

Enfin, la nouvelle directive ne répond que partiellement à plusieurs décisions de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'UE qui contestaient l'absence d'effet suspensif des recours contre certains rejets de demandes d'asile³¹ : dans les cas où le recours reste non suspensif d'un éloignement³², une juridiction décide du maintien de la personne sur le territoire durant la période de son recours.

S'agissant de l'accès en mer à des procédures d'asile, des cas de refoulement lors d'interceptions de migrants en haute mer ont suscité un ajustement des règles européennes.

En mai 2009, des garde-côtes italiens ont éloigné vers la Libye des Somaliens et Erythréens, en application d'un accord bilatéral signé avec ce pays. Deux personnes étant décédées en Libye et plusieurs ayant été recon nues réfugiées par le bureau du HCR à Tripoli, l'Italie a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) dans l'affaire Hirsi Jamaa et autres c/ Italie, en février 2012 pour non-respect du principe de non-refoulement.

Pour tirer les leçons de cette affaire, un nouveau règlement adopté au printemps 2014 a clarifié, dans le cadre des opérations maritimes de FRONTEX, les règles d'interception en mer, qui pourront inclure des opérations de secours en mer, y compris en l'absence d'appel au secours ; le besoin de protection internationale des personnes interceptées sera évalué, *prima facie* ; s'il est décidé de les débarquer dans un pays tiers, qui devra

29. Sénat, « Résolution européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative à la modification du système EURODAC pour les demandes de comparaison avec les données d'EURODAC présentées par les services répressifs des États membres et Europol (E 7388), adoptée le 31 juillet 2012 ».

30. Le 4 mars 2013, le Conseil d'État a retiré le Bangladesh de la liste des pays d'origine sûrs. Cf. Forum Réfugiés, « Liste des pays d'origine sûrs : un outil inadapté », 10 décembre 2013.

31. CEDH, 26 avril 2007, *Gebremedhin c/France*, req. no 25 389/05. Voir aussi CEDH, 2 février 2012, *I.M. c/France*, req. no 9152/09. Également CJUE, 28 juillet 2011, *Samba Diouf*, aff. C-69/10

32. Cf. Demande manifestement infondée, irrecevable, précédemment abandonnée ou émanant d'une personne ayant transité par un pays tiers européen sûr.

nécessairement être un lieu sûr, elles en seront informées et pourront exprimer leur opposition³³. Ces nouvelles règles – contraignantes – qui s'appuient sur les compétences de l'UE dans le domaine de la gestion intégrée des frontières et non sur de nouvelles compétences de secours en mer doivent être saluées.

Cependant, les ONG s'inquiètent du caractère sommaire de l'évaluation *prima facie* ; de même, les possibilités données aux acteurs européens de l'opération FRONTEX d'empêcher l'accès des eaux territoriales d'un État membre à des bateaux transportant des migrants irréguliers pourraient être comparées à des expulsions collectives sans accès à des procédures d'asile.

La nouvelle directive « accueil » a quant à elle été critiquée³⁴ parce qu'elle élargit les motifs de placement en rétention administrative, dont elle ne précise pas la durée maximale et ne rend pas obligatoire le contrôle judiciaire. S'il n'existe pas d'alternative, la rétention des demandeurs d'asile dans des établissements pénitentiaires est possible. L'assistance juridique gratuite peut être refusée aux demandeurs d'asile si leur recours est considéré comme ayant peu de perspective de succès. Enfin, les garanties communautaires peuvent être assouplies aux postes-frontières ou dans les zones de transit.

La nouvelle directive « qualification » maintient la notion d'« asile interne » qui permet de considérer qu'un demandeur n'a pas besoin de protection internationale lorsque, dans une partie de son pays d'origine, il n'a pas de craintes. La chute en juillet 1995 de l'enclave de Srebrenica, en Bosnie-Herzégovine, précédemment déclarée zone de sécurité des Nations unies invite pourtant à quelque scepticisme.

“ LE RAPPROCHEMENT
ENTRE LES PROTECTIONS
CONVENTIONNELLE ET
SUBSIDIAIRE N'EST PAS
COMPLET ”

En outre, le rapprochement opéré par la nouvelle directive entre les protections conventionnelle et subsidiaire n'est pas complet : la durée du titre de séjour octroyé reste plus courte dans le cas d'une protection subsidiaire -1 an- contre 3 ans dans le cas d'une protection conventionnelle ; l'accès à la protection sociale peut être limitée aux prestations essentielles pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire ; enfin, les bénéficiaires de la protection subsidiaire sont astreints à des conditions de ressources, de logement et de durée de séjour plus contraignantes pour pouvoir bénéficier d'un regroupement familial. Ainsi, alors même que les craintes qu'ils expriment ne sont pas moins

graves, mais simplement fondées sur des motifs différents de celles des réfugiés conventionnels, le statut dont ils bénéficient reste plus précaire. Or, en 2012, 14 États membres sur 27 ont accordé davantage la protection subsidiaire que la protection conventionnelle.

- *La solidarité entre États membres reste limitée*

Après le drame de Lampedusa d'octobre 2013, l'Italie, Malte et la Grèce, notamment, ont réclamé une nouvelle révision du règlement Dublin de répartition des demandeurs d'asile, estimant que le nouveau texte ne permettait pas de désengorger leur système d'asile. En effet, le nombre des transferts entre États membres ne dépasse pas 1,7% des demandes d'asile en France, en raison des coûts et de la complexité administrative du mécanisme. De plus, lorsqu'ils sont possibles, les transferts ne sont pas toujours souhaitables. En janvier 2014, le HCR a réclamé la suspension des transferts vers la Bulgarie, dont le système d'asile est saturé. Pourtant, le Conseil européen d'octobre 2013 a refusé de remettre en chantier le règlement Dublin, au regard du fait que, pour l'année 2012, l'Italie n'avait accueilli « que » 15 700 demandes d'asile et Malte 2 000, contre 77 500 en Allemagne et 60 500 en France³⁵. En modifiant les règles actuelles de répartition des demandeurs d'asile, la

33. Commission européenne, « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne », COM (2013) 197 final, 12 avril 2013 et Conseil de l'UE, « New rules for the surveillance of the EU external sea borders », 6463/14, 20 February 2014.

34. Forum Réfugiés, « Régime d'asile européen commun : fin du processus de révision des textes ».

35. Eurostat, « Demandes d'asile dans l'UE 27 : le nombre de demandeurs d'asile enregistrés dans l'UE 27 en hausse à plus de 330 000 en 2012 », Communiqué de presse, 48/2013, 22 mars 2013.

France et l'Allemagne craindraient en effet de déresponsabiliser les États périphériques du contrôle des frontières extérieures de l'UE³⁶.

“ LES ÉTATS MEMBRES
N'ONT JAMAIS RÉUNI
LA MAJORITÉ QUALIFIÉE
NÉCESSAIRE POUR METTRE EN
ŒUVRE LA DIRECTIVE SUR LA
PROTECTION TEMPORAIRE ”

Un point plus préoccupant tient à ce que, en dépit des printemps arabes et du conflit syrien, les États membres n'ont jamais réuni la majorité qualifiée nécessaire pour déclencher la mise en œuvre de la directive sur la protection temporaire, qui vise à une répartition entre États membres de flux exceptionnels de demandeurs d'asile. Les relocalisations dans un autre État membre de personnes protégées dans un premier État membre sont anecdotiques (350 en 2012³⁷). Surtout, le manque de solidarité transparaît dans le fait que les règles européennes ne prévoient pas de reconnaissance automatique des décisions d'octroi d'une protection internationale.

- *Un système d'asile difficilement exportable*

Les programmes de protection régionaux que l'Union européenne ne peuvent imposer à des États tiers (Biélorussie, Ukraine) des systèmes d'asile conformes aux standards européens. De même, le HCR s'est inquiété du caractère peu partenarial de ces programmes et de leur manque de financement. Leur capacité à diffuser les conceptions européennes des droits fondamentaux restent donc limitée.

Ainsi, pour faire progresser encore davantage les dispositifs de contrôle des frontières et de droit d'asile faudrait-il principalement accroître la solidarité des États membres. Les déficits dans ce domaine ne leur permettent pas toujours d'être à la hauteur des ambitions européennes d'un traitement équitable des migrants en général et des demandeurs d'asile et réfugiés en particulier.

3. Le défi du programme post-Stockholm : comment concilier externalisation accrue de la politique migratoire européenne et préservation du droit d'asile ?

Le drame de Lampedusa a contribué à relancer les débats sur les deux volets de la politique migratoire européenne que sont les contrôles aux frontières et le droit d'asile. Une *Task Force* pour la Méditerranée, présidée par la Commission européenne et associant les États membres, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et des agences de l'UE, a été chargée de faire des propositions concrètes pouvant être mises en œuvre rapidement. En outre, dans la perspective du programme post-Stockholm qui sera adopté par le Conseil européen de juin 2014 et définira, notamment, un nouveau programme européen d'action d'ici 2020 dans le domaine de l'immigration, la Commission a lancé une consultation publique et a produit une communication³⁸. Les Conseils européens d'octobre et décembre 2013 ont orienté les débats en mettant l'accent sur la prévention de l'immigration clandestine, la protection des frontières et la solidarité.

Il ressort de ces contributions que la prise en compte des difficultés pour faire progresser la solidarité entre États membres conduit, notamment la *Task Force* à privilégier une externalisation de la politique migratoire

36. Le débat sur la révision du système Dublin se poursuit : tandis que le Migration Policy Centre propose de renforcer la solidarité entre États, soit par un partage des demandeurs d'asile, soit par un partage des coûts, l'Agence européenne des droits fondamentaux demande une évaluation du système Dublin qui est fondé à tort sur l'hypothèse que les chances de protection sont équivalentes dans l'Union européenne. Cf. European University Institute, « Suggestions from the Migration Policy Centre for a Post-Stockholm Agenda on Mobility and Migration », January 2014. Également : European Union Agency for Fundamental Rights, « What to expect after Stockholm: fundamental rights in the future of the European Union's Justice and Home Affairs », December 2013.

37. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « La réinstallation des réfugiés. Pour une plus grande solidarité, Renvoi en commission », Document 13001, renvoi 3894 du 1^{er} octobre 2012.

38. European Commission, « An open and secure Europe: Making it happen », Communication, COM(2014) 154, 11.03.2014. Voir également : Yves Pascoau, « The future of the area of freedom, security and justice. Addressing mobility, protection and effectiveness in the long run », Discussion Paper, European Policy Centre, January 2014.

européenne, qui ne peut avoir un impact positif sur les demandeurs d'asile et des réfugiés que sous certaines conditions.

3.1. L'Union en mal de solidarité

Pour renforcer la solidarité européenne envers les États membres (Italie et Malte notamment) les plus affectés par des flux migratoires, la *Task force* prévoit des soutiens du BEAA, de FRONTEX ou du mécanisme de protection civile européenne et un renforcement de la planification et gestion des crises. La solidarité financière est également mobilisée (30 M€ pour l'Italie et 20 M€ pour les autres États membres).

Cependant, assez logiquement, la Commission, comme la *Task force* soulignent que la solidarité envers ces États membres doit aller de pair avec leur pleine responsabilité (dans le respect des règles communes telles EURODAC).

Pour promouvoir un meilleur partage entre États membres des flux exceptionnels de migrants, à la différence de la *Task force*, qui n'évoque pas la directive sur la protection temporaire, pourtant destinée à opérer ce partage, la Commission propose de se pencher sur ce mécanisme de solidarité. Cependant, on peut regretter que ni la *Task force*, ni la Commission, n'évoquent une nouvelle réforme du règlement Dublin introduisant un mécanisme rénové de répartition des demandeurs d'asile qui soit fondé sur la richesse du pays d'accueil ou la part des demandeurs d'asile dans sa population³⁹.

“ LA COMMISSION SUGGÈRE DE DÉVELOPPER LA RECONNAISSANCE MUTUELLE DES DÉCISIONS DE PROTECTION INTERNATIONALE ”

S'agissant de la répartition entre États membres des personnes protégées, la *Task force* propose simplement que l'UE soutienne la relocalisation entre États membres de personnes protégées, sans remettre en cause le bon-vouloir des États membres dans ce domaine. Nettement plus ambitieuse, la Commission suggère⁴⁰ de développer la reconnaissance mutuelle des décisions de protection internationale, ce qui constituerait un puissant facteur de consolidation du RAEC. Plus globalement, les efforts doivent être poursuivis pour renforcer la coordination entre États membres afin de favoriser la libre circulation des migrants légaux au sein de l'Union européenne et de leur permettre de s'installer et de travailler dans un autre État membre que leur État d'entrée.

On peut sans doute regretter que la place faite aux mesures de solidarité entre États membres pour l'accueil des migrants reste modeste. L'accent est alors mis sur la lutte contre les trafics de personnes, ainsi que le renforcement de la surveillance des frontières.

3.2. Prévention et protection contre l'immigration irrégulière

3.2.1. Surveillance des frontières : un paradigme persistant pour le sauvetage des migrants

La *Task force* et la Commission proposent de renforcer les activités de FRONTEX en Méditerranée et le long des frontières du Sud-Est de l'UE, en coopération avec l'Agence européenne pour la sécurité maritime et le Centre satellitaire de l'Union européenne. Le déploiement d'EUROSUR permettra en outre l'extension à la Libye, puis au Maroc et à l'Égypte d'un programme *Seahorse Network* de coopération de FRONTEX avec des pays tiers visant à détecter des migrants irréguliers dès les ports de départ et à les empêcher d'entreprendre des voyages périlleux. Des campagnes d'informations sur les risques liés à l'immigration irrégulière sont prévus.

39. Le HCR établit pourtant des tableaux annuels classant les pays d'accueil en fonction du nombre de demandeurs d'asile pour 1 dollar de PNB par tête et en fonction du nombre de demandeurs d'asile pour 1 000 habitants.

40. Également : European Council on Refugees and Exiles (ECRE), « ECRE Submission to the European Commission Consultation on the Future of Home Affairs Policies. An Open and Safe Europe-What Next? », January 2014.

Pour ceux qui ont quand même pu embarquer, la *Task force* propose de rappeler aux navires leurs obligations internationales de secours en mer, tout en les assurant qu'ils ne seront pas sanctionnés et qu'ils pourront débarquer rapidement les personnes prises en charge.

3.2.2. Intensification de la lutte contre les trafics de migrants et le crime organisé

À cette fin, la *Task force* suggère de renforcer les coopérations entre agences de l'UE (Europol, FRONTEX, BEAA, Interpol) et avec les États membres, notamment par des échanges de données personnelles. En outre, l'UE continuera à renforcer les capacités des pays tiers concernés par les trafics de personnes et le crime organisé, notamment en Afrique. Les programmes Euromed police et WAPIS (*West African Police Information System*), conduit par Interpol, devraient être renforcés. Par ailleurs, la réflexion sur le recours à des instruments de politique étrangère et de défense commune se poursuit. Enfin, l'Union européenne pourrait renforcer les textes européens sanctionnant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irrégulier.

Cependant, il faudra veiller à ce que les échanges de données personnelles ne portent pas atteinte aux droits fondamentaux des migrants et à ce que l'intensification de la lutte contre la traite des êtres humains ne restreigne pas l'accès de ces personnes aux procédures d'asile européennes. Par ailleurs, le recours à des instruments de la politique de sécurité et de défense commune, qui entretient l'idée d'une guerre contre les migrants, est d'une efficacité douteuse : pensant dissuader des trafiquants d'êtres humains, l'Italie a depuis le drame de Lampedusa déployé une vaste opération militaire « Mare Nostrum » à proximité des côtes siciliennes. Les navires de guerre italiens sont depuis devenus la cible de bateaux pneumatiques surchargés de migrants irréguliers auxquels il faut porter secours pour éviter de nouveaux drames⁴¹. De fait, une politique moins restrictive de visas constituerait le moyen le plus efficace de lutter contre les réseaux de passeurs.

Certes, intervenir le plus loin possible des côtes européennes pourrait contribuer à régler la question du partage entre États membres du fardeau de l'accueil des migrants, ces derniers étant moins nombreux à atteindre le territoire de l'UE.

Cependant, cette externalisation accrue de la politique migratoire de l'Union, qui déplace sur les pays tiers la charge de l'accueil des migrants ne risque-t-elle pas de se faire au détriment du respect des droits fondamentaux des migrants ?

3.3. Solidarité et partage équitable des responsabilités avec des pays tiers ?

Pour maintenir un niveau élevé de protection des droits fondamentaux des migrants en général et des demandeurs d'asile en particulier, la *Task force* et la Commission proposent de renforcer la coopération avec des pays tiers.

3.3.1. Dans le domaine de l'asile, des programmes de protection régionaux devraient renforcer les systèmes d'asile notamment dans les pays de la région du Sahel et dans les pays limitrophes de la Syrie

“ LA DÉTERMINATION DES PERSONNES NÉCESSITANT UNE PROTECTION INTERNATIONALE SERAIT EFFECTUÉE AU PLUS PRÈS DES ZONES DE CONFLIT ”

L'expérience des programmes de protection régionaux (Ukraine, Biélorussie) montre cependant qu'ils ne sont pas toujours mis en œuvre dans l'esprit de protection des droits fondamentaux qu'ils sont censés diffuser. Aussi, considérant que 80% des réfugiés dans le monde vivent dans des pays en développement, la *Task force* et la Commission demandent aux États membres de s'investir davantage dans des programmes de réinstallation. Or, ces programmes fonctionnent sur une base volontaire, et, en 2012, seulement 4 930

41. « Italie : la marine a secouru 1 000 migrants de plus en 24 heures », *Libération*, 20 mars 2014.

personnes reconnues réfugiées hors d'Europe par le HCR ont pu bénéficier d'une réinstallation dans un État membre⁴².

La *Task force* et la Commission proposent en outre d'élargir les accès légaux au territoire de l'UE pour les personnes en quête d'une protection, soit par des visas humanitaires, soit par des titres de séjour pour les travailleurs saisonniers et les étudiants et chercheurs, dont les directives ont été récemment finalisées. Cette option est sans doute raisonnable, mais pourrait être encore élargie au-delà des catégories de migrants mentionnées.

Parallèlement, elles suggèrent d'étudier la possibilité pour des demandeurs d'asile d'accéder à des procédures d'asile européennes à l'extérieur du territoire de l'Union. La détermination des personnes ayant besoin d'une protection internationale serait dès lors effectuée au plus près des zones de conflit et l'application externalisée des procédures et critères européens garantirait aux demandeurs d'asile un traitement de leur demande respectueux des droits fondamentaux.

Cependant, il faudrait veiller à ce que ce traitement externalisé des demandes d'asile permette d'assurer la protection des demandeurs tout au long de la procédure, sans pour autant les enfermer dans des centres clos ; que les personnes bénéficiant d'une protection internationale soient réinstallées dans un État membre (lequel, aux frais de qui ?) ; que les pays tiers ne soient pas informés des demandes d'asile rejetées, qui pourraient être perçues comme des manifestations d'opposition politique ; et que la possibilité de demander l'asile dans des représentations diplomatiques européennes ne constitue pas un « pull factor » pour des migrants économiques...

3.3.2. Des relations plus partenariales et plus politique avec les pays tiers

“ INTÉGRER D'AVANTAGE LES AFFAIRES INTÉRIEURES DANS LA POLITIQUE EXTÉRIÈRE DE L'UE ”

Beaucoup sera fait pour mieux contrôler les frontières de l'UE. Cependant, la *Task force* souligne à juste titre l'importance de mieux prendre en compte les attentes des pays tiers pour assurer une mise en œuvre efficace de cette coopération. La Commission européenne affirme quant à elle l'importance d'intégrer davantage les affaires intérieures dans la politique extérieure de l'Union, et, dès lors, de sortir des strictes préoccupations de contrôle des frontières pour avoir une approche politique plus large des questions migratoires. Les partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et des pays tels que la Tunisie, la Jordanie, l'Égypte, la Libye, l'Algérie ou le Liban, qui visent à combiner contrôles aux frontières, migrations légales, développement des systèmes d'asile et développement des pays tiers constituent un cadre particulièrement précieux à cet égard.

3.3.3. Plus de synergie entre politique de développement et politique migratoire

Pour « s'attaquer aux causes profondes des flux », telles la mauvaise gouvernance ou le manque de perspectives économiques, la *Task force* demande un renforcement de l'aide européenne au développement des pays d'origine et de transit.

De fait, depuis le Conseil européen de 2005⁴³, l'Union européenne cherche à développer une « approche globale des migrations et de la mobilité » qui mise sur un triple gain (« triple win ») : la satisfaction des besoins du marché du travail européen, l'octroi de statuts plus stables pour les migrants et le soutien du développement des pays d'origine. Les Partenariats pour la mobilité constituent le cadre politique de cette approche globale. Depuis 2010, un Portail européen sur l'immigration informe sur les besoins des marchés du travail européens. Diverses directives (étudiants, personnels hautement qualifiés, saisonniers) visent à sécuriser les droits des migrants (reconnaissance des diplômes, soutien aux migrations circulaires). Pour la période 2014-2020, l'aide

42. Eurostat, « Les États membres de l'UE ont accordé la protection à plus de 100 000 demandeurs d'asile en 2012 », *Communiqué de presse*, 96/2013, 18 juin 2013. De plus, en décembre 2013, l'Union européenne n'accueillait que 12 340 personnes fuyant le conflit syrien, soit 0,54% du nombre total de personnes mises en mouvement par ce conflit et essentiellement sur un fondement humanitaire et non sur le fondement d'une protection conventionnelle. Cf. Amnesty International : « An International Failure : The Syrian Refugee Crisis », *Briefing*, 13 December 2013.

43. Conseil européen de Bruxelles, « Conclusions », 15 et 16 octobre 2005.

dans le domaine migratoire représentera 344 millions d'euros des actions thématiques de l'Instrument de coopération au développement (ICD). Enfin, des mesures soutiennent les transferts de migrants.

4. Investir dans l'externalisation

Pourtant, en période de contrainte budgétaire forte, comment l'Union européenne pourra-t-elle assurer la mise en œuvre de sa coopération avec des pays tiers ?

4.1. Une fausse bonne idée : conditionner l'aide aux performances des pays tiers dans la lutte contre l'immigration irrégulière

Certes, des appuis financiers européens tels ceux censés contribuer à la réintégration des migrants (Roms) dans leur pays d'origine sont parfois perçus comme des incitations au retour des personnes éloignées de l'UE. Leur octroi pourrait être mieux régulé. Cependant, dans ces négociations, l'UE ne se trouve pas toujours en position de force vis-à-vis des pays tiers.

Dans un État aussi fragile que la Libye, quel pourrait être l'effet d'une suspension de l'aide pour inefficacité des contrôles frontaliers ? La conditionnalité des aides est donc un outil à manier avec précaution.

4.2. Une coopération qui a un coût

Ainsi, si elle veut impliquer les pays tiers dans la lutte contre l'immigration irrégulière, l'Union européenne devra en payer le prix. Ainsi, la *Task force* propose qu'outre les Fonds Asile et migration (3,1 Md € pour la période 2014-2020), Sécurité intérieure (2,8 Md€) et celui de l'aide au développement - futur instrument de voisinage (15,4 Md€ au total) et FED (30,2 Md€ au total), il faille trouver des financements additionnels des États membres.

4.3. Un intérêt réciproque

Il importera aussi que les États non-européens soient convaincus que leurs intérêts sont pris en compte. À cet égard, les financements migratoires ne devraient pas être mélangés avec ceux de l'aide au développement.

**POUR SUIVRE UN TRAVAIL
DE RÉGULARISATION DES
FLUX, MOINS COÛTEUSE
QUE LES AIDES AU
DÉVELOPPEMENT ET LES
CONTRÔLES FRONTALIERS”**

Les demandes des pays d'origine et de transit des migrants portent en outre sur des possibilités élargies d'immigration légale vers l'UE. Le développement n'entraînant pas dans un premier temps une diminution de l'immigration, tout un travail de régulation des flux, moins coûteuse que les aides au développement et les contrôles frontaliers, devra se poursuivre. Comme le propose la Commission, une nouvelle politique de visas délivrés sur des critères individuels plutôt que de nationalité pourrait être développée. S'agissant des migrants hautement qualifiés et détachés intra-groupe, des règles européennes de lutte contre la fuite des cerveaux et soutenant les migrations circulaires devront être renforcées. Enfin, la réglementation des transferts de migrants devrait être améliorée afin d'en diminuer les coûts, de les sécuriser et de promouvoir des innovations financières porteuses de développement.

CONCLUSION

Ainsi, pour être à la hauteur des valeurs dont elle est porteuse, l'Union européenne ne peut se contenter de renforcer ses contrôles frontaliers et d'externaliser sa politique migratoire. Elle ne pourra demander la solidarité des pays tiers dans le traitement des migrants et être crédible dans sa promotion auprès d'eux de systèmes d'asile et d'immigration respectueux des droits fondamentaux des migrants que si elle montre l'exemple de la générosité à leur égard et si elle fait preuve d'innovation et d'écoute à l'égard de ces pays.

BIBLIOGRAPHIE

- Amnesty International, « [An International Failure : The Syrian Refugee Crisis](#) », *Amnesty International Briefing*, 13 December 2013
- Corinne Balleix, *La politique migratoire de l'Union européenne*, La Documentation Française, Collection « Réflexe Europe », 2013.
- Sergio Carrera, Elspeth Guild, Massimo Merlin, Joanna Parkin, « [Race against Solidarity. The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair](#) », *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, April 2011.
- Sara Casella Colombeau, Marie Charles, Olivier Clochard et Claire Rodier, [Agence FRONTEX : quelles garanties pour les droits de l'homme ? Étude sur l'Agence européenne aux frontières extérieures en vue de la refonte de son mandat](#), novembre 2010.
- Clandestino, [Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe](#), CLANDESTINO Project, Final Report, 23 November 2009.
- European Council on Refugees and Exiles (ECRE), « [ECRE Submission to the European Commission Consultation on the Future of Home Affairs Policies. An Open and Safe Europe- What Next?](#) », January 2014.
- European University Institute, « [Suggestions from the Migration Policy Centre for a Post-Stockholm Agenda on Mobility and Migration](#) », January 2014.
- Philippe Fargues, « [Europe Must Take on its Share of the Syrian Refugee Burden, But How?](#) », *Policy Brief*, Migration Policy Centre, 14 February 2014.
- Forum Réfugiés, « [L'asile en France et en Europe. État des lieux 2010. X^e Rapport annuel](#) », La Nouvelle imprimerie Laballery, 2010.
- Forum Réfugiés, « [Régime d'asile européen commun : fin du processus de révision des textes](#) ».
- Forum Réfugiés, « [Liste des pays d'origine sûrs : un outil inadapté](#) », 10 décembre 2013.
- Tomas Hammar, *European Immigration Policy: a Comparative Study*, Cambridge University Press, 1985, p. 1-13.
- « [Italie : la marine a secouru 1 000 migrants de plus en 24 heures](#) », *Libération*, 20 March 2014.
- Bülent Kaya, *Une Europe en évolution. Les flux migratoires au XX^e siècle*, Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population, Éditions du Conseil de l'Europe, 2002.
- Yves Pascouau, « [The future of the area of freedom, security and justice. Addressing mobility, protection and effectiveness in the long run](#) », *Discussion Paper*, European Policy Centre, January 2014
- Yves Pascouau, « [Le paquet 'gouvernance Schengen' : Les équilibres subtils entre méthode communautaire et logique intergouvernementale](#) », Note du Cerfa n°106, IFRI, décembre 2013.
- Yves Pascouau, « [Schengen et la solidarité : le fragile équilibre entre confiance et méfiance mutuelles](#) », *Policy Paper N°55*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juillet 2012.
- John Salt, *Évolution actuelle des migrations internationales en Europe*, Conseil de l'Europe, 1997.

DOCUMENTS INSTITUTIONNELS

- Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « [La réinstallation des réfugiés. Pour une plus grande solidarité](#) », Renvoi en commission, document 13001, renvoi 3894 du 1er octobre 2012.
- CEDH, 26 avril 2007, *Gebremedhin c/France*, req. no 25 389/05.
- CEDH, 21 janvier 2011, *MSS c/Belgique et Grèce*, req. no 30 689/09.
- CEDH, 2 février 2012, *I.M. c/France*, req. no 9152/09.
- Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2010/C 83/02.
- CJUE, 28 juillet 2011, *Samba Diouf*, aff. C-69/10
- CJUE, 21 décembre 2011, *NS c/Secretary of State of the Home Department et M.E. et autres c/Refugee Applications Commissioner Minister for Justice, Equality and Law Reform*, aff. jointes C-411/10 et C-493/10.
- Commission européenne, « [Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne](#), COM (2013) 197 final, 12 avril 2013

Commission européenne, « Évaluation des accords de réadmission », [COM\(2011\) 76 final](#), 23 février 2011.

Commission européenne, « Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Quatrième rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace Schengen 1^{er} mai - 31 octobre 2013 », [COM\(2013\) 832 final](#), 28 novembre 2013.

Commission européenne, « Cecilia Malström signe l'accord de réadmission avec la Turquie et entame avec ce pays le dialogue sur la libéralisation du régime des visas », [IP/13/1259](#), 16 décembre 2013.

Conseil européen de Bruxelles, « Conclusions », 15 et 16 octobre 2005.

Conseil de l'Union européenne, « New rules for the surveillance of the EU external sea borders », [6463/14](#), 20 February 2014.

Convention de Genève du 28 juillet 1951, relative au statut des réfugiés, entrée en vigueur le 22 avril 1954.

Commission européenne, « Faire de l'Europe ouverte et sûre une réalité », *Communication*, [COM\(2014\) 154](#), 11.03.2014.

Commission européenne, « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne », [COM\(2013\) 197 final](#), 12.4.2014.

European Union Agency for Fundamental Rights, « [What to expect after Stockholm: fundamental rights in the future of the European Union's Justice and Home Affairs](#) », December 2013.

Eurostat, « Forte hausse du nombre de demandeurs d'asile dans l'UE28 à près de 435 000 en 2013 », *Communiqué de presse*, [46/2014](#), 24 mars 2014.

Eurostat, « Les États membres de l'UE ont accordé la protection à 100 000 demandeurs d'asile en 2012 », *Communiqué de presse*, [96/2013](#), 18 juin 2013.

Eurostat, « Demandes d'asile dans l'UE 27 : le nombre de demandeurs d'asile enregistrés dans l'UE 27 en hausse à plus de 330 000 en 2012 », *Communiqués de presse*, [48/2013](#), 22 mars 2013.

Frontex, *Frontex Annual Risk Analysis (FRAN)*, 2014.

Nations Unies / OCDE, *Les migrations internationales en chiffres*, Contribution conjointe des Nations Unies/DAES et de l'OCDE au dialogue de haut niveau des Nations Unies sur les migrations et le développement, 3-4 octobre 2013.

Parlement européen et Conseil, [Règlement \(UE\) 1051/2013](#) du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (CE) no 562/2006 afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles.

Parlement européen et Conseil, [Règlement \(UE\) n° 604/2013](#) du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte).

Parlement européen et Conseil, [Directive 2013/32/UE](#) du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte).

Parlement européen et Conseil, [Règlement \(CE\) n° 810/2009](#) du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas).

Parlement européen et Conseil, [Règlement \(CE\) n° 562/2006](#) du 15 mars 2006, établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen).

Sénat, « [Résolution européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative à la modification du système EURODAC pour les demandes de comparaison avec les données d'EURODAC présentées par les services répressifs des États membres et Europol \(E 7388\)](#), adoptée le 31 juillet 2012 ».

UNHCR, « Avis consultatif sur l'applicabilité extraterritoriale des obligations de non refoulement en vertu de la convention de 1951 relative aux statut de réfugiés et de son protocole de 1967 », 26 janvier 2007.

UNHCR, *Asylum Trends 2013*, March 2014.

À LA RECHERCHE D'UNE STRATÉGIE MIGRATOIRE EUROPÉENNE AMBITIEUSE

Chiara Rosselli, *Synthèse* du débat organisé avec l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Notre Europe – Institut Jacques Delors, août 2013

LA STRATÉGIE MIGRATOIRE DE L'UE : PASSER D'UN JEU À SOMME NULLE À UN JEU À SOMME POSITIVE

Yves Pascouau, *Synthèse* sur la stratégie migratoire de l'UE in Elvire Fabry (dir.), « Think global, Act European IV - Thinking Strategically about the EU's External Action », *Études & Rapports No. 96*, avril 2013

MIGRATION : UN DÉFI NÉGLIGÉ POUR LA SAUVEGARDE DE L'ÉTAT-PROVIDENCE EUROPÉEN

Hans Martens, *Policy Paper No. 73*, Notre Europe – Institut Jacques Delors / European Policy Center, février 2013

L'UE DANS LA COURSE MONDIALE AUX MIGRANTS HAUTEMENT QUALIFIÉS

Alicia Sorroza Blanco, Andreas Ette, Carmen Gonzalez Enriquez et Roderick Parkes, *Policy Paper No. 75*, Notre Europe – Institut Jacques Delors / Real Instituto Elcano / Stiftung Wissenschaft und Politik, février 2013

MIGRATION ET DÉVELOPPEMENT : EN QUÊTE D'UN NOUVEAU PARADIGME

Ruby Gropas, *Policy Paper No. 77*, Notre Europe – Institut Jacques Delors / Eliamep, février 2013

LES PARTENARIATS POUR LA MOBILITÉ : QUELLE EST L'EFFICACITÉ DE LA NOUVELLE APPROCHE GLOBALE DE L'UE?

Anna Triandafyllidou et Thanos Maroukis, *Policy Paper No. 76*, Notre Europe – Institut Jacques Delors / Eliamep, février 2013

LA POLITIQUE MIGRATOIRE DE L'UE APRÈS LE PRINTEMPS ARABE : LES PIÈGES DE LA DIPLOMATIE AFFAIRES INTÉRIEURES

Joanna Parkin, Sergio Carrera et Leonhard Den Hertog, *Policy Paper No 74*, Notre Europe – Institut Jacques Delors / CEPS, février 2013

RELEVER LE DÉFI DÉMOGRAPHIQUE PAR UNE VASTE STRATÉGIE MIGRATOIRE ?

Chiara Rosselli et Elvire Fabry, *Synthèse* du séminaire organisé avec le European Policy Centre, Notre Europe – Institut Jacques Delors, janvier 2013

SCHENGEN ET LA SOLIDARITÉ : LE FRAGILE ÉQUILIBRE ENTRE CONFIANCE ET MÉFIANCE MUTUELLES

Yves Pascouau, *Policy Paper No. 55*, Notre Europe – Institut Jacques Delors / European Policy Centre, juillet 2012

Directeur de la publication: Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • Notre Europe - Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Notre Europe - Institut Jacques Delors

