

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Communication

Commission des affaires européennes

**Mercredi 8 janvier
2014
16 h 30**

I. Communication de M^{me} Marietta Karamanli et M. Charles de la Verpillière sur les enjeux actuels de la politique de l'Union européenne en matière d'asile et d'immigration



**COMMUNICATION SUR LES ENJEUX ACTUELS DE
LA POLITIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE EN
MATIÈRE D'ASILE ET D'IMMIGRATION**

de M^{me} Marietta Karamanli
et de M. Charles De la Verpilliere

Réunion de commission du 8 janvier 2014

**I. LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES DU DROIT D'ASILE ET DE LA LUTTE
CONTRE L'IMMIGRATION ILLÉGALE**

**A. LES DERNIÈRES DIRECTIVES DU PAQUET « ASILE » ONT ÉTÉ
ADOPTÉES EN JUIN DERNIER**

En 2012, l'Union européenne a enregistré 332 000 demandeurs d'asile, soit une hausse de 10 % par rapport à 2011. Cinq pays (Allemagne, France, Suède, Royaume-Uni et Belgique) concentraient l'an dernier 70 % des demandes d'asile. En 2012, avec 60 600 demandes d'asile enregistrées (contre 56 300 en 2011, soit une hausse de presque 8 %), la France se classe au 2^e rang de l'Union européenne (18 % du total) derrière l'Allemagne¹.

Après le Conseil européen de Tampere en 1999, la première phase de mise en place du régime européen d'asile commun a permis d'harmoniser progressivement les cadres juridiques des États membres en matière de statut des réfugiés, de procédures et d'accueil. Les règlements Dublin puis Dublin II ont fixé les règles déterminant la compétence des États membres pour l'examen d'une demande de protection internationale, afin d'éviter les demandes d'asile multiples, en s'appuyant sur la base de données EURODAC, qui recense les empreintes des demandeurs d'asile. Toutefois, les régimes d'asile nationaux demeurent peu harmonisés, compte tenu des grandes marges de manœuvre laissées aux États membres par les textes européens.

La deuxième phase doit permettre d'établir « un système européen commun d'asile », comme prévu par le « Pacte européen sur l'immigration et l'asile » adopté par le Conseil européen en octobre 2008 - sous la présidence

¹ Eurostat, 22 mars 2013, demandes d'asile dans l'UE27.

française – qui préconisait d’instaurer une procédure d’asile unique comportant des garanties communes.

Afin de concrétiser cet objectif, la Commission européenne a présenté, en 2008, un premier « paquet législatif » composé des propositions de refonte des règlements Eurodac et « Dublin II » et de la « directive accueil », suivi, en octobre 2009, d’un second paquet constitué des propositions de refonte des directives « procédures » et « qualification ».

La directive « qualification » a été adoptée en décembre 2011¹, et prévoit une meilleure prise en compte du besoin de protection lié au genre et à l’orientation sexuelle. Un bureau européen d’appui en matière d’asile² a été mis en place, et un programme européen commun de réinstallation³ a été adopté. Ce programme permet de réinstaller dans l’Union européenne des personnes ayant déjà reçu le statut de réfugié dans un autre pays (par exemple, des réfugiés libyens en Tunisie), grâce à un soutien financier européen.

Les derniers textes relatifs au régime d’asile commun ont été adoptés le 12 juin dernier par le Parlement européen. La directive « accueil »⁴ vise à harmoniser les normes d’accueil des demandeurs de protection internationale, et tend à approfondir les droits et garanties offerts aux demandeurs d’asile, en prévoyant notamment une meilleure prise en compte des besoins particuliers des personnes vulnérables. La directive « procédures »⁵ instaure un encadrement du délai d’examen des demandes, limité à six mois et éventuellement prolongé à 9 mois pour les cas complexes.

Conformément aux règles du nouveau règlement refondant Dublin II⁶, les demandeurs d’asile ne seront pas transférés dans des pays de l’UE où il existe des défaillances systémiques qui pourraient entraîner un risque de traitement inhumain ou dégradant. Ces règles introduisent également un système d’alerte précoce afin de lutter contre les problèmes qui apparaissent dans les systèmes nationaux d’asile avant qu’ils ne se transforment en crise, le Conseil ayant rejeté la proposition de la Commission d’introduire un mécanisme de suspension des transferts lorsqu’un État membre est confronté à une situation d’urgence particulière soumettant ses

¹ Directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d’une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection.

² Règlement n° 439/2010 du 19 mai 2010 portant création d’un Bureau européen d’appui en matière d’asile.

³ Décision n° 281/2012/UE du 29 mars 2012 modifiant la décision n° 573/2007/CE portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires».

⁴ Directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant des normes pour l’accueil des personnes demandant la protection internationale.

⁵ Directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l’octroi et le retrait de la protection internationale (refonte).

⁶ 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.

capacités d'accueil, son système d'asile ou ses infrastructures à une pression exceptionnellement forte.

Le nouveau règlement EUODAC autorise sous certaines conditions les services répressifs nationaux à effectuer des vérifications d'empreintes digitales à l'aide de la base de données.¹

B. LA QUESTION DE L'IMMIGRATION ILLÉGALE EST REVENUE AU CŒUR DE L'ORDRE DU JOUR EUROPÉEN DEPUIS LE DRAME DE LAMPEDUSA EN OCTOBRE DERNIER

Deux textes majeurs ont été adoptés dans ce domaine : la « *directive sanctions* » de 2009, qui prévoit des sanctions minimales à l'encontre des employeurs d'immigrés clandestins² et la « *directive retour* ». ³

La lutte contre l'immigration illégale se traduit également, de manière opérationnelle, par la surveillance aux frontières extérieures de l'Union européenne, appuyée par l'agence Frontex⁴. Le trilogue doit débiter à la mi-décembre sur le projet de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes⁵, afin de préciser le rôle de Frontex en matière de sauvetage en mer.

La mise en œuvre du Système européen de surveillance des frontières (Eurosur) a été accélérée par le drame de Lampedusa, au cours duquel plus de 300 migrants venant d'Afrique ont trouvé la mort le 3 octobre dernier. Ce système est désormais opérationnel pour les 18 États membres de l'UE situés aux frontières méridionales et orientales et la Norvège. Les onze États membres et pays associés restants rejoindront Eurosur au 1^{er} décembre 2014. Ce système doit permettre la mise en place d'un réseau sécurisé d'échange d'informations en temps réel entre les autorités de surveillance des frontières. Pour cela, Eurosur sera constitué de « centre nationaux de coordination », via lesquels les autorités nationales chargées de la surveillance des frontières (garde-frontières, garde-côtes, police, marine) seront tenues de coopérer et de coordonner les activités. En vertu de ce nouveau règlement⁶, les États membres utilisant Eurosur devront à tout moment respecter les droits de l'Homme, et notamment le principe de « non refoulement » des migrants vers des endroits où leur vie ou leurs libertés pourraient être menacées.

¹ Règlement (UE) n° 603/2013 du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013.

² Directive 2009/52/CE du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

³ Directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

⁴ Règlement (CE) n° 2007/2004 du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.

⁵ Proposition COM(2013) 197 du 12 avril 2013.

⁶ Règlement (UE) n° 1052/2013 du 22 octobre 2013 portant création du système européen de surveillance des frontières (Eurosur).

Suite à la tragédie de Lampedusa, une « *task force* » a également été mise en place par la Commission européenne sur le sauvetage et la sécurité en mer entre l'Espagne et Chypre. Les travaux de cette *task force* ont été présentés le 4 décembre par la commissaire européenne aux Affaires intérieures, Cécilia Malmström. Cinq pistes de travail ont été identifiées : la surveillance des frontières, l'assistance aux pays du Sud, la lutte contre les trafics, la réinstallation des réfugiés, les actions avec les pays tiers et de transit. Certaines options particulières sont envisagées :

- renforcer les capacités de Frontex (avec un réseau de patrouilles européennes qui se concentrerait sur les routes migratoires clefs) et d'Europol ;
- aider à la réinstallation de réfugiés, en particulier les réfugiés syriens, dans les pays voisins du conflit (plus de 2,3 millions de personnes ont fui la Syrie depuis le début du conflit en mars 2011 et le Liban et la Jordanie accueillent respectivement 720 000 et 520 000 réfugiés selon le Haut-Commissariat des Nations Unies aux réfugiés) : la commissaire a proposé une aide de 6 000 euros par réfugié réinstallé sur le territoire européen ;
- mettre en place des « corridors humanitaires » en délivrant des visas humanitaires aux personnes en danger directement depuis les consulats des États membres dans les pays tiers, pratique qui éviterait ainsi que les personnes en danger empruntent des routes périlleuses pour rejoindre l'Europe (le ministre français de l'intérieur s'est prononcé contre cette mesure lors du Conseil du 6 décembre, soulignant la nécessité d'être « prudent dans les messages envoyés »).

II. FACE À UNE SITUATION PARTICULIÈREMENT DIFFICILE EN MATIÈRE D'ASILE ET D'IMMIGRATION ILLÉGALE, LA GRÈCE A MIS EN ŒUVRE DE NOMBREUSES MESURES DEPUIS 2010

Depuis le début des années 2000, la Grèce est progressivement devenue un pays de transit vers l'Europe occidentale, prisée par les organisations criminelles transnationales de passeurs du fait de l'accessibilité de son territoire (notamment grâce à ses 16 000 km de côtes). La Turquie joue également un rôle dans la pression migratoire à la frontière grecque pour diverses raisons : non-respect par la Turquie de l'accord gréco-turc de réadmission de 2002 (moins de 5 % d'application), politique libérale des visas, pratiques commerciales et tarifaires de *Turkish Airlines* qui relie les principales villes du Maghreb, du Proche-Orient, d'Asie centrale et du sous-continent indien à Istanbul pour un très faible coût.

Cette route migratoire s'est en partie substituée à celle passant par les Canaries et par les enclaves espagnoles au Maroc. Pour la période comprise entre avril et juin 2012, le rapport trimestriel de l'agence Frontex fait état d'une augmentation d'un tiers du nombre de clandestins détectés en Grèce, alors qu'on enregistrait dans le même temps une décrue dans l'ensemble de l'Union

européenne. La frontière terrestre gréco-turque était alors la plus exposée, suivie par la frontière entre la Grèce et l'Albanie.

Selon les estimations de FRONTEX, **80 % des étrangers en situation irrégulière interpellés dans tout l'espace Schengen entre 2010 et 2012 y avaient pénétré par la Grèce.**¹

A. LA SITUATION HUMANITAIRE DES DEMANDEURS D'ASILE ET DES MIGRANTS ILLÉGAUX EN GRÈCE EST PRÉOCCUPANTE

Actuellement, moins de 1 % des demandes d'asile faites en Grèce aboutissent avant appel, contre 14,5 % en France et 30% en Allemagne.²

La situation problématique des demandeurs d'asile a été reconnue par la CEDH puis par la CJUE. En 2011, la Cour européenne des droits de l'Homme a jugé que la Belgique avait violé la Convention européenne des droits de l'Homme, d'une part, en exposant le requérant aux risques résultant des défaillances de la procédure d'asile en Grèce, dès lors que les autorités belges devaient savoir qu'il n'avait aucune garantie de voir sa demande d'asile examinée sérieusement par les autorités grecques et, d'autre part, en exposant le requérant à des conditions de détention et d'existence constitutives de traitements dégradants³. Le caractère contraire aux droits de l'Homme de la situation des demandeurs d'asile en Grèce a été confirmé par l'arrêt de grande chambre rendu par la Cour de justice de l'Union européenne le 21 décembre 2011, dans lequel la Cour a jugé, au sujet de demandeurs d'asile devant être transférés en application du règlement Dublin II, vers la Grèce, qu'un demandeur d'asile ne peut pas être transféré vers un État membre où il risque d'être soumis à des traitements inhumains⁴. Ce sont ces décisions qui ont conduit à la refonte du règlement Dublin II, qui dispose désormais que « *lorsqu'il est impossible de transférer un demandeur vers l'État membre initialement désigné comme responsable parce qu'il y a de sérieuses raisons de croire qu'il existe dans cet État membre des défaillances systémiques dans la procédure d'asile et les conditions d'accueil des demandeurs, qui entraînent un risque de traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 4 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'État membre procédant à la détermination de l'État membre responsable poursuit l'examen des critères énoncés au chapitre III afin d'établir si un autre État membre peut être désigné comme responsable* »⁵.

En ce qui concerne les immigrants illégaux arrivés récemment en Grèce, les procédures d'obtention d'un statut légal sont entravées par le manque de moyens

¹ Fontex, *Annual risk analysis 2011*

² Eurostat, 22 mars 2013, *demandes d'asile dans l'UE27*.

³ CEDH, 21 janvier 2011, *M. S. S. c. Belgique et Grèce*.

⁴ CJUE, 21 décembre 2011, *C-411/10 et C-493/10, N.S./Secretary of State for the Home Department et M.E. e.a./Refugee Applications Commissioner Minister for Justice, Equality and Law Reform*.

⁵ Règlement (UE) n° 604/2013 du 26 juin 2013, article 3.

administratifs. La crise économique et sociale a accru les difficultés d'intégration de ces immigrés, comme le montre la multiplication des actes de violence raciste.

B. LA GRÈCE A MIS EN PLACE DEPUIS LE DÉBUT DE L'ANNÉE 2013 UN PLAN AMBITIEUX DE GESTION DE L'IMMIGRATION ET DE L'ASILE, QUI DOIT PERMETTRE DE RÉPONDRE À CES DIFFICULTÉS

Dès l'été 2012, des opérations policières ont été dépêchées afin de sécuriser la frontière. La première opération, sous le nom *Aspida* (bouclier) a consisté à dépêcher 1 800 policiers le long du fleuve qui sépare la Grèce et la Turquie (l'Evros), effectif ramené à 1 200 par la suite. Cette opération a été appuyée par Frontex (opération « Poséidon Land »).

De juillet 2012 à juin 2013, l'opération « *Xenios Zeus* » a mis l'accent sur les contrôles en zone urbaine, le déploiement de patrouilles terrestres et fluviales, ainsi que l'envoi d'un contingent de 2 000 policiers à la frontière de l'Evros.

En 2012, une clôture de 12,5 kilomètres a été construite sur la partie franchissable à pied de la frontière avec la Turquie.

Début 2013, un plan national sur l'immigration et l'asile a été mis en place, pour traiter d'une manière plus globale le flux d'immigration clandestine et construire un système d'asile conforme aux normes européennes. Les principaux axes du plan sont :

- **une meilleure surveillance des frontières terrestres gréco-turques** : au premier semestre 2013, les interpellations d'étrangers en situation irrégulière ont baissé de 57 % par rapport à la même période en 2012 ;
- **l'augmentation des capacités de rétention** : l'objectif est de doubler les capacités totales des six centres existants actuellement, tout en fermant les centres vétustes ;
- **l'augmentation du nombre de retours** ;
- **la mise en place d'un système d'asile aux normes européennes** : la mise en œuvre de la loi de 2011 visant à créer un service de premier accueil, un service d'asile et une autorité de recours a été accélérée, et doit permettre à la Grèce d'améliorer le traitement des demandes d'asile grâce à la nomination de fonctionnaires civils formés à cet effet. Ce nouveau service est opérationnel depuis juin 2013, et doit à terme prendre le relais des autorités de police. Des centres de premier accueil, destinés à héberger pour une durée maximale de 24 jours les primo-arrivants dans de bonnes conditions, vont progressivement être ouverts (le premier est opérationnel depuis avril 2013).

Le coût de ces mesures est estimé à 500 millions d'euros, dont 50 % seraient financés par la Grèce et 30 % par des fonds européens. Plus de

70 millions ne sont toujours pas financés. La Grèce souligne régulièrement qu'elle supporte un surcoût lié à sa situation géographique, et a plaidé contre les règles de Dublin II lors de la réforme de la politique de l'asile, en émettant l'idée d'une répartition des demandeurs dans les pays européens en fonction du poids démographique et des capacités financières de chacun.

III. LA MISSION DE VOS RAPPORTEURS EN GRÈCE SUR LE RÉGIME EUROPÉEN D'ASILE, DU 24 AU 26 JUILLET 2013, A PERMIS DE SE RENDRE COMPTE DES EFFORTS MIS EN ŒUVRE PAR LA GRÈCE EN MATIÈRE D'ASILE ET D'IMMIGRATION AINSI QUE DES ENJEUX À VENIR

Au cours de leur visite, vos rapporteurs ont été reçus par M. Nikolaos Dendias, ministre de l'ordre public et du citoyen (en charge de la police), et M. Miltiadis Varsivotis, ministre de la marine marchande et de la mer Egée.

Ils ont également eu des entretiens avec :

- M. Grigoris Apostolou, directeur du centre opérationnel de Frontex ;
- M. Alexandre Denekos, directeur des étrangers de la direction de la police ;
- M^{me} Maria Stavropoulou, directrice de l'asile et M^{me} Lambrini Koletta, directrice de l'autorité de recours ;
- M. Panayotis Nikas, directeur du service du premier accueil ;
- M^{me} Francesca Nastri, responsable des questions « Justice et affaires intérieures » de la *Task force* européenne pour la Grèce ;
- des ONG travaillant sur les questions d'asile et d'immigration, et notamment les responsables d'associations de défense des droits des migrants, ainsi que des migrants eux-mêmes.

Vos rapporteurs se sont également rendus dans la région de l'Evros, où ils ont pu se rendre à la clôture de l'Evros mais également effectuer une visite du nouveau centre de premier accueil ainsi que du centre de rétention de Fylakio. Ils ont rencontré à cette occasion le directeur de la police d'Oresteia.

Plusieurs éléments doivent être retenus de cette mission :

- **Sur l'immigration illégale :**

Le directeur des étrangers de la direction de la police a rappelé les différentes mesures prises pour enrayer l'immigration illégale, et a insisté sur le rapatriement : le nombre de vols affrétés est passé de un tous les six mois à deux par mois. Toutefois, il a souligné que si les contrôles à la frontière gréco-turque ont été renforcés, une partie des flux s'est reportée sur les îles du Nord de la mer Egée, notamment Lesbos et Samos. Une partie des flux s'est également reportée

vers la frontière turco-bulgare. Il a mentionné l'absence de coopération des ambassades concernées par la politique de retour ainsi que la difficulté à appréhender les chefs de filières, ceux-ci se trouvant dans la plupart des cas dans d'autres pays. Il a également souligné les liens entre les réseaux d'immigration illégale et d'autres formes de criminalité (trafic d'êtres humains, trafic de drogues).

Le ministre de la marine marchande a évoqué un « Aspida maritime » en soulignant que les effectifs de gardes et de patrouilleurs sur les îles avaient été augmentés.

Le directeur de la police d'Oresteïada a salué la nette amélioration de la coopération avec la Turquie même si il reste beaucoup à faire selon lui, notamment en termes de réadmission. Des représentants des gardes côtes grecs et turcs devraient participer prochainement aux réunions mensuelles entre forces de police, en raison de l'accroissement des flux sur les îles.

- **Sur l'asile :**

La directrice de l'asile a présenté le nouveau service régional de l'Attique, qui est placé sous son autorité et compte 100 personnes (avocats, travailleurs sociaux, traducteurs). Il a enregistré 1 046 demandes d'asile entre le 7 juin et le 19 juillet. Ces demandes proviennent de ressortissants de 52 pays différents, les plus représentés étant l'Afghanistan, le Pakistan, la Géorgie. C'est un projet pilote, qui ne fonctionne pas encore de manière totalement opérationnelle : à terme, il devrait pouvoir traiter 32 500 demandes par an. Seules les demandes déposées après le 7 juin sont de la compétence de ce nouveau service : le stock de dossiers traités par la police grecque (25 000 demandes en suspens) devrait être traité intégralement d'ici fin 2014, en coopération avec le Haut-commissariat aux réfugiés.

Le service de premier accueil de Fylakio n'accueille pour le moment que 63 immigrés, pour une capacité de 240 personnes. Dans le centre, des interprètes de l'ONG Metadrassi sont disponibles dans toutes les langues parlées par les demandeurs (au sein du centre ou par vidéo-conférence) : les immigrés sont informés de leur droit à la protection internationale par un représentant du Haut-commissariat aux réfugiés. Des fonctionnaires détachés du service d'asile sont présents dans le centre. Les responsables ont mentionné la priorité donnée à l'information des migrants, condition préalable à tout exercice de compréhension de leurs droits.

En revanche, s'agissant des mineurs isolés, sujet important dans le cadre de la prise en charge des migrants illégaux ou des demandeurs d'asile, aucun élément permettant à vos rapporteurs de se faire une idée des progrès accomplis n'a été porté à leur connaissance.

D'une manière générale, les interlocuteurs grecs de vos rapporteurs ont souligné le manque de financement et le coût élevé des mesures d'immigration et

d'asile, appelant à davantage de solidarité européenne dans ce domaine. Les membres du Gouvernement grec ont insisté sur la nécessité pour l'Union européenne de s'impliquer plus fortement sur ce problème, notamment en ce qui concerne le financement des frais de fonctionnement des centres de rétention (la Commission européenne refuse de financer ces centres qui ne doivent pas, selon elle, accueillir des demandeurs d'asile). Cependant, la *Task force* pour la Grèce de la Commission européenne a rappelé que la Grèce compte parmi les principaux bénéficiaires du Fonds européen pour le retour et du fonds pour les frontières extérieures, et que son système d'asile dépend pratiquement exclusivement des fonds européens.

En conclusion, vos rapporteurs souhaitent souligner que cette mission a permis de réaliser l'importance des efforts effectués par la Grèce en matière d'asile et d'immigration, malgré un contexte économique, social et géopolitique qui limite fortement les marges de manœuvre des autorités.

80 % des étrangers en situation irrégulière interpellés dans tout l'espace Schengen entre 2010 et 2012 y avaient pénétré par la Grèce, qui ne représente pourtant que 2 % de la population de l'Union européenne. D'une manière plus générale, environ 90 % des étrangers en situation irrégulière en 2012 ont pénétré dans l'Union européenne par les routes de l'Est de la Méditerranée (Grèce, Chypre), du centre de la Méditerranée (Italie, Malte), de l'Ouest de la Méditerranée (Espagne, Portugal) ou par la frontière entre l'Albanie et la Grèce. Ces flux de population sont considérables comparés à la population des pays concernés, et représentent pour ces derniers un coût qui rend nécessaire la solidarité européenne.

Il convient également de rappeler que les problématiques d'immigration irrégulière revêtent de nombreux aspects et relèvent de politiques qui doivent être mieux coordonnées. Enfin, parallèlement à la gestion plus solidaire des frontières, la coopération en matière de développement et la lutte contre les réseaux mafieux doivent faire partie de la feuille de route de l'Union européenne pour les mois et les années à venir.