



INSTITUT
MONTAIGNE



Migrations, asile : à propos du « plan » italien

Thierry Pech,
Directeur général,
Terra Nova

26 juin 2018

À l'occasion du mini-sommet informel consacré à la crise des migrants qui s'est tenu de manière improvisée ce dimanche 24 juin à Bruxelles, l'Italie fut l'un des rares pays à déposer et à rendre public un document de réflexions et propositions. S'il a donné lieu à peu de commentaires, ce document présente pourtant plusieurs pistes qui contribuent au débat en vue du sommet européen à venir des 28 et 29 juin et méritent toute notre attention.

1. PAR SA VOLONTE D'ÊTRE CONSTRUCTIF, LE « PLAN » DU GOUVERNEMENT ITALIEN TRANCHE AVEC LES PROVOCATIONS DE SON MINISTRE DE L'INTERIEUR, MATTEO SALVINI.

Rome reconnaît la nécessité d'une « approche intégrée à plusieurs niveaux », qui permette de « passer de la gestion des urgences à la gestion structurelle du phénomène migratoire ». On relèvera également le coup de chapeau implicite au gouvernement sortant de Gentiloni puisque la nouvelle majorité se félicite des accords passés avec la Libye et le Niger, qui auraient conduit à une « réduction de 80 % » des départs ces deux dernières années...

2. ROME ACCORDE UNE FORTE PRIORITE A LA PROBLEMATIQUE DES ENTREES (REGULATION EN AMONT) PAR RAPPORT AUX PROBLEMATIQUES AVAL (TRAITEMENT DES DOSSIERS, MOUVEMENTS SECONDAIRES...).

Le raisonnement est simple : si l'on réduit le nombre d'entrants, on réduit les mouvements secondaires, et donc les motifs de disputes entre Etats membres... Le problème des mouvements secondaires constitue une question de « bout de chaîne » pour Rome.

L'Italie n'ignore pas que ce problème est au cœur de la controverse politique en Allemagne et dans quelques autres pays européens, mais elle fait le pari qu'il ne peut être résolu que si les problèmes amont sont correctement gérés.

3. LE DOCUMENT ITALIEN SOULIGNE L'ACCUMULATION DES RESPONSABILITÉS QUI INCOMBENT AUX PAYS FRONTIERES DE L'UE DU FAIT DE L'ADDITION DES CONSTRAINTES JURIDIQUES.

Un processus qui peut se résumer en quatre étapes : 1) le droit international commande à ces pays de sauver les naufragés en mer en leur ouvrant leurs ports, 2) mais, ayant ouvert leurs ports, ces pays doivent ensuite, au titre de la Convention de Genève, examiner les demandes d'asile éventuelles des intéressés, 3) étant par ailleurs pays de première entrée dans l'Union européenne (UE) au regard du règlement de Dublin, ils ne peuvent reporter sur un autre Etat membre le soin d'examiner ces demandes et doivent aussi accueillir, au moins en théorie, ceux que pourraient leur retourner les autres pays de l'UE, 4) et comme une grande partie des migrants, y compris ceux qui ont peu de chances d'être considérés comme de « véritables réfugiés », tentent désormais la voie de l'asile faute de voies légales alternatives (économiques, notamment), ces pays frontières se voient au final en charge de l'ensemble du flux migratoire. *In fine*, l'impératif humanitaire initial emporte une série de conséquences asymétriques anormalement lourdes et nombreuses.

Ce plaidoyer est juste, même si les flux actuels de demandeurs d'asile (un peu plus de 15 000 en Italie depuis le début de l'année) sont faibles par rapport aux années antérieures (126 000 sur l'ensemble de l'année 2017).

4. LE PLAN ITALIEN RESTE PEU PRÉCIS QUANT AUX PROPOSITIONS, CE QUI N'A RIEN D'ÉTONNANT COMpte TENU DU PROCESSUS DE NÉGOCIATION EN COURS.

Ces propositions peuvent être présentées dans l'ordre de priorité décrit ci-dessus : d'abord l'amont, ensuite l'aval.

4.1. En amont :

- a) L'Italie propose d'intensifier les accords entre l'UE et les pays tiers d'où partent les migrants ou par lesquels ils transitent, sur le modèle des récents accords italo-libyens. Cette proposition reste très générale et vague. Or, nous connaissons tous les risques associés à de tels accords. Il importe ici de distinguer le plus clairement possible des accords de coopération et des accords de « stockage » ou de « sous-traitance » peu regardants sur le traitement des personnes, comme le soulignaient l'Institut Montaigne et Terra Nova dans la note [Droit d'asile européen : retrouver une solidarité](#), publiée en juin 2018. Il importe également de garder à l'esprit que, ce faisant, l'UE se met « dans la main » de partenaires qui ne sont pas tous des régimes exemplaires et respectueux des droits humains. Il serait nécessaire d'examiner plus avant la nature et l'exécution des accords italo-libyens et de mener une évaluation précise des accords UE-Turquie avant d'aller plus loin dans cette direction.
- b) L'Italie propose de créer des centres de protection internationale dans les pays de transit, où les demandes d'asile seraient instruites et une assistance juridique offerte aux migrants, y compris pour le rapatriement volontaire. C'est une piste intéressante, mais il faudrait là encore en dire un peu plus : quelle(s) institution(s) auraient autorité pour instruire les demandes d'asile dans ces centres et octroyer ou refuser la protection ? Des autorités nationales dépêchées sur place (agents de l'Ofpra pour la France, du Bamf pour l'Allemagne, etc.) ? Des représentants d'une agence européenne commune ? La première solution (institutions nationales) est sans doute la plus réalisable (elle ne suppose aucun abandon de souveraineté), mais elle risque de buter sur une difficulté : l'exportation dans ces centres des égoïsmes nationaux et de la « loterie » de l'asile. Il faut rappeler en outre que la demande d'asile est une procédure individuelle dont la recevabilité ne saurait être tranchée *a priori* par l'origine géographique. Il faut donc instruire au fond à chaque fois, et il n'est pas toujours simple de distinguer entre réfugiés et migrants économiques en pratique.

Faute d'accord à 27 pour dépêcher dans ces centres des agents européens qui accorderaient ou refuseraient l'asile au nom de l'UE, puis répartiraient les réfugiés dans les différents Etats-membres, il pourrait être envisagé de mettre sur pied une agence européenne qui émettrait des lignes directrices en matière de protection, lignes dont les agents nationaux officiant dans ces centres ne pourraient s'écarte[r] qu'en motivant dûment leur décision. En attendant un droit et des politiques européennes plus intégrés, ce dispositif permettrait de cheminer vers une harmonisation des pratiques et des interprétations, comme l'ont récemment proposé l'Institut Montaigne et Terra Nova.

Il doit être clairement affirmé, par ailleurs, que le fait, pour un demandeur d'asile, d'avoir transité par un pays où se trouve un de ces centres de protection internationale et de ne pas s'y être présenté ne pourra constituer un motif d'irrecevabilité de sa demande d'asile déposée ultérieurement sur le territoire européen.

c) L'Italie veut également renforcer les frontières extérieures de l'UE. Rome vise ici non seulement des opérations européennes (EUNAVFOR MED Sophia, opération conjointe Themis, projets de transformation de Frontex), mais aussi le soutien aux garde-côtes de la rive sud de la Méditerranée (par exemple, la Garde côtière libyenne). Comme pour le point a) ci-dessus, ce type de soutien mériterait un examen plus précis. On aimerait notamment mieux connaître les pratiques des garde côtes libyens.

d) Rome fait également des propositions relativement consensuelles en demandant que l'UE travaille avec le Haut Commissariat des Nations unis pour les Réfugiés (HCR) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), refinane le Fonds fiduciaire UE-Afrique, et lutte contre la «traite des êtres humains» et les organisations criminelles qui nourrissent les trafics et les fausses illusions des migrants.

4.2) En aval :

a) Rome plaide pour une responsabilité conjointe des États membres en matière de naufrages en mer. L'Italie considère qu'il est nécessaire de séparer le devoir de sauvetage de la responsabilité d'examiner les demandes d'asile, de façon à casser la concentration des responsabilités décrite ci-dessus. Le message est clair : si l'on veut que les obligations humanitaires en mer soient pleinement assumées, il ne faut pas qu'elles soient systématiquement synonymes de prise en charge de l'ensemble des responsabilités aval.

La concrétisation de cet objectif ne va pourtant pas de soi. Au titre de la Convention de Genève et aussi longtemps qu'il n'existera pas un droit européen de l'asile plus intégré, un naufragé débarqué sur le sol italien aura le droit d'y déposer sa demande d'asile et d'exiger qu'elle y soit instruite. Si l'on veut qu'il en aille autrement, il faut soit progresser rapidement vers un droit européen plus intégré, ce qui paraît difficile à court terme (en tout cas à 27), soit partager la charge de l'accueil entre différentes destinations d'entrée (orienter les navires vers différents points d'accueil sur la rive nord de la Méditerranée), soit encore établir dans les principaux ports des pays frontières des centres d'accueil à l'intérieur desquels siégeraient les autorités nationales compétentes de différents Etats membres pour instruire les demandes et orienter les réfugiés vers les pays de destination. Cette dernière solution est peut-être cohérente avec le point suivant.

- b) Rome considère que des centres d'accueil sont nécessaires dans plusieurs pays Européens pour protéger les droits de ceux qui arrivent, et pas seulement « en Italie et en Espagne ». La France peut se sentir concernée par cet appel du pied. Cette proposition pourrait d'ailleurs rejoindre la récente proposition franco-espagnole de « centres fermés sur le sol européen ». Mais ni Rome ni Paris ni Madrid n'évoquent la problématique de la réadmission des déboutés, pourtant décisive. Que deviendraient les demandeurs d'asile déboutés dans ces centres ? Resteraient-ils dans ces structures ? Combien de temps ? Aux frais de qui ? En tout cas, on comprend que Rome n'exclut pas des centres d'accueil y compris (mais non exclusivement) sur son territoire, centres qui pourraient être financés par l'UE et qui pourraient gérer rapidement les demandes d'asile et l'orientation des réfugiés accueillis. Cette voie, qui nécessite encore un important effort de précision, est prometteuse, sinon à 27, du moins à quelques-uns (cf. point suivant). Elle aurait l'avantage notable aux yeux des autres pays de l'UE qui accepteraient de jouer le jeu de ne pas occasionner de mouvements secondaires de demandeurs d'asile puisqu'elle ne laisserait circuler en Europe que des réfugiés, par définition nettement moins nombreux.
- c) Rome évoque la possibilité d'accords techniques entre les pays les plus touchés pour gérer la question des mouvements intra-européens. Là encore, le document reste très flou, mais il ouvre opportunément la porte à des accords à petit périmètre, qui sont certainement l'avenir dans cette matière faute d'accords à 27.
- d) Au total, Rome insiste, à juste titre, sur la nécessité d'une solidarité européenne : « Qui arrive en Italie, débarque en Europe ». Ce principe figure d'ailleurs en toutes lettres dans le Traité de Lisbonne (articles 67 et 80). Il faut donc revenir sur le règlement de Dublin.

Mais le document reste là encore assez flou. On comprend seulement que le principe de responsabilité du pays de première entrée en sortirait largement atténué, voire supprimé.

e) Rome évoque enfin des contre-mesures financières pour les Etats-membres qui refusent d'accueillir des réfugiés. Viktor Orbán a très bien compris le risque que courrent les pays de Visegrád à ce jeu-là puisqu'il s'est empressé d'expliquer que les fonds structurels ne sauraient être une monnaie d'échange en la matière. Mais sur ce point Madrid, Rome, Paris et quelques autres (sans doute ni l'Autriche, ni le Danemark...) peuvent se retrouver. Cette menace est toutefois plus facile à brandir qu'à concrétiser : le budget européen est pluriannuel et adopté à la majorité qualifiée. Cependant, comme il s'agit d'une codécision entre le Conseil et le Parlement européen, elle peut donner lieu à divers « deals » auxquels la Hongrie, la Pologne et leurs amis feraient bien de réfléchir sérieusement...