

CRISE MIGRATOIRE EN MEDITERRANEE

Le droit européen de l'asile et la solidarité remis en question

Par Joanna Pétin¹

Le 11 septembre 2015

« Il y a un manque d'Europe dans l'Union et un manque d'Union dans l'Europe ». Voilà le constat cinglant fait par le Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, lors de son allocution au Parlement européen le 9 septembre 2015. Après la crise de l'Euro, c'est au tour de la politique commune d'asile de trahir l'absence de solidarité entre États membres.

L'arrivée continue de migrants en Europe via la Méditerranée et les drames humains qui l'accompagnent mettent en effet l'Union européenne et ses États membres face à leurs responsabilités, mais surtout face à leurs propres défaillances. Le manque de solidarité intra-européenne en matière de protection internationale rend criante l'absence de réelle politique commune d'asile.

Synthèse

Cette note entend faire un état des lieux de la situation à l'aune des solutions préconisées par la Commission européenne en matière de protection internationale (Agenda européen en matière de migration, publié le 13 mai 2015). Elle montre que, si l'Union est, en théorie, un espace commun de protection, au sein duquel les États membres sont liés par les mêmes obligations en matière d'accueil, de procédures et de détermination du statut de bénéficiaire d'une protection internationale, en pratique, elle est une mosaïque de régimes nationaux d'asile entre lesquels les divergences sont parfois très préoccupantes. Pour sortir de cette impasse et des marchandages continuels auxquels elle donne lieu, cette note propose d'explorer les pistes suivantes en faveur de l'émergence d'un régime d'asile européen commun :

- la pérennisation d'un mécanisme de relocalisation des demandeurs de protection internationale ;

¹ Joanna Pétin est doctorante au Centre de Documentation et de Recherches Européen de la faculté de Bayonne (UPPA) et juriste consultante sur les questions liées à l'asile et de l'immigration en Europe

- la création d'une autorité commune et d'un juge européen spécialisé en matière de protection internationale ;
- la reconnaissance mutuelle des décisions d'octroi d'une protection internationale et la libre circulation des bénéficiaires de cette protection à l'intérieur de l'UE ;
- la précision des modalités de mise en œuvre de la directive « protection temporaire » ;
- l'interprétation de la notion de solidarité par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE)

La politique européenne d'asile est au cœur d'une crise humanitaire sans précédent. Le nombre de demandeurs de protection internationale présents sur le territoire des États membres a atteint en 2014 le chiffre historique de 626 710². Et tout porte à croire que l'année 2015 s'inscrira dans la même tendance : 368 865 demandes de protection internationale ont déjà été enregistrées au cours du seul premier semestre 2015³.

Plus de 80% de l'ensemble des entrées irrégulières sur le territoire européen se font par la Méditerranée⁴. Si la Mer Méditerranée est depuis longtemps un passage funeste pour de nombreux migrants, l'année 2015 a été particulièrement meurtrière. De janvier à août 2015, plusieurs milliers de migrants y ont perdu la vie⁵. La voie dite « Central Mediterranean route » menant à l'Italie et à Malte est celle que privilégient les passeurs et migrants irréguliers⁶. Sur cette route se déroulent alors les scénarios les plus macabres. Il s'agit bien là d'une situation de crise.

La nature des désordres politiques et des conflits armés au Moyen-Orient, en Libye, dans la Corne de l'Afrique et au Yémen rend peu probable une diminution des flux en direction de l'UE à court et moyen termes. La situation impose donc à la fois des actions immédiates et une réflexion plus générale sur les instruments dont l'Union européenne va désormais devoir se doter. Après la publication d'un plan d'action en dix points le 20 avril 2015, la communication de la Commission européenne du 13 mai suivant⁷, établissant l'Agenda européen en matière de migration, était donc très attendue. La Commission entend faire « la synthèse des différentes mesures que l'Union européenne doit prendre dès maintenant, et dans les années à venir, afin d'élaborer une approche globale et cohérente permettant de tirer avantage des migrations et de remédier aux problèmes qu'elles posent ». Elle déclare ainsi sa volonté de voir des actions efficaces entreprises à tous les niveaux, qu'il s'agisse de la lutte contre les passeurs de

² Source Eurostat. Données pour les autres années : 2013 : 432 055 ; 2012 : 336 015 ; 2011 : 309 820.

³ Source Eurostat.

⁴ Sur un total de 283 532 entrées irrégulières en 2014, 229 340 l'ont été sur les routes méditerranéennes. Source : Frontex, Annual Risk Analysis 2015, Avril 2015, Tableau n°3, p. 16.

⁵ Source leparisien.fr, « Méditerranée : déjà 2 000 migrants morts en 2015, la plupart vers l'Italie », 4 août 2015.

⁶ 170 664 détections d'entrée irrégulière pour l'année 2014 selon Frontex. Source : *Ibid.*

⁷ COM(2015)240 final, 13 mai 2015.

migrants, des opérations de sauvetage en mer, du renforcement des moyens matériels et financiers à la disposition de l'Agence européenne pour les frontières extérieures (Frontex) ou du déploiement d'officiers de liaison « immigration » dans les États tiers.

La Commission propose également des actions à entreprendre dans le domaine de la protection internationale. En effet, la situation d'asphyxie des régimes nationaux d'asile des États membres — telle qu'on la constate par exemple en Grèce, en Italie, mais aussi en France⁸ — pose la question de la capacité de l'Union européenne à construire une réelle politique commune d'asile afin d'apporter des réponses satisfaisantes et durables.

1 - BILAN DE LA POLITIQUE EUROPENNE DE L'ASILE

Face à de telles situations, le maître mot de l'Agenda européen en matière de migration est la solidarité. Celle-ci occupe une place prépondérante dans le Traité de Lisbonne : l'ambition européenne est « d'approfondir la solidarité »⁹ afin « d'établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens »¹⁰. La solidarité irrigue ainsi un grand nombre d'actions et de politiques de l'UE, au nombre desquelles la politique commune d'asile et d'immigration. Dès 1985, la création d'un espace sans frontières intérieures garantissant la libre circulation des personnes (espace Schengen), et en 1995, l'ambition d'établir un Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice (ELSJ) impliquent inévitablement une action solidaire de la part des États membres dans les domaines relatifs à la gestion des flux migratoires. L'article 80 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) est en ce sens explicite : la politique commune d'asile développée et mise en œuvre est régie « par le principe de solidarité et le partage équitable de responsabilités entre les États membres ». Aujourd'hui, une solidarité effective est plus que jamais nécessaire.

1.1 - LA POLITIQUE D'ASILE EUROPEENNE : ENTRE AMBITION COMMUNAUTAIRE ET MAINTIEN DES PRE-CARRES NATIONAUX

La protection internationale repose sur un principe de solidarité souligné dès le préambule de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. Pour l'Union européenne, cet impératif de solidarité s'impose doublement. D'une part, la construction d'une politique européenne en matière de protection internationale s'inscrit dans un espace sans frontières intérieures, l'espace Schengen. En effet, une fois entré dans cet espace, un ressortissant d'un pays tiers peut y circuler aisément. La défaillance d'un État dans la bonne gestion des flux migratoires a donc inévitablement une incidence sur les autres. La pérennité de l'espace Schengen est d'ailleurs remise en cause aujourd'hui, certains États membres ayant appelé, en septembre 2015, au rétablissement des frontières intérieures face à l'afflux massif de migrants sur le

⁸ Cour des comptes, *Relevé d'observations provisoires, L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile*, Février 2015).

⁹ Préambule du TUE.

¹⁰ Préambule du TFUE.

territoire européen. La libre circulation des personnes au sein de l'UE est ainsi aujourd'hui en danger du fait de la défaillance des États membres à agir de concert.

D'autre part, en matière de protection internationale, la Commission souligne que « *la nécessité de traduire la solidarité en mesures concrètes découle des réalités pratiques, puisque les systèmes d'asile de tous les États membres sont interdépendants* »¹¹. Du fait de cette interdépendance, l'UE s'est donnée pour objectif, au début des années 2000, de créer un régime d'asile européen commun. Ce régime devait avoir pour vocation d'harmoniser l'ensemble des systèmes nationaux afin d'établir un statut de réfugié uniforme et de mettre en place des procédures communes et des conditions d'accueil équivalentes dans tous les États membres.

Pourtant, la solidarité entre États membres peine à être effective. Certes, certains outils ont été mis en place, à l'instar d'une solidarité opérationnelle avec la création du Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA) (2010) ou d'une solidarité financière au moyen de divers fonds, dont dernièrement le Fonds « Asile, Migration et Intégration » (2014). Mais aucune solidarité ne semble prévaloir pour une action concrète en faveur des États membres dont les systèmes nationaux d'asile sont en souffrance, ce qui a inéluctablement un impact sur la satisfaction par ces États de leurs obligations envers les demandeurs de protection internationale.

Lorsqu'on parle de solidarité entre États, la première question qui se pose est la détermination de l'espace sur lequel s'exerce cette solidarité. Or, la reconnaissance du bénéficiaire d'une protection internationale à un individu relève de la souveraineté nationale des États. Il est en effet constant, selon un principe de droit international bien établi, que l'entrée, le séjour et l'éloignement des ressortissants de pays tiers du territoire relèvent de la compétence souveraine des États. La question de la gestion des flux migratoires dans l'UE est ainsi au cœur de tensions entre d'une part, l'ambition de communautariser les politiques d'asile et d'immigration, et d'autre part, la volonté des États membres de conserver leur pouvoir souverain en la matière. Or, la sensibilité politique de ce sujet a conduit à faire des choix institutionnels qui reflètent ces tensions et peuvent être considérées aujourd'hui comme l'une des raisons du défaut de solidarité effective en matière de politique d'asile.

En effet, en 1997, le Traité d'Amsterdam lance le processus de communautarisation des politiques en matière migratoire¹². L'Union acquiert des compétences dans ce domaine, alors que celles-ci étaient jusqu'alors exclusivement détenues par les États membres. Cette voie vers l'harmonisation des règles migratoires marque la volonté des États de développer une coopération plus étroite dans la foulée de la mise en place d'un espace sans frontières intérieures. Chaque État membre ayant sa propre conception et ses propres attentes sur la question, le transfert de compétences à l'Union dans ce domaine est en fin de compte limité.

¹¹ COM(2011)835 final, spéc. p.2.

¹² Titre III A « Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes ». Pour la protection internationale, Article 73 K.

Au regard des principes de proportionnalité et de subsidiarité guidant l'attribution des compétences dans l'UE, il a en effet été choisi de l'inscrire dans le cadre d'une compétence partagée entre l'Union européenne et ses États-membres¹³. En vertu du principe de subsidiarité, « *l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* »¹⁴. Du fait de la création d'un espace sans frontières intérieures, le raisonnement a ainsi été simple : l'Union étant la plus à même d'harmoniser les règles en matière migratoire sur l'ensemble du territoire des États membres, la compétence lui revient. Lorsque l'UE intervient dans un domaine, l'action des États membres dans ce même champ est ainsi prohibée. La sensibilité de cette matière qui touche à la souveraineté nationale a toutefois amené les États membres à ne pas donner un blanc-seing à l'UE. Les États membres ont en effet pris soin de préciser à l'article unique du Protocole n° 25 sur l'exercice des compétences partagées, annexé au Traité de Lisbonne, que « *lorsque l'Union mène une action dans un certain domaine, le champ d'application de cet exercice de compétence ne couvre que les éléments régis par l'acte de l'Union en question et ne couvre donc pas tout le domaine* ».

La politique européenne dans le domaine de l'asile s'est donc construite selon le principe de subsidiarité, dominée « *par l'idée que l'Europe ne doit intervenir que dans des conditions précises et limitatives* »¹⁵. Une telle vision, hormis le fait qu'elle induit un problème de représentation, puisque toutes les règles en matière migratoire ne découlent pas de la même entité, explique que les États membres ne s'obligent à aucune solidarité concrète. Le maintien de pré-carrés nationaux dans le domaine empêche toute effectivité d'harmonisation de l'ensemble des questions d'asile et d'immigration sur le territoire de l'Union, qui serait pourtant une base solide en vue d'une solidarité réelle.

Cette brèche ouverte dans la solidarité se retrouve également dans les choix concernant l'édiction des textes législatifs sur ce sujet. En matière de protection internationale, le choix s'est porté dès 1997 sur l'adoption de directives, notamment pour répondre au souhait des États membres de préserver leur pré-carré dans le domaine. Ce choix n'a pas été remis en cause ultérieurement, quand bien même l'objectif d'établissement d'une politique commune dans le TFUE (article 78) et la généralisation dans le Traité de Lisbonne de la procédure législative de codécision (impliquant le Parlement européen aux côtés du Conseil de l'Union européenne) auraient été l'occasion de permettre une harmonisation effective et un nivellement par le haut des normes en matière de protection internationale.

Or, les directives laissent une large marge d'appréciation aux États, puisqu'ils déterminent eux-mêmes les moyens adéquats pour parvenir à satisfaire les obligations qui en découlent. Lorsqu'ils intègrent dans leur législation nationale les dispositions issues de directives, les États

¹³ Par compétence partagée, il faut comprendre que « *les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne* ».

¹⁴ Article 5§3 TUE.

¹⁵ Y. BERTONCINI, « La solidarité au sein de l'Union européenne : fondements politiques », Tribune Notre Europe, 5 janvier 2012.

membres sont soumis à une obligation de résultat, non de moyens. Les moyens diffèrent donc grandement d'un État membre à l'autre.

Du fait de ces disparités, les États membres sont parfois réticents à se faire mutuellement confiance. Pourtant, la confiance mutuelle est nécessaire au fonctionnement du régime d'asile européen commun, comme à toute mise en œuvre du principe de solidarité. Tant qu'une harmonisation effective des normes en matière de protection internationale ne sera pas atteinte, la confiance mutuelle entre États membres et l'esprit de solidarité dans lequel doit se développer la politique commune d'asile seront mis à mal. Il est donc temps de réfléchir à l'opportunité d'adopter des règlements en la matière : non seulement ils sont obligatoires, mais ils permettraient une unification des normes sur l'ensemble du territoire européen (obligation de résultat et de moyens)¹⁶.

Ainsi, si le principe de subsidiarité a permis à l'UE d'obtenir des compétences dans le domaine de la protection internationale, la compétence partagée mais également la latitude laissée aux législateurs européens dans le choix des actes de droit dérivé démontrent que les États membres demeurent fortement attachés ici à une vision du « principe de subsidiarité par le bas »¹⁷. Même s'ils sont conscients que l'Union est plus à même de régler la matière afin de l'harmoniser, les États ne sont pas prêts à se dessaisir de l'ensemble de leurs compétences. Or, c'est en l'occurrence de plus d'Europe dont nous aurions besoin pour mettre en œuvre une politique d'asile réellement commune, efficace et solidaire.

1.2 - LA DIVERSITE PERSISTANTE DES REGIMES NATIONAUX D'ASILE DANS L'UNION EUROPEENNE

Conséquence des choix institutionnels faits depuis le Traité d'Amsterdam, la réalité des chiffres sonne comme un aveu d'échec, confirmé par les orientations données par la Commission dans son Agenda européen du 13 mai 2015 concernant le régime d'asile européen commun. Les années de labeur des institutions européennes n'auraient-elles finalement servi qu'à mettre en place un « fragile » régime d'asile européen commun? C'est bien le constat que fait la Commission européenne. Elle reconnaît que « *la priorité est de veiller à la mise en œuvre intégrale et cohérente du régime d'asile européen commun* » qui se doit d'être « un régime clair et transparent »¹⁸ afin d'établir une confiance mutuelle effective entre États membres, qui aujourd'hui fait défaut dans l'UE. La « *fragmentation persistante du régime d'asile* » met en effet à mal la confiance mutuelle, qui est pourtant le terreau d'un esprit de solidarité et de partage des charges nécessaires au fonctionnement effectif du régime d'asile européen commun.

¹⁶ Article 288 alinéa 2 TFUE : [à la différence des directives] « *le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre* ».

¹⁷ On peut parler de principe de « subsidiarité par le haut » (compétence exclusive donnée à l'UE) et de principe de « subsidiarité par le bas » (compétence partagée).

¹⁸ COM(2013)240 final, p.15.

En théorie, l'Union est un espace commun de protection, au sein duquel les États membres sont liés par les mêmes obligations en matière d'accueil, de procédures et de détermination du statut de bénéficiaire d'une protection internationale. En pratique, l'Union est une mosaïque de régimes nationaux d'asile. Les divergences sont parfois très préoccupantes dans certains États, tels que la Grèce¹⁹ ou la Hongrie²⁰, et le taux de reconnaissance d'une protection internationale varie considérablement d'un territoire à l'autre (Voir Annexe 1). Les écarts considérables dans les taux de reconnaissance mais également dans les types de protection octroyés (statut de réfugié ou statut conféré par la protection subsidiaire) sont des indices de la défaillance du régime d'asile européen, et des indicateurs de la nécessité d'unifier les normes en la matière et d'assurer un traitement équivalent sur l'ensemble du territoire européen.

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, ou tout apatride qui, se trouvant pour les raisons susmentionnées hors du pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut y retourner.

Statut de réfugié : la reconnaissance de la qualité de réfugié pour tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride.

Personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire : tout ressortissant d'un pays tiers ou tout apatride qui ne peut être considéré comme un réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée, si elle était renvoyée dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, courrait un risque réel de subir les atteintes graves suivantes : la peine de mort ou l'exécution ; la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants infligés à un demandeur dans son pays d'origine ; des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international.

Statut conféré par la protection subsidiaire : la reconnaissance d'un ressortissant d'un pays tiers ou d'un apatride en tant que personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire.

Définitions contenues à l'article 2 de la directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011.

¹⁹ Voir l'affaire *M.S.S. contre Belgique et Grèce*, pour laquelle la Belgique a été condamnée du fait du transfert vers la Grèce d'un demandeur, alors que la Grèce connaissait alors, et connaît toujours, une crise systémique de son régime national d'asile. Cour européenne des droits de l'homme, G.C., 21 janvier 2011, *M.S.S. contre Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011, n° 30696/09.

²⁰ De nombreuses ONG ont alerté sur la situation préoccupante en Hongrie, et le BEAA a publié le 4 juin 2015 une description sur le système d'asile hongrois, du fait de l'important flux de demandeurs de protection internationale y arrivant. EASO, *Description of the Hungarian asylum system*, 4 juin 2015. Selon les données Eurostat, la Hongrie enregistre 42 775 demandes de protection en 2014, contre 18 900 en 2013 et a enregistré 66 785 nouvelles demandes au cours du premier semestre 2015. Source Eurostat.

Certes, il faut garder à l'esprit que la différence entre les types de protection internationale octroyés s'explique notamment par les profils variés des demandeurs de protection²¹. Elle reflète cependant également le manque de moyens à disposition de certains États membres pour faire face au nombre de demandes et les examiner de manière adéquate. De fait, un demandeur de protection internationale n'a pas les mêmes chances d'obtenir une protection selon qu'il dépose sa demande en Bulgarie, en France, en Grèce, en Pologne, ou encore en Suède. En conséquence, alors qu'en 2011, la Commission européenne soulignait que « *les États membres doivent veiller à ce que leurs systèmes soient en mesure de répondre aux normes fixées dans le droit international et européen [afin notamment] de maintenir l'ordre chez soi [...] éviter tout impact sur les autres États membres [et] créer un climat de confiance mutuelle qui contribuera à développer l'entraide* »²², force est de constater quatre années plus tard que ses vœux n'ont pas été entendus.

1.3 - LE « SYSTEME DUBLIN » : LA SOLIDARITE AUX ABONNES ABSENTS ?

Pourtant, afin de s'assurer que chaque demande de protection internationale déposée sur le territoire de l'UE soit examinée par un seul État, l'UE s'est dotée d'un mécanisme spécifique : le règlement Dublin (2003)²³. Héritier de la Convention de Dublin de 1990, il établit « *les critères et les 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 par un apatride* » (Article 1). Ce système a été conçu de telle sorte qu'il n'a pas vocation à être un mécanisme équitable de répartition des responsabilités et des charges entre États membres²⁴.

Les critères établis par le règlement Dublin²⁵, et particulièrement les critères tenant au franchissement irrégulier des frontières extérieures de l'UE et au premier pays d'entrée sur le sol européen, font ainsi peser sur certains États membres une charge considérable. Alors que les États situés aux frontières extérieures de l'Union ont déjà la responsabilité d'en être les gardiens, il leur incombe également la charge de traiter un grand nombre de demandes de protection internationale.

²¹ Les ressortissants syriens se voient par exemple plus facilement reconnaître le statut de réfugié. ECRE, AIDA Annual report 2013/2014, *Mind the gap : an NGO perspective on challenges to accessing protection in the common European asylum system*, 9 septembre 2014, spéc. Chapitre 2 Section 5 p.37.

²² COM(2011)835 final, spéc. p.2.

²³ Pour aider à la mise en œuvre du système Dublin et à la détection des migrants ayant franchi les frontières irrégulièrement, la base de données Eurodac a été créée en 2000. Les États membres doivent procéder à l'enregistrement des empreintes digitales de tous les migrants irréguliers, et de tous les demandeurs de protection. Ces empreintes sont ainsi centralisées et à la disposition de tous les États membres. V. récemment les Lignes directrices à destination des États membres afin de les aider au respect de leurs obligations de prise d'empreintes, SWD(2015)150 final.

²⁴ Rapport sur la proposition de règlement Dublin III, A6-0284/2009, 29 avril 2009, spéc. proposition d'amendement n°8

²⁵ Chapitre III Règlement Dublin III.

La première remise en cause du règlement Dublin fut liée à ces charges disproportionnées pesant sur les États situés aux frontières extérieures de l'Union européenne²⁶. En 2011, l'affaire *M.S.S. contre Belgique et Grèce* jugée devant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), et son pendant l'arrêt *N.S.* rendu par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), ont ainsi porté un coup sévère au système Dublin, et plus largement au régime d'asile européen commun dans son ensemble²⁷. En effet, la présomption de sûreté entre États membres de l'UE est renversée. La Cour européenne des droits de l'homme affirme ainsi avec force que les États membres ne peuvent plus renvoyer un demandeur de protection vers l'État membre responsable de l'examen de sa demande sans vérifier au préalable que la personne concernée ne risque pas d'y subir un « traitement inhumain et dégradant », par exemple du fait de la défaillance systémique du régime d'asile du pays concerné. Alors que l'Union se dit être un espace commun de protection offrant des garanties équivalentes sur l'ensemble de son territoire, l'arrêt *M.S.S. contre Belgique et Grèce* apparaît comme une sanction du défaut d'harmonisation effective des règles en matière de protection internationale sur le territoire européen.

Le système Dublin ne fonctionne pas non plus en ce qui concerne la répartition des demandeurs de protection internationale sur l'ensemble du territoire des États membres, qu'il a pourtant vocation à organiser. En 2014, plus de 72% des demandes ont été traitées par seulement cinq États membres (l'Allemagne, la Suède, l'Italie, la France et la Hongrie)²⁸. La surcharge des États membres situés aux frontières extérieures méridionales ou orientales de l'UE principalement due à l'application du règlement Dublin doit donc être relativisée. En outre, la question de l'efficacité du système en termes de transferts effectivement exécutés vers l'État membre responsable se pose clairement.

Les tableaux ci-dessous prennent pour point de repère l'Allemagne, qui est le pays accueillant le plus de demandeurs de protection internationale. Les chiffres indiqués sont révélateurs de l'inefficacité du système de transfert prévu par le règlement Dublin. En application de ce règlement, les transferts qui sont non exécutés sont en effet importants. De la même manière que l'Allemagne peine à transférer les demandeurs de protection vers les États membres désignés comme responsables, elle apparaît très largement réticente à recevoir sur son territoire les demandeurs dont elle devrait assumer la responsabilité.

Tableau 1 : Transferts sortants d'Allemagne vers l'État membre désigné comme responsable

²⁶ Le système Dublin ne cesse de susciter critiques et débats. Récemment, la Hongrie a menacé de suspendre l'application des règles de ce système, avant de se raviser.

²⁷ La CEDH, suivie ensuite par la CJUE, a condamné la Belgique qui renvoyait en Grèce les demandeurs de protection internationale arrivés sur son sol depuis la Grèce. Elle a estimé que ce transfert du demandeur l'exposait à un traitement inhumain et dégradant du fait de la défaillance systémique du régime d'asile grec. CourEDH, G.C., 21 janvier 2011, *M.S.S. contre Belgique et Grèce*, n°30696/09 ; CJUE, G.C., 21 décembre 2011, *N.S. et M.E.*, C-411/10 et C-493/10.

²⁸ Source Eurostat. Allemagne : 202 815 ; Suède : 81 325 ; Italie : 64 625 ; France : 64 310 ; Hongrie : 42 775.

	Nombre de requêtes de prise/reprise en charge	Transferts exécutés	Transferts non exécutés
(vers) Grèce	539	392	147
(vers) Suède	715	174	541
(vers) Autriche	97	18	79

Tableau 2 : Transferts entrants en Allemagne désignée comme État membre responsable

	Nombre de requêtes de prise/reprise en charge	Transferts exécutés	Transferts non exécutés
(depuis) Belgique	2 812	3	2 809
(depuis) Italie	3 860	41	3 819
(depuis) Hongrie	2 085	9	2 076

Source : Eurostat. Calculs de l'auteure.

Ainsi, les sanctions par les Cours européennes (Cour européenne des droits de l'homme – Cour de justice de l'UE) mais également les chiffres sur les non-exécutions de transferts sont autant de symptômes de l'inefficacité du système Dublin. Si l'on y ajoute les nombreuses critiques tenant notamment au risque d'éclatement familial, au défaut de prise en compte des liens personnels que peuvent avoir les demandeurs de protection dans certains États membres, la nécessité de réformer le règlement Dublin est évidente. Pourtant, une telle révision n'est pas encore à l'ordre du jour des institutions de l'Union européenne, puisque tout projet de réforme reste subordonné aux résultats de l'évaluation du système Dublin prévue en 2016. Néanmoins, tout porte à croire, ou à espérer, que des discussions seront entamées à plus court terme, puisque l'Allemagne a décidé en août 2015 de suspendre l'application du système Dublin et le renvoi des demandeurs de protection internationale syriens vers leur premier pays d'entrée.

1.4 - LES INCOHERENCES DES MECANISMES PROVISOIRES DE RELOCALISATION

La poursuite de l'arrivée massive de migrants sur le territoire des États membres soumet leurs régimes d'asile à une pression « sans précédent », selon la Commission²⁹. Pour y répondre, les propositions de décisions du Conseil présentées par la Commission européenne les 27 mai³⁰ et

²⁹ COM(2015)240 final.

³⁰ COM(2015)286 final.

9 septembre 2015³¹ visent à établir des mécanismes provisoires de relocalisation des demandeurs de protection internationale au profit de l'Italie, de la Grèce et de la Hongrie³².

Les discussions sur un système européen de relocalisation ne sont pas nouvelles. Lors des négociations sur le texte du règlement Dublin III en 2009, la question a été abordée pour soulager les États membres dont les systèmes nationaux d'asile étaient en souffrance³³. La solution retenue fut alors la création d'un mécanisme d'alerte rapide, de préparation et de gestion de crise. Or, au lendemain des drames survenus en Méditerranée en 2015, ce mécanisme n'a même pas été mis en œuvre !

La relocalisation doit être distinguée de la réinstallation.

Relocalisation : répartition entre les États membres de personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale et qui sont déjà sur le territoire européen.

Réinstallation : transfert de personnes déplacées, ayant manifestement besoin d'une protection internationale, d'un pays tiers vers un État membre où elles seront admises et se verront octroyer un droit de séjour et tous les autres droits comparables à ceux accordés aux bénéficiaires d'une protection internationale, sur proposition du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés et accord du pays de réinstallation.

Les propositions d'instauration de mécanismes provisoires de relocalisation sont fondées sur la clé de répartition suivante : la taille de la population (40%), le PIB (40%), le nombre moyen de réfugiés réinstallés et de demandes d'asile spontanées par tranche de 1 million d'habitants pour la période 2010-2014 (10%) et le taux de chômage (10%). Pour chaque personne réinstallée sur leur territoire, les États membres recevraient 6 000 € au titre du Fonds « Asile, Migration et Intégration ». Au total, 160 000 demandeurs de protection internationale seraient concernés par les dispositifs de relocalisation sur une durée globale de 24 mois³⁴. L'Italie serait soulagée de 39 600 demandeurs, la Grèce de 66 400 et la Hongrie de 54 000. L'UE comptant plus de 508 millions d'habitants, cela représenterait un effort global d'absorption de moins de 1% de sa population. Au titre de cette clé de répartition, la France devrait accueillir sur son territoire 7 175 demandeurs en provenance d'Italie, 12 794 de Grèce et 10 814 de Hongrie, soit un total de 30 783 demandeurs de protection internationale sur deux ans. Comparée aux 66 millions d'habitants que comptent la France, l'effort d'accueil demandé serait de l'équivalent de 0,05% de sa population.

³¹ COM(2015)451 final.

³² Les propositions de mécanismes provisoires de relocalisation ont été faites en deux temps. La première en mai 2015 suite aux arrivées massives sur le sol européen via la Méditerranée, puis la seconde en septembre de la même année au regard de la situation très préoccupante et de l'importante augmentation d'entrées irrégulières en Hongrie au cours de l'été 2015.

³³ Rapport du Parlement européen sur la proposition de règlement Dublin III, A6-0284/2009, 29 avril 2009, spéc. amendement n°8.

³⁴ 40 000 demandeurs de protection sont concernés au titre de la proposition de décision du Conseil du 27 mai 2015 et 120 000 le sont au titre de la proposition du 9 septembre de la même année.

Les propositions présentent cependant certaines limites, que l'on peut analyser comme motivées par le souci de la Commission de privilégier leur acceptabilité par les Etats membres. D'une part, le dispositif proposé n'est que temporaire (24 mois à compter de l'entrée en vigueur de la décision). La pérennisation d'un tel système est pourtant largement souhaitable. D'autre part, on peut regretter la décision de limiter le mécanisme à la Grèce, à l'Italie et à la Hongrie. D'autres États membres sont en effet potentiellement concernés, comme par exemple Malte³⁵. En outre, la proposition de décision du 27 mai 2015 restreint le bénéfice de la relocalisation aux demandeurs de protection internationale arrivés sur les sols italiens et grecs à compter du 15 avril 2015, et le mécanisme proposé le 9 septembre circonscrit, quant à lui, la mise en œuvre du dispositif aux personnes qui arriveront en Italie, en Grèce ou en Hongrie après l'entrée en vigueur de la décision³⁶. Enfin, la sélection des personnes concernées par la possibilité de relocalisation se fait sur la base du besoin manifeste de protection internationale au regard de leur nationalité et de leur chance de voir leur demande de protection aboutir, cette potentialité devant être supérieure à 75%³⁷. Il s'agit d'une reconnaissance *prima facie*. La proposition du 27 mai 2015 précise de manière explicite que ce dispositif de relocalisation a principalement pour destinataire les migrants syriens et érythréens. Même si cette limitation a une explication nettement circonstancielle, comment établir aux premiers abords qu'un individu originaire de pays autres que la Syrie ou l'Érythrée n'a pas un besoin manifeste de protection ? Le risque de distorsion au détriment d'autres nationalités est donc grand et *in fine* pourrait être préjudiciable à l'égal accès à la protection internationale de tous ceux qui y ont droit.

D'autres limites peuvent être soulignées. Le demandeur de protection ne peut choisir l'État membre vers lequel il sera relocalisé, même s'il peut en contester la décision et si la détermination de cet État se fait dans le souci de faciliter l'intégration de la personne dans le pays d'accueil. Mais surtout, la personne est réinstallée en sa qualité de demandeur de protection internationale. Sa relocalisation n'emporte donc pas reconnaissance d'une telle protection. Or, rappelons-le, l'UE est une fragmentation de régimes nationaux d'asile marquée par une forte disparité dans les taux de reconnaissance d'une protection internationale. Dès lors, s'il est vrai que les Syriens et les Érythréens comptent parmi les demandeurs qui ont le plus de chances de voir leur demande aboutir, reste qu'ils sont soumis aux aléas des instances nationales d'asile. À titre d'exemple, en 2013, le taux de reconnaissance d'une protection internationale pour les Syriens était de 100% en Bulgarie et à Malte mais seulement de 88% en Suède, 87% aux Pays-Bas et 83% en Autriche³⁸.

³⁵ La proposition de décision du Conseil du 27 mai 2015 laisse ouverte la possibilité d'étendre le bénéfice du mécanisme de relocalisation à d'autres États membres.

³⁶ La proposition de décision du Conseil du 9 septembre 2015 suggère que le dispositif de relocalisation soit également ouvert aux demandeurs de protection arrivés un mois avant l'entrée en vigueur de la décision.

³⁷ D'autres conditions subsidiaires doivent être remplies. Sont concernés les demandeurs de protection dont la demande aurait été traitée par l'Italie ou la Grèce en vertu du règlement Dublin (art.3§1). Les empreintes digitales de ces personnes doivent en outre être impérativement enregistrées dans Eurodac (art.5§5), et ce notamment pour éviter les mouvements secondaires (considérant n°30). Enfin, il reste la possibilité d'exclure la relocalisation pour les demandeurs représentant une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale (art.5§7).

³⁸ ECRE, *Mind the gap : an NGO perspective on challenges to accessing protection in the Common European Asylum System*, Rapport AIDA 2013/2014, Septembre 2014, spéc. p.17.

Malgré ces limites, les propositions de mécanismes provisoires de relocalisation présentées par la Commission Junker méritent d'être saluées, notamment face à la frilosité des États européens à faire preuve de solidarité. Les débats houleux entre États membres sur la première proposition de mécanisme de relocalisation lors du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015, attestant de la réticence voire de l'opposition de certains États membres à un tel système, ont abouti à des résultats décevants. L'idée d'un mécanisme de répartition obligatoire basé sur les critères objectifs et pondérés susmentionnés a alors été rejetée. Les États membres y ont préféré l'option du volontariat, terme qui n'est pourtant pas inclus dans les conclusions du Conseil européen. Le Parlement européen ayant avalisé la proposition de décision le 9 septembre 2015³⁹, une formalisation du premier mécanisme au profit de l'Italie et de la Grèce est attendue à l'automne de la même année. Suite au Conseil extraordinaire tenu le 20 juillet 2015, les États se sont accordés sur la relocalisation, dans un premier temps, de 32 256 demandeurs de protection internationale en provenance d'Italie et de Grèce (Voir Annexe 2).

S'agissant du second mécanisme provisoire de relocalisation, les discussions entre États membres sont attendues pour le Conseil extraordinaire « Affaires intérieures » du 14 septembre 2015. Les quotas de demandeurs de protection internationale relocalisés par État membre (Voir Annexe 3) ont en ce sens été présentés le 9 septembre 2015, lors de la publication par la Commission européenne de la proposition de décision du Conseil.

Si l'affaire est donc à suivre, la conclusion peut être la suivante : de la solidarité, oui... mais point trop n'en faut.

2 - RECOMMANDATIONS POUR LA CREATION D'UN VERITABLE ESPACE COMMUN, EFFICACE ET SOLIDAIRE D'ASILE

La crise de l'immigration et de l'asile en Méditerranée met l'UE et les États membres face à leurs responsabilités et à leurs défaillances. Le manque de solidarité et de cohérence du régime d'asile européen commun actuel est patent et il en résulte une inefficacité préjudiciable au respect des obligations internationales de l'Union et de ses États membres. Une telle situation dégrade par ailleurs aux yeux de l'opinion l'image de l'UE, qui paraît frappée d'impuissance et gangrenée par la division. Du fait de la sensibilité de la matière et de leur souveraineté dans ce champ, les États membres mettent à mal toute ambition de création d'un véritable espace commun et solidaire d'asile.

Alors que certains discours appellent à moins d'Europe, c'est pourtant en se tournant vers plus d'Europe que des débuts de réponses pourront être trouvés. L'UE le peut. L'article 352 paragraphe 1 du TFUE prévoit notamment que « *si une action de l'Union paraît nécessaire, dans le cadre des politiques définies par les traités, pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci n'aient prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement*

³⁹ Voir Rapport de Mme S. Keller sur le mécanisme de relocalisation a été délivré le 29 juillet 2015.

européen, adopte les dispositions appropriées ». L'Union européenne doit donc se donner les moyens de ses ambitions.

2.1 - LA PERENNISATION D'UN MECANISME DE RELOCALISATION DES DEMANDEURS DE PROTECTION INTERNATIONALE

La crise migratoire à laquelle est confrontée l'Union européenne appelle sans conteste à la mise en place d'un mécanisme pérenne de relocalisation des demandeurs de protection internationale arrivant sur ses frontières, et ce indépendamment de la nationalité de ces derniers. Les mécanismes temporaires proposés en mai et septembre 2015 par la Commission ne sont qu'un pansement sur une jambe de bois. L'importance des mouvements de population aujourd'hui exige la pérennisation d'un tel mécanisme pour soulager durablement les États membres qui sont en première ligne. C'est à ce prix que la solidarité intra-européenne se concrétisera de manière effective.

En ce sens, la proposition de règlement établissant un mécanisme permanent de relocalisation pour tous les États membres présentée par la Commission européenne le 9 septembre 2015 doit être largement soutenue⁴⁰. Ce mécanisme aurait en effet vocation à être activé à tout moment pour aider un État membre faisant face à une situation de crise de son système national d'asile suite à un afflux massif et disproportionné de demandeurs d'asile sur son territoire.

2.2 - LA CREATION D'UNE AUTORITE COMMUNE DE L'ASILE EUROPEEN ET D'UN JUGE EUROPEEN SPECIALISE EN MATIERE DE PROTECTION INTERNATIONALE

Une autorité commune pourrait être en charge, dans un premier temps, de toutes les demandes de protection internationale déposées sur l'ensemble du territoire européen. L'instauration de ce système impliquerait le transfert des compétences relatives à l'octroi d'une protection internationale à l'UE.

Au sein de chaque État membre, des agents détachés de cette autorité commune traiteraient les demandes de protection déposées sur le territoire national et les examineraient à l'aune des dispositions européennes, qui devraient être impératives et non plus soumises à la marge d'appréciation laissée aujourd'hui aux États membres. Ce dispositif serait complété par un tribunal spécialisé en matière de protection internationale, qui pourrait être saisi par un demandeur débouté afin que sa demande soit examinée. En cas de rejet par le tribunal spécialisé, un pourvoi devant le Tribunal de l'UE⁴¹ resterait possible.

⁴⁰ COM(2015)450 final.

⁴¹ Le Tribunal de l'UE est une juridiction à part entière au sein de la Cour de Justice de l'UE. Il a été initialement créé pour décharger la Cour. Il est compétent pour en première instance pour un certain nombre de recours, et notamment compétent pour les recours formés contre les décisions des tribunaux spécialisés.

2.3 - LA RECONNAISSANCE MUTUELLE DES DECISIONS POSITIVES ET LA LIBRE CIRCULATION DES BENEFICIAIRES D'UNE PROTECTION INTERNATIONALE

La reconnaissance mutuelle des décisions positives (décisions d'octroi d'une protection internationale), impliquant la libre circulation des bénéficiaires d'une protection internationale, est un aspect qu'il est temps d'envisager, puisque ces bénéficiaires ont un statut et des droits uniformes sur l'ensemble du territoire de l'UE (directive 2011/95/UE)⁴². Une décision octroyant une protection internationale à un individu dans un État membre serait ainsi reconnue et valide dans un autre État membre. À l'heure où seules les décisions de rejet de demandes de protection sont reconnues entre États membres, l'UE doit réfléchir à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions positives.

À ce principe devrait alors s'ajouter le droit à la libre circulation des bénéficiaires de cette protection. Actuellement, la directive 2011/51/UE permet aux bénéficiaires d'une protection internationale de circuler librement sur le territoire de l'UE après cinq années de présence sur le territoire d'un État membre. La reconnaissance mutuelle des décisions positives devrait leur permettre de bénéficier de la libre circulation dans l'UE avant ce délai de cinq ans.

Ces innovations, réalisables à court terme, contribueraient par ailleurs à réduire la pression sur certains États membres, puisque les bénéficiaires d'une protection seraient libres de les quitter.

2.4 - DES PRECISIONS NECESSAIRES SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE PROTECTION TEMPORAIRE

Avec la directive Protection Temporaire⁴³, l'UE s'est dotée d'un instrument permettant de faire face à des situations d'afflux massif de personnes déplacées. La mise en œuvre de cet outil paraissait ainsi pertinente pour la gestion de l'arrivée de migrants syriens en Italie. Malgré les bonnes intentions de la Commission qui en 2011 affirmait qu'elle « envisagera toujours d'activer le mécanisme de la directive relative à la protection temporaire, lorsque les conditions sont réunies »⁴⁴, l'UE n'a pourtant pas mobilisé cet instrument en 2015.

Le non recours à cet instrument juridique est certainement dû à son imprécision. L'heure est venue de préciser les contours de la mise en œuvre de cette directive. La notion centrale de ce dispositif est celle d'« afflux massif », qui n'est définie qu'en termes généraux, entendue comme « l'arrivée [...] d'un nombre important de personnes déplacées, en provenant d'un pays ou d'une zone géographique déterminés, que leur arrivée [...] soit spontanée ou organisée »⁴⁵. Aucun critère objectif n'est précisé. Ce flou juridique est un frein à une mise en œuvre effective

⁴² Voir notamment COM(2014)154 final ; Étude, Parlement européen, PE 509.989, Octobre 2014, spéc. p.57-58 ; ECRE, *Mutual recognition of positive asylum decisions and the transfer of international protection status within the EU*, Discussion paper, November 2014.

⁴³ Directive 2001/55/CE, JOUE L 212, 7 août 2001, p.12.

⁴⁴ COM(2011)835 final, p.10.

⁴⁵ Article 2 point d) Directive Protection Temporaire.

du dispositif. La demande du Parlement européen tendant à ce que la Commission européenne propose des critères objectifs de définition d'un afflux massif doit ainsi être soutenue⁴⁶.

Protection temporaire : Procédure de caractère exceptionnel assurant, en cas d'afflux massif imminent de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine, une protection immédiate et temporaire à ces personnes, notamment si le système d'asile risque également de ne pouvoir traiter cet afflux sans provoquer d'effets contraires à son bon fonctionnement, dans l'intérêt des personnes concernées et celui des autres personnes demandant une protection.

Définition contenue à l'article 2 de la directive 2011/55/CE.

2.5 - L'INTERPRETATION DE LA NOTION DE SOLIDARITE PAR LA CJUE

La politique commune d'asile doit se développer de manière solidaire conformément à l'article 80 du TFUE. Pourtant, à ce jour, aucune interprétation claire et précise de la notion de solidarité n'a été donnée.

La CJUE étant la seule compétente pour l'interprétation des traités, sa saisine à titre préjudiciel⁴⁷, s'impose pour obtenir des éclaircissements sur cette notion. La saisine de la CJUE pourrait en effet être ordonnée, ou judicieusement suggérée, aux juridictions nationales, à l'occasion notamment de l'application du règlement Dublin et du renvoi d'un demandeur de protection internationale vers un État membre souffrant d'une crise systémique de son régime national d'asile. Cette opportunité est dans les mains des avocats, membres d'ONG ou autres conseils travaillant au plus près de ces questions, et elle doit être saisie dans le contexte actuel. La notion de solidarité revêtant une signification vague, en ce sens qu'elle énonce une valeur plutôt qu'elle ne décrit un fait⁴⁸, seule l'interprétation des juges de l'UE permettra de la définir et de rappeler les États membres et l'Union à leur devoir.

⁴⁶ Proposition de résolution du Parlement européen sur les récentes tragédies en Méditerranée et les politiques de migration et d'asile de l'Union européenne, B8-0380/2015, 27 avril 2015, spéc. point 7.

⁴⁷ La saisine à titre préjudiciel de la CJUE signifie qu'un recours est porté à l'appréciation des juges de l'UE pour connaître notamment l'interprétation à donner à certaines dispositions du droit de l'UE qui nécessiteraient quelques éclaircissements.

⁴⁸ L. M. DIEZ PICAZO, « Solidarité entre Nations ? », in Mélanges en l'honneur de Pierre BON, Dalloz, Paris, 2014, p.169-182, spéc. p.172.

ANNEXE 1 : LA VARIABILITE DES OCTROIS DE PROTECTION INTERNATIONALE DANS L'UNION EUROPEENNE⁴⁹

Sur les 358 010 demandes de protection internationale traitées sur le territoire de l'UE en 2014, seulement 160 080 demandes ont abouti en première instance à l'octroi d'une protection internationale, soit environ 44,71% de décisions positives. Sur cet ensemble de décisions positives en première instance, 56% ont octroyé le statut découlant de la Convention de Genève, qui est le statut le plus protecteur en comparaison de celui offert par la protection subsidiaire. Or, les taux de reconnaissance par État membre varient fortement par rapport à cette moyenne européenne, comme en atteste le tableau ci-dessous, alors qu'ils devraient s'en rapprocher, l'UE étant un espace commun de protection fondé sur un régime d'asile européen commun.

	Taux de décisions positives en première instance	(dont) Reconnaissance du statut de réfugié
Bulgarie	94,15%	73,78 %
Chypre	76,24%	5,5 %
France	21,62%	81 %
Grèce	14,80%	64,47 %
Hongrie	9,37%	47 %
Luxembourg	13,56%	87,5 %
Malte	72,62%	15,07 %
Suède	76,59%	33,42 %

ANNEXE 2 : TABLEAU DE REPARTITION DES DEMANDEURS DE PROTECTION INTERNATIONALE RELOCALISES DANS LE CADRE DU PREMIER MECANISME PROVISOIRE AU PROFIT DE L'ITALIE ET DE LA GRECE⁵⁰

Autriche	0
Belgique	1364
Bulgarie	450
Croatie	100
Chypre	173
République Tchèque	1 100
Estonie	130
Finlande	792

⁴⁹ Source Eurostat et statistiques calculées par l'auteur.

⁵⁰ Source eu2015lu.eu. Le Danemark et le Royaume-Uni n'apparaissent pas dans ce tableau, puisque ces États ont refusé de prendre part au mécanisme de relocalisation.

France	6 752
Allemagne	10 500
Grèce	0
Hongrie	0
Irlande	600
Italie	0
Lettonie	200
Lituanie	255
Luxembourg	320
Malte	60
Pays Bas	2047
Pologne	1 100
Portugal	1 309
Roumanie	1 705
Slovaquie	100
Slovénie	230
Espagne	1 300
Suède	1 369

ANNEXE 3 : TABLEAU DE REPARTITION DES DEMANDEURS DE PROTECTION INTERNATIONALE RELOCALISES DANS LE CADRE DU SECOND MECANISME PROVISoire AU PROFIT DE L'ITALIE, DE LA GRECE ET DE LA HONGRIE⁵¹

	Total	Italie	Grèce	Hongrie
Allemagne	31 443	4 088	13 206	14 149
Autriche	3 640	473	1 529	1 638
Belgique	4 564	593	1 917	2 054
Bulgarie	1 600	208	672	720
Chypre	274	36	115	123
Croatie	1 064	138	447	479
Espagne	14 931	1 941	6 271	6 791
Estonie	373	48	157	168
Finlande	2 398	312	1 007	1 079
France	24 031	3 124	10 093	10 814
Lettonie	526	68	221	237

⁵¹ Source COM(2015)451 final, Annexes 1 à 4.

Lituanie	780	101	328	351
Luxembourg	440	57	185	198
Malte	133	17	56	60
Pays Bas	7 214	938	3 030	3 246
Pologne	9 287	1 207	3 901	4 179
Portugal	3 074	400	1 291	1 383
République Tchèque	2 978	387	1 251	1 340
Roumanie	4 646	604	1 951	2 091
Slovaquie	1 502	195	631	676
Slovénie	631	82	265	284
Suède	4 469	581	1 877	2 011