



Des faits plutôt que des mythes N° 106 / 19.10.2017

Le « plafonnement » allemand est un leurre

Par Tobias Eule, Université de Berne, traduit de l'allemand

Le 8 octobre 2017, les dirigeants de la CDU et de la CSU se sont mis d'accord sur une « [limitation](#) » du nombre de réfugié-e-s en Allemagne. Pas plus de 200'000 nouveaux permis de séjour, fondés sur des motifs humanitaires, ne pourront être délivrés par année. Cette nouvelle a provoqué de fortes réactions dans les médias, [parfois critiques et parfois élogieuses](#). Le présent article ne cherche pas à entrer dans ce débat. Il entend démontrer pourquoi le plafonnement proposé vise à faire diversion dans le contexte allemand puisqu'il ne règle pas les points critiques de la politique migratoire tels qu'ils se présentent réellement. Ces constatations sont aussi pertinentes pour la Suisse, où des discours simples peuvent rapidement dominer les débats politiques en passant à côté de la complexité de la question. Les [difficultés de mise en œuvre](#) de l'initiative sur l'immigration de masse et ses conséquences imprévisibles montrent que des solutions, a priori simples, [ne permettent souvent pas d'atteindre les objectifs fixés](#).

Contradiction entre le plafonnement et le droit fondamental de demander l'asile

Tant le droit allemand que le droit européen contiennent des arguments mettant en doute la [légalité d'un plafonnement](#). La [Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne](#) accorde l'asile aux personnes persécutées politiquement – sans indiquer un chiffre maximum. De même, la [convention de Dublin](#) oblige les Etats membres à mener une procédure d'asile lorsqu'ils en sont responsables selon les critères posés. La question de la compatibilité d'un plafonnement avec ces deux principes est [au moins controversée](#) chez les juristes, mais aussi parmi les juges de la Cour constitutionnelle et de la Cour européenne de justice. En même temps, l'expérience tirée de l'accord entre l'UE et la Turquie montre qu'une politique migratoire restrictive, sujette à de [nombreux doutes juridiques](#), est réalisable. [Le droit et la politique obéissent à des critères différents](#).

200'000 admissions humanitaires en 2016 et probablement en 2017

Dès lors, les questions de légalité perdent en importance par rapport aux questions posées par les conséquences d'une telle limitation. A ce propos, il faut relever que le nombre retenu de 200'000 admissions humanitaires – et non pas entrées – est fixé bien haut. Si l'on regarde les [statistiques de l'Office fédéral allemand des migrations et des réfugiés \(BAMF\)](#), il apparaît d'emblée que ce nombre n'a qu'une seule fois clairement été dépassé depuis que l'office existe. Jusqu'à présent en 2017, un peu plus de 155'000 permis humanitaires de séjour ont été délivrés. Comme la limitation s'étend également à certains regroupements familiaux, il faut ajouter une partie des quelques 50'000 visas de famille accordés jusqu'ici.

On ne sait pas exactement combien de visas humanitaires ont été délivrés, ni combien ont conduit à une entrée effective dans le pays. On ignore également le nombre de visas familiaux « humanitaires » qui auraient pu être octroyés pour d'autres motifs tels qu'un revenu ou un niveau de qualification suffisant.

Une grande partie des décisions d'asile rendues cette année concerne des dossiers datant des deux années précédentes. Le nombre des demandes d'asile déposées en Allemagne en 2017 va probablement se retrouver en-dessous du niveau de 2014, comme avant la « crise des réfugié-e-s ».

La limite prévue est donc si élevée, qu'en tenant compte d'une optique au moins historique, elle n'aurait eu de sens que deux ans sur 64. Quant au nombre futur de réfugié-e-s, il n'est possible que d'émettre des spéculations – mais il est certain qu'il ne dépendra pas d'un plafonnement mais du [cloisonnement \(coûteux et seulement relativement efficace\) de l'Europe](#) vis-à-vis de l'extérieur.

L'immigration peut être et sera aussi limitée sans plafonnement

Bien que la politique du gouvernement Merkel soit qualifiée de généreuse à l'égard des réfugié-e-s, la grande coalition a, depuis 2013, durci les conditions d'entrée et de séjour humanitaires par ses « [paquets](#) » en matière d'asile. Notamment par l'interruption du regroupement familial pour les personnes ayant droit à une [protection subsidiaire](#) mais aussi par l'introduction de mesures plus sévères concernant les sanctions et les expulsions. Parallèlement, l'histoire récente montre que les séjours humanitaires peuvent être empêchés ou rendus plus difficiles également sans nouveaux moyens juridiques. Ainsi, au début des années 1990, il est arrivé de manière répétée que le BAMF suspende provisoirement ses décisions en matière d'asile, une pratique qui a entre-temps été reprise officiellement dans la [nouvelle loi sur l'asile](#). Un autre exemple est le changement de pratique du BAMF en 2016, consistant à n'accorder soudainement plus que la protection subsidiaire au lieu du statut de réfugié-e-s aux ressortissant-e-s syriens en quête de protection. Ce revirement est du reste largement contesté par une [multitude de procédures judiciaires](#).

L'abandon d'un plafonnement n'empêche donc pas une politique restrictive à l'égard des réfugié-e-s. De même, son introduction n'influence guère le nombre des admissions effectives en Allemagne. Une politique migratoire efficace doit se concentrer sur les éléments clés ayant concrètement des effets incitatifs : regroupement familial, possibilités d'immigration légales, perspectives de rester et intégration.