

INFORMATIONS GÉNÉRALES

1. Les lacunes du système d'asile européen

1.1. *Quel est le problème du système de Dublin actuel?*

Le règlement de Dublin, adopté en 2003, vise à déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile : selon la règle actuelle, c'est l'État où le demandeur d'asile entre en premier dans l'UE qui est responsable de la demande. Alors que ce système est très injuste tant pour les États membres que pour les demandeurs d'asile, la Commission européenne envisage de reproduire la même logique. Le système de Dublin est contraire au principe de solidarité et repose sur la contrainte. Il crée des déséquilibres importants entre les États membres et entraîne des coûts humains élevés pour les demandeurs d'asile.

- **Manque de solidarité**

Le système de Dublin a été conçu de manière à déplacer les responsabilités plutôt qu'à les partager. Il tend à faire porter la responsabilité sur les pays de première entrée, ce qui crée des déséquilibres importants entre les États membres. **L'immense pression exercée sur les États membres aux frontières extérieures de l'UE** (la Grèce par exemple) a des conséquences humaines importantes pour les demandeurs d'asile. Cela entraîne notamment des procédures d'asile très longues, des retards dans le traitement des demandes, une surpopulation et des conditions de vie déplorables dans les centres d'accueil, ou *hotspots*. Le système actuel est par nature injuste pour certains États membres et va à l'encontre du principe de solidarité pourtant inscrit dans les Traités. Le renvoi de demandeurs d'asile dans l'État membre où ils sont arrivés en premier sur le sol européen, sur la base du critère de « l'entrée irrégulière », aggrave encore les inégalités entre États membres.

- **Mouvements secondaires de demandeurs d'asile d'un État membre à l'autre**

Le système actuel oblige les demandeurs d'asile à rester dans l'État membre de leur première entrée. Un demandeur d'asile souhaitant se rendre dans un autre État membre ne peut le faire que de manière irrégulière : c'est ce qu'on appelle les mouvements secondaires. Le système actuel renforce ces mouvements irréguliers d'un État membre à l'autre **car il ne prend pas en compte les raisons** (liens familiaux, linguistiques ou culturels par exemple) **pouvant justifier que les demandeurs d'asile veuillent se rendre dans un État membre particulier**. C'est pourtant la clé pour un système de répartition efficace.

Alors que le règlement de Dublin permet le regroupement familial (toutefois réservé aux membres de la famille nucléaire) et donne aux États membres la possibilité d'assumer la responsabilité d'un demandeur d'asile pour des raisons humanitaires, ces possibilités sont rarement utilisées en pratique, malheureusement.

Les inégalités de traitement des demandeurs d'asile entre les différents Etats Membres poussent également ces chercheurs de refuge à se rendre irrégulièrement dans un autre État membre. Les États membres disposent en effet d'une trop grande latitude pour appliquer la législation européenne en matière d'asile, ce qui crée de grandes différences dans l'application des normes. Par exemple, bien que les États membres doivent normalement se prononcer sur une demande d'asile dans un délai de 6 mois, ils peuvent prolonger ce délai jusqu'à 21 mois et ainsi laisser les personnes en quête de protection dans une situation d'incertitude pendant près de deux ans. En ce qui concerne les mesures d'intégration telles que l'accès à des cours de langue, il n'existe presque aucune norme européenne commune.

- **Mesures coercitives inefficaces et coûteuses**

Le système de Dublin a recours à la contrainte pour freiner les mouvements irréguliers de demandeurs d'asile d'un État membre à l'autre. Les demandeurs d'asile qui se déplacent dans un autre État membre risquent en effet d'être détenus et expulsés vers l'État membre de première entrée. Cela crée une situation absurde où des États membres renvoient vers d'autres États membres parfois *autant* de demandeurs d'asile qu'ils en reçoivent selon la même logique. Ainsi, des États membres renvoient des demandeurs d'asile qui voulaient rester dans ce pays, tandis qu'il en accueillent d'autres qui ne le voulaient pas ! En 2016 par exemple, dans le cadre du système de Dublin, la France a renvoyé 1293 demandeurs d'asile vers d'autres États membres, et a reçu 1253 demandeurs renvoyés en France à partir d'autres États membres.

Ces transferts forcés dans le cadre de la procédure Dublin entraînent des coûts financiers et administratifs. Une étude du service de recherche du Parlement Européen (EPRS, *The Cost of Non-Europe in Asylum Policy*, octobre 2018) estime que **les coûts de mise en œuvre du système de Dublin actuel se situent entre 2,5 et 4,9 milliards d'euros par an.**

Concernant la proposition attendue¹ de la Commission européenne pour un nouveau Pacte pour l'asile et la migration, il n'est pas encore clair si et dans quelle mesure la proposition prendra en compte les liens des demandeurs d'asile avec un État membre particulier. Toutefois, il semble clair que le recours à la contrainte pour freiner les mouvements irréguliers de demandeurs d'asile d'un État membre à l'autre restera malheureusement la norme.

Nous sommes fermement convaincus que toute alternative au système de Dublin doit éviter la contrainte pour freiner les mouvements irréguliers de demandeurs d'asile d'un État membre à l'autre. Au contraire, le système doit mettre en place des incitations *positives*, en tenant systématiquement compte des liens existants des demandeurs d'asile avec les Etats membres.

¹ Proposition annoncée pour mi-avril 2020 (à confirmer)

1.2. **Quel est le problème des procédures aux frontières telles qu'envisagées ?**

Le blocage de la réforme de Dublin par le Conseil de l'UE (les Ministres des Etats membres) a d'importantes répercussions politiques sur la réforme du régime d'asile européen commun. Comme les États membres ne parviennent pas à s'entendre sur une clé de répartition équitable et contraignante, ils tentent de résoudre la crise de la solidarité européenne à travers une réduction du nombre de demandeurs d'asile en Europe. Avec l'introduction de procédures aux frontières extérieures, les États membres et la Commission visent à « filtrer » les « mauvais » demandeurs d'asile qui auraient peu de chances d'obtenir un statut de réfugié *a priori*. Avec cette approche, la Commission risque de reproduire l'échec dramatique des *hotspots* sur les îles grecques. En vertu de la législation européenne en matière d'asile, les États membres sont pourtant tenus d'accorder aux demandeurs d'asile l'accès au territoire européen.

- **Violation des droits humains : détention de masse et fiction de la non-entrée**

L'idée (la fiction) centrale des procédures aux frontières extérieures est qu'aucun demandeur d'asile ne devrait pouvoir entrer dans l'UE avant que sa demande d'asile n'ait été (pré-)évaluée. Pendant cette évaluation, les demandeurs d'asile sont maintenus dans des centres de détention de masse ou dans des zones de transit sans se voir accorder l'accès au territoire de l'UE. Les *hotspots* grecs sont *de facto* un laboratoire pour ces procédures aux frontières extérieures.

*Le concept de **pays tiers sûr** fait référence aux demandeurs d'asile qui entrent dans l'UE en passant par un autre pays que le leur. Selon ce concept, ils peuvent trouver une protection dans ce pays. Par exemple, l'accord UE-Turquie est fondé sur l'hypothèse que la Turquie est un pays tiers sûr pour les réfugiés syriens.*

*Le concept de **pays d'origine sûrs** fait référence au pays d'origine des demandeurs d'asile. En France ou en Belgique, par exemple, l'Albanie est considérée comme un pays d'origine sûr - avec pour conséquence que les Albanais font l'objet d'une procédure accélérée pour leur demande d'asile.*

Dans le cadre de l'accord UE-Turquie, les demandeurs d'asile ne sont pas autorisés à quitter les îles grecques tant que l'évaluation initiale de leur demande d'asile est en cours. Dans la pratique, **alors que cela ne devait prendre initialement que quelques semaines, cela prend des mois voire des années.**

En conséquence, les demandeurs d'asile sont bloqués dans des camps surpeuplés et des bidonvilles de fortune, dans des conditions humanitaires épouvantables. D'après Michael O'Flaherty, directeur de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA), les *hotspots* sont « **le problème le plus préoccupant en matière de droits fondamentaux auquel nous sommes confrontés dans l'Union européenne** ».

Nous devons absolument éviter que l'approche des *hotspots* ne devienne le modèle pour le nouveau système d'asile européen. Si la détention de masse devient la règle aux frontières, l'UE risque de mettre sérieusement en péril ses valeurs fondamentales, son respect du droit international, et son humanité.

- **Affaiblissement de la protection des réfugiés : le concept de pays sûrs**

Le concept de « pays sûrs » occupe une place importante dans le débat pour une nouvelle approche du système d'asile européen. L'idée centrale du **concept de pays tiers sûrs** est que les demandeurs d'asile qui ont transité par un pays tiers dit « sûr » sur leur chemin vers l'Europe se voient refuser l'accès à l'UE, même s'ils remplissent clairement les conditions requises pour être réfugiés.

Les demandeurs d'asile originaires de **pays d'origine sûrs** (par exemple, la Tunisie ou le Maroc) sont également susceptibles de voir leur demande d'asile examinée directement aux frontières dans le cadre d'une procédure accélérée. Malgré l'existence de risques réels pour des groupes vulnérables dans ces pays (comme par exemple, la communauté LGBTQI), le concept de « pays d'origine sûr » part du principe que les demandeurs en provenance de ces pays d'origine dits « sûrs » n'ont *a priori* pas de raison d'obtenir l'asile : ils sont alors soumis à une procédure accélérée aux frontières plutôt qu'à une évaluation de leur demande en bonne et due forme.

- **Mise en danger du droit d'asile : des procédures accélérées de faible qualité**

Aux frontières, le traitement des demandes d'asile provenant de pays d'origine sûrs est encore aggravé par la qualité nettement inférieure des procédures d'asile. L'accès à une assistance juridique est souvent limité et les taux de reconnaissance sont généralement beaucoup plus faibles. Selon le Bureau européen d'appui en matière d'asile, **seuls 12 % des demandeurs d'asile obtiennent une protection aux frontières, contre 37 % dans le cadre de procédures normales.**

- **Entraves à la solidarité : les expulsions depuis les frontières**

Le troisième élément constitutif de la nouvelle approche attendue du régime d'asile européen commun est la mise en œuvre de procédures de retour *directement* depuis les frontières. Cette approche prévoit que les demandeurs d'asile ayant fait l'objet d'une décision négative soient retenus à la frontière et renvoyés directement. Toutefois, **cette approche ne tient pas compte du fait que les retours sont souvent lourds, longs, voire impossibles** (en raison de la réticence de pays tiers à reprendre ses citoyens ou les réfugiés qui ont traversé leur territoire). Bien que les retours soient une priorité politique assumée par la plupart des gouvernements, seule la moitié des demandeurs d'asile censés être expulsés le sont réellement.

Les demandeurs d'asile déboutés n'ont pas le droit de rester dans l'UE. En transférant la responsabilité de leur expulsion à la Grèce et aux autres États membres aux frontières extérieures de l'UE, on laisse les cas les plus difficiles à ces seuls États membres. Ils doivent accueillir des milliers de demandeurs d'asile déboutés qui ne peuvent être renvoyés et dont l'expulsion est suspendue. Ils ne sont généralement pas autorisés à travailler et sont donc condamnés à l'inactivité, avec de ce fait de très faibles perspectives d'intégration.

Les procédures aux frontières extérieures envisagées risquent de reproduire les principales défaillances du système de Dublin tel que nous le connaissons aujourd'hui. Elles entravent la solidarité européenne en transférant la responsabilité des demandeurs d'asile vers des pays extérieurs à l'Europe et, si cela n'est pas possible, vers les États membres aux frontières extérieures. Seuls les demandeurs d'asile ayant de bonnes chances d'obtenir une protection seraient répartis équitablement entre les États membres. De telles procédures aux frontières extérieures sont donc incompatibles avec un régime d'asile européen commun équitable, fondé sur la solidarité et le partage de responsabilités entre les États membres.

2. Le respect de l'acquis européen : créer des conditions équitables pour les demandeurs d'asile

La création d'un système d'asile avec des normes communes réellement appliquées dans tous les États membres est essentielle pour le fonctionnement optimal d'un régime européen solidaire. Sans harmonisation des conditions d'accueil et des possibilités de bénéficier d'une protection, l'UE ne sera pas en mesure de garantir l'égalité de traitement des demandeurs d'asile partout sur le territoire et donc, un système d'asile non discriminatoire.

2.1. *De la théorie à la pratique : des lacunes dans la mise en œuvre des règles européennes*

Le système actuel montre des écarts importants entre la théorie et la pratique, en raison de la réticence de certains États membres à appliquer correctement les normes en vigueur, ce qui peut expliquer en partie les mouvements irréguliers de demandeurs d'asile d'un État membre à l'autre.

Les demandeurs d'asile qui tentent d'accéder à l'UE sont régulièrement victimes de violences et se voient refuser l'accès aux procédures d'asile. La directive européenne sur les procédures d'asile oblige en théorie les États membres à mettre en place un mécanisme permettant d'identifier les plus vulnérables et d'exempter les demandeurs d'asile nécessitant des garanties spéciales et les enfants non accompagnés des procédures accélérées aux frontières.

La transposition de ces dispositions est toujours en cours dans de nombreux pays (par exemple en Allemagne, en Espagne, en Hongrie, en Italie, en Pologne et en Suède).

En tant que gardienne des Traités et du droit européen, la Commission a la responsabilité d'identifier les lacunes existantes et de prendre des mesures à l'égard des États membres qui refusent de se conformer aux normes de l'UE.

Conformément à l'accord interinstitutionnel "Mieux légiférer", la Commission doit aussi effectuer des analyses d'impact pour toute proposition législative pouvant avoir un impact significatif. Toutefois, la Commission n'a réalisé aucune analyse d'impact pour ses propositions sur les procédures d'asile, les conditions d'accueil et la réforme du règlement de Dublin.

La Commission est également tenue, en vertu du droit européen, d'évaluer la mise en œuvre du régime d'asile européen commun. Pourtant, malgré les demandes répétées du Parlement européen, elle n'a pas produit de rapports d'évaluation sur le règlement Dublin III ni sur les directives relatives aux procédures d'asile et aux conditions d'accueil. En conséquence, les effets de la législation européenne en matière d'asile sont inconnus et les États membres et le Parlement européen ne disposent pas d'informations suffisantes pour évaluer correctement les mesures en place.

Si le système d'asile européen continue de se fonder sur la fiction qu'il existe des normes communes sur le terrain, il échouera inévitablement. Les demandeurs d'asile n'ont aucune raison de rester dans un État membre où leurs chances d'obtenir une protection sont plus faibles que dans un autre État membre, où les conditions d'accueil sont extrêmement mauvaises, où leurs droits fondamentaux ne sont pas respectés ou encore où les mesures d'intégration n'existent pas. La création d'un système d'asile intégré, avec des normes communes appliquées dans *tous* les États

membres, est donc essentielle pour son bon fonctionnement. Dans le Traité de Lisbonne, l'UE s'est engagée à « *établir un statut uniforme d'asile en faveur de ressortissants de pays tiers, valable dans toute l'Union* » (article 78, paragraphe 2, point a), du TFUE). Il est grand temps de mettre cela en pratique.

2.2. Des mesures indispensables pour améliorer le respect des règles existantes

- 2.2.1. **Pour un contrôle transparent de l'application de l'acquis européen**
L'Agence de l'UE pour l'asile devrait jouer un rôle de premier plan dans la mise en œuvre effective de l'*acquis* communautaire en matière d'asile, grâce au suivi et à l'assistance aux États membres. L'Agence devrait se voir confier la nouvelle tâche de contrôler et d'évaluer tous les aspects du régime d'asile européen commun, en particulier les procédures d'asile, les taux de reconnaissance ainsi que la qualité et la nature de la protection internationale accordée, et le respect des normes des systèmes d'accueil. L'Agence devrait pouvoir compiler les informations sur les pratiques des États membres et évaluer si les pays respectent ou non leurs obligations. Ces statistiques et données devraient être publiées régulièrement et de manière transparente.
- 2.2.2. **Pour faire respecter les règles**
Si les rapports produits par l'Agence de l'UE pour l'asile, le Réseau européen des Médiateurs et le mécanisme de l'UE pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux montrent qu'un État membre viole systématiquement ses obligations légales, la Commission doit lui adresser des **recommandations assorties d'un délai stricte de mise en œuvre**. Si l'État membre ne se conforme pas à ces recommandations dans le délai fixé, **nous proposons que la Commission reprenne temporairement le contrôle des fonds accordés à l'État membre** au titre de l'immigration et de l'asile et puisse les allouer directement aux autorités régionales. En dernier lieu, pour rétablir le respect des règles européennes, la Commission devrait engager des procédures d'infraction et recourir à des sanctions.
- 2.2.3. **Pour harmoniser les mesures d'intégration**
La Commission devrait produire des lignes directrices sur la mise en œuvre du règlement de Dublin, par le biais de communications et de recommandations. L'UE devrait aussi élaborer des lignes directrices pour aider les États membres à créer de bonnes conditions d'accueil pour les réfugiés, en particulier à l'égard des États membres et des autorités locales qui manquent d'expérience dans ce domaine. Les réfugiés ont besoin de mesures de soutien pour entamer au mieux leur nouvelle vie, par exemple des aides pour les procédures administratives, pour l'accès au logement ou l'inscription des enfants à l'école. Enfin, et c'est important, les fonds européens destinés aux mesures d'intégration doivent être considérablement augmentés et facilement accessibles aux autorités locales.