

INTERVIEW

Asile : «Il faudrait que le futur mécanisme de Dublin intègre la solidarité»

Par Kim Hullot-Guiot, photo Roberto Frankenberg — 19 décembre 2019



Photo : Kukka Krüger et Jamil Addou dans les bureaux du Parlement Européen à

Paris le 29 novembre 2019. Photo Roberto Frankenberg pour Libération

Kukka Krüger, spécialiste des questions migratoires et chargée des questions de protection internationale au ministère de l'Intérieur finlandais, et Jamil Addou, chef de département principal au Bureau européen d'appui à l'asile, débattent pour «Libération» sur le régime d'asile européen commun.

Vingt ans après s'être accordés sur le principe d'un régime d'asile européen commun, lors du sommet de Tampere (Finlande) en 1999, les pays de l'Union européenne (UE) tentent toujours d'offrir, avec plus ou moins d'allant, une réponse concertée aux demandeurs d'asile qui se présentent sur leur sol. Le pic d'arrivées de migrants de 2015, tout comme les bateaux clandestins qui se présentent régulièrement aux portes maritimes de l'UE, ont mis au jour la nécessité d'améliorer un système fondé pour établir des normes communes sur l'accueil et la protection des demandeurs d'asile, mais guère armé pour affronter les crises.

Entre les Etats frileux face au principe de solidarité, les Etats de première ligne (ceux par où les demandeurs arrivent sur le sol européen, souvent l'Italie, la Grèce, Malte ou l'Espagne) en difficulté, et les Etats plus volontaristes, le dialogue reste compliqué. Le 8 octobre à Luxembourg (Luxembourg), seuls une dizaine d'Etats membres se sont par exemple mis d'accord sur un mécanisme temporaire, conçu par quatre pays, le mois précédent à Malte, de répartition des migrants arrivés par la mer, afin de ne pas faire porter leur accueil uniquement par les pays de première ligne.

Alors que la nouvelle présidente de la Commission européenne, Ursula van der Leyen, a annoncé l'ouverture d'un grand chantier sur l'immigration – des mesures devraient être proposées dans la première moitié de 2020 – *Libération* a fait le point sur le régime d'asile européen commun (RAEC) avec Kukka Krüger, spécialiste des questions migratoires et chargée des questions de protection internationale au ministère de l'Intérieur finlandais, et Jamil Addou, chef de département principal au Bureau européen d'appui à l'asile (EASO), qui aide les Etats membres à mettre en place le RAEC.

La France est redevenue en novembre le pays européen qui traitait le plus de demandes d'asile en Europe, notamment en raison des mouvements secondaires. Comment expliquer que ces déplacements de demandeurs d'asile, du pays responsable de leur requête, vers d'autres pays de l'Union européenne, soient si importants ?

Kukka Krüger : Les conditions d'accueil diffèrent d'un Etat membre à l'autre, tout comme la durée de traitement des demandes d'asile et la perception de ces personnes par la société, qui sont très variables entre les Etats membres. Les conditions d'accès au marché de l'emploi, la possibilité de s'intégrer dans la société, ou la présence d'une diaspora importante de telle ou telle nationalité dans certains Etats jouent aussi. On a aussi vu clairement que les pays de première entrée ne sont souvent pas ceux dans lesquels veulent rester les demandeurs d'asile, qui estiment avoir plus de chances d'obtenir l'asile dans un autre pays. Comme il y a également de grandes différences entre les taux d'accord de l'asile entre les Etats membres, ça laisse penser aux demandeurs d'asile qu'ils pourraient tenter leur chance ailleurs.

Jamil Addou : Depuis le début, éviter les mouvements secondaires est un des fils directeurs du régime d'asile européen commun, mais c'est aussi l'une des priorités et des points d'achoppement des discussions actuelles pour la prochaine génération d'instruments européens en la matière : il y a un consensus sur le fait que les directives et les règlements en vigueur ne répondent pas complètement à cette problématique-là, qui est absolument fondamentale parce qu'elle met en cause la confiance entre les Etats membres, et donc la pérennité du système d'asile en Europe en tant que tel. Si les Etats n'ont pas un minimum de garanties sur qui est responsable d'une demande d'asile, c'est très difficile d'imaginer trouver une réponse en commun.

Pourquoi les taux de protection sont-ils si variables d'un Etat membre à l'autre, y compris quand on regarde le taux de protection par nationalité ?

Jamil Addou : Aujourd'hui, le regard porté sur la situation du pays d'origine est trop différent d'un Etat à l'autre. Nous produisons beaucoup de documentation sur les pays d'origine pour que tous les Etats aient les mêmes références, la même appréhension de ce qui se passe par exemple à Kandahar (Afghanistan). Le but est qu'il y ait une convergence de l'analyse. Après, le principe cardinal reste celui de l'examen individuel de la demande.

Les profils des demandeurs d'une même nationalité ne sont pas forcément les mêmes : certains demandeurs afghans en Allemagne ne vont pas mettre en avant les mêmes raisons que ceux qui sont en France. Ils peuvent venir de régions différentes. Il y a quelques années, il y avait beaucoup de demandeurs d'asile russes en Europe et on voyait des taux de protection très différents d'un Etat à l'autre, avec des taux de protection très forts en France. Mais ceux qui demandaient l'asile en France étaient tchéchènes, alors que dans d'autres pays les demandeurs russes venaient de Moscou ou de Saint-Petersbourg. Cela engendre forcément une analyse différente. À la fin, ce qui compte, ce sont les craintes individuelles.

Peut-on imaginer limiter les mouvements secondaires sans réformer le principe même du règlement de Dublin ?

Jamil Addou : En 2016, la Commission avait proposé (et cela divise les pays membres) de dépasser le principe de responsabilité, en le conservant comme base mais en y intégrant un mécanisme de crise, qui permettrait de diriger vers d'autres pays les demandeurs qui seraient trop nombreux dans certains Etats. Ce qui est certain, c'est que d'une façon ou d'une autre, il faudrait que le futur mécanisme de Dublin intègre cette solidarité. Mais le débat c'est : comment doit-elle s'exprimer ? Par la relocalisation ? Doit-elle être obligatoire ? Peut-on exprimer sa solidarité d'une autre manière, par exemple avec une aide financière ou en mettant des agents à disposition ? Il y a beaucoup de pistes qui sont envisageables mais on ne pourra pas aboutir uniquement avec des règles techniques de responsabilité. On est déjà au troisième règlement Dublin, donc si on doit aller plus loin, ce serait forcément pour changer les fondements du système.

Kukka Krüger : Ce mécanisme a été conçu à l'origine pour déterminer l'Etat membre responsable. Il n'intègre pas l'idée de solidarité, qui est un principe aujourd'hui largement admis par les Etats européens. C'est vraiment la crise de 2015, quand les gens sont arrivés par la mer et non plus par avion par exemple, qui a montré que les critères de responsabilité n'étaient pas équitables pour les Etats de première ligne. Le système de Dublin actuellement en vigueur n'a pas été conçu pour

assurer un partage durable ou équitable des responsabilités. Donc il pose peut-être problème, mais la question, c'est aussi : comment peut-on offrir des conditions d'accueil équitables dans chaque Etat membre, et comment renforcer la convergence des décisions en matière d'asile ? Il ne s'agit pas uniquement de réformer Dublin si on veut lutter contre les mouvements secondaires.

Jamil Addou : Il y a une tension entre des trajectoires individuelles et par ailleurs la nécessité de comprendre l'Europe comme un espace de protection commun. On ne parle pas de mouvements de marchandises mais de personnes, qui ont des trajectoires individuelles, des désirs, des projets – même s'il est motivé avant tout par des craintes dans le pays d'origine, cela reste un projet migratoire. C'était très visible en 2015-2016 : quand la relocalisation [*le transfert de demandeurs d'asile d'un pays de première entrée vers un autre Etat membre, ndlr*] a été mise en place, en Grèce, on s'attendait, peut-être naïvement, à ce que les gens attendent patiemment d'être relocalisés. Or ils disaient : «Je ne vais pas attendre des semaines, alors que je peux être après-demain en Allemagne», donc ils ont continué à avancer sans attendre que le mécanisme se mette en place. Si l'objectif c'est que l'asile, qui est une protection accordée à des gens qui fuient leur pays, soit le même partout en Europe, la notion de choix est forcément très difficile à intégrer. Ce qui compte c'est que l'Europe fournisse une protection. Après, qu'ils trouvent refuge en Bulgarie ou en Suède, ça devrait, en théorie, être neutre. Ce qu'il faut, c'est trouver des solutions pour réconcilier ces deux intérêts.

Quels sont les leviers pour tendre vers l'harmonisation des conditions d'accueil et de traitement des demandeurs d'asile d'un Etat à l'autre ?

Jamil Addou : Ça commence par la formation des agents. Si tous les agents en Europe reçoivent la même formation, ils ont la même compréhension de ce qu'est l'asile, comment il s'applique, quelles sont les règles et les standards. Le Bureau européen de l'asile a formé plus de 32 000 personnes depuis 2012 et pour nous c'est un socle fondamental pour tendre vers une convergence. Il y a aussi tout un travail normatif : avec les experts nationaux des Etats membres, on développe une série de lignes directrices qui posent un cadre. Ensuite, avec des réseaux d'experts, on se projette dans les Etats membres pour la mise en œuvre pratique sur le terrain. Cela passe par du conseil, ou dans les pays de première arrivée, comme la Grèce, l'Italie ou Malte, par un soutien opérationnel : on participe à la procédure d'asile. L'idée ce n'est pas juste de «faire le nombre», de leur donner suffisamment de ressources pour faire face au flux, mais aussi de faire appliquer le droit européen. On opère dans le cadre du droit national – le cadre légal italien, grec, etc. s'applique – mais notre intervention se fait aussi strictement dans le cadre des procédures européennes. Faire venir un officier de protection allemand ou finlandais en Grèce, c'est contribuer non seulement à la prise de décision mais aussi à l'échange de bonnes pratiques.

Ces agents, quand ils rentrent chez eux, reviennent avec un regard différent sur leurs propres pratiques. Ça peut sembler être des tout petits pas, mais cette coopération pratique contribue réellement à la convergence. D'un point de vue politique, c'est autre chose, mais d'un point de vue juridique, il est indéniable que le droit de l'asile européen devient une réalité, qui se construit de jour en jour, et la façon dont l'asile s'applique en Europe a été radicalement transformée par l'action européenne ces vingt dernières années.

Pourrait-on imaginer un office de protection à l'échelle européenne, unique, qui accorde ou non l'asile et relocalise ensuite les personnes qui l'ont obtenu ?

Kukka Krüger : C'est une question assez délicate car elle risque de heurter la souveraineté des Etats, et leur responsabilité envers la décision prise par cette autorité. Si on avance dans cette direction, il faudrait aussi imaginer une cour européenne commune pour traiter les recours. Je ne crois pas que ça arrivera dans un avenir proche.

Jamil Addou : Ce qui est certain, c'est qu'une partie des Etats sont totalement opposés à cette idée et d'autres la voient comme un objectif à moyen ou long terme. Il ne m'appartient pas de me prononcer sur les étapes suivantes, mais sans présager de ce qui adviendra, on n'est pas forcément dans de la science-fiction. Ce qui se passe aujourd'hui en Grèce, en Italie, était impensable il y a quelques années. J'aurais été le premier à vous dire, il y a six ans, que des officiers de protection allemands qui font des entretiens en Grèce pour le compte des autorités grecques, était impossible. Je n'aurais pas mis un centime dessus, donc même si les conditions politiques ne sont pas du tout réunies, il ne faut pas insulter l'avenir.

Si aujourd'hui à travers l'adoption du projet de règlement d'une Agence européenne de l'asile qui donnerait des pouvoirs opérationnels et techniques renforcés à l'actuel EASO, on peut déjà avoir une réponse européenne concertée pour apporter un soutien aux Etats en difficulté, ou un soutien structurel à l'ensemble des Etats membres, là on avancerait déjà considérablement.