

Synthèse | Séminaire Pour une politique européenne commune de l'asile

Date : 29 novembre 2019

Lieu : Bureau de liaison du Parlement européen en France à Paris

Intervenants :

- **Jamil ADDOU**, Chef de Département principal du Bureau européen de soutien à l'asile (EASO) – MALTE
- **Raphaël GLUCKSMANN**, Député européen (Groupe de l'Alliance Progressiste des Socialistes et Démocrates), Parlement européen – BRUXELLES
- **Kukka KRÜGER**, Chief senior specialist, Département Migration, Ministère de l'Intérieur finlandais – HELSINKI

L'objectif principal du débat organisé le 29 novembre dernier à Paris autour de deux experts et d'un député européen a été de proposer des pistes autour du projet de réforme du Règlement de Dublin que la Commission Juncker n'a pas pu achever et plus spécifiquement de revenir sur le « Paquet Asile » encore en discussion au Conseil de l'Union européenne. Ce texte, composé de sept propositions, n'a toujours pas été voté alors même qu'un accord a été trouvé sur 5 d'entre elles. Mais le débat est resté bloqué en raison de la volonté des Etats membres de voter le « Paquet » comme un tout.

L'enjeu du débat

Depuis 2016, les discussions sur les questions de l'asile ont été tendues au Conseil de l'Union européenne. Les propositions faites par la Commission européenne et par le Parlement européen visant à réformer la politique européenne commune de l'asile n'ont jamais été votées par le Conseil. En raison des tensions fortes entre Etats-membres : entre Etats d'Europe de l'Ouest et pays de Visegrad mais aussi entre pays de première entrée (Italie, Grèce, Espagne, ainsi que Chypre et Malte) et les autres Etats européens. La recherche d'un équilibre entre les notions de « solidarité » et de « responsabilité », pour reprendre les termes employés par l'ancien président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, aurait dû permettre de trouver un point d'entente sur l'enjeu d'asile. Mais, sur ce point, la dernière Commission s'est conclue par un échec. Au mois de mars 2019, à l'aube des élections européennes, la question migratoire a été délibérément absente de l'ordre du jour du dernier Conseil européen tant il est apparu impossible de trouver un accord sur cet enjeu cristallisant tant de frictions.

C'est dans ce contexte que la Finlande a pris la présidence de l'Union européenne et a choisi de placer la migration au centre de ses priorités. Un rôle difficile dont elle s'est acquittée

avec un certain succès même si son action a été freinée par le contexte politique : les élections au Parlement européen ont conduit à une suspension des discussions et les débats qui s'en sont suivis autour du choix des commissaires ont traîné en longueur et différé l'entrée en fonction de la Commission Ursula von der Leyen.

La Finlande a choisi d'adopter une approche plus pragmatique et d'aborder les questions clés de la réforme du système d'asile européen après avoir tenté de comprendre au mieux les différents systèmes nationaux afin de mettre en place un système européen fondé sur plus de prévisibilité, de viabilité et de coopération. L'un des points fondamentaux et qui a été la ligne directrice du travail de la Finlande, est qu'il ne peut exister de zone de libre circulation de Schengen sans système d'asile équilibré.

Parmi les sept propositions législatives en discussion au sein du Conseil, cinq étaient sur le point d'être adoptées avant même la mise en place à l'été 2019 de la présidence finlandaise : la proposition visant à harmoniser les conditions d'accueil des réfugiés dans l'ensemble de l'Union européenne, celle destinée à harmoniser les normes de protection au sein de l'UE, ainsi qu'une proposition contribuant au renforcement de la base de données Eurodac des empreintes digitales destinées à faciliter les retours et lutter contre les migrations irrégulières, tout comme le cadre déterminant la création d'une agence européenne de l'asile, et enfin la proposition destinée à harmoniser la réinstallation des réfugiés statutaires originaires de pays extérieurs à l'UE ou de camps de réfugiés. Ces propositions n'ont pas été abordées lors du débat.

Les propositions toujours en débat : la réforme du Règlement de Dublin et les procédures d'asile

Au Conseil de l'UE, les discussions sont bloquées par les oppositions fortes autour de la réforme de Dublin, un système qui institue le fait que le pays de première entrée dans l'UE soit celui dans lequel la demande d'asile est examinée. Le Règlement de Dublin est aujourd'hui couramment dénoncé comme inefficace et absurde. Mais, jusqu'à présent, aucun consensus n'a été trouvé entre Etats membres pour le réformer, voire le remplacer. A priori, le Règlement Dublin III avait été créé afin de garantir une meilleure répartition des demandes d'asile entre Etats membres et d'assurer la prise en compte des demandes dans un temps acceptable mais, dans les faits, Dublin a engendré un système cauchemardesque et conduit les demandeurs d'asile à se retrouver coincés dans un pays dans lequel ils ne souhaitent souvent pas demeurer et qui s'avère incapable d'examiner dans un délai raisonnable les demandes. Les demandeurs d'asile se mettent dans des situations irrégulières en quittant le pays de première entrée pour se rendre dans un autre Etat de l'UE qui ne peut examiner leur demande. Ce système déficient engendre des « mouvements secondaires »¹ et l'examen des procédures Dublin retarde grandement le travail des offices

¹ Le fait qu'un demandeur d'asile quitte le pays dans lequel sa demande d'asile doit être examinée pour un deuxième Etat Membre.

d'asile nationaux. Les délais s'allongent et les transferts s'avèrent inefficace dans la mesure où les demandeurs d'asile disparaissent souvent avant leur transfert (un quart seulement des dossiers débouche sur un transfert).

Autre point de blocage, les procédures d'asile. Cette proposition avait pourtant pour objectif d'harmoniser la donne au sein de l'UE et de réduire les différences des taux de reconnaissance entre Etats membres. En réalité, l'interprétation de la loi varie selon les Etats de l'Union et un nombre important de demandeurs d'asile, qui ont vu leur la demande rejetée dans un Etat, se rendent dans un autre pays européen et y déposent une nouvelle demande. Or cette harmonisation est un point essentiel pour réduire les tensions entre Etats Membres.

L'impossibilité de parvenir à un accord sur ces deux points apparaît comme la faillite de « l'intergouvernementalité ». Un accord s'est révélé inatteignable au sein du Conseil de l'Union européenne : aucune des propositions de la Commission, qui ont été validées par le Parlement européen, n'ont pu y être votées depuis trois ans. C'est le Conseil de l'Union européenne qui apparaît comme le point de blocage et le député européen, Raphaël Glucksmann, formule l'espoir qu'une des solutions pour dépasser cette impasse soit la conférence sur le futur de l'Europe annoncée par la Présidente de la Commission européenne.

Afin de trouver un point d'accord sur cet enjeu d'asile, la Finlande a choisi une approche tout à la fois moderne et constructive. L'idée a été de prendre de la distance vis à vis des textes législatifs et de tenter d'appréhender au mieux les systèmes d'asile nationaux à travers l'organisation d'échanges informels au sein de petits groupes de travail. Trois points-phare ont émergé de ces discussions : l'organisation de procédures aux frontières (comme cela a été proposé par les Allemands dans leur document présenté au G6 au mois d'octobre 2019) ; le choix entre procédures accélérées et procédures normales et, troisième élément, les liens entre procédures d'asile et politique de retour.

En pratique, qu'est-ce que cela signifie ? Il apparaît primordial que la solidarité soit intégrée à Dublin afin qu'un seul pays ne se retrouve pas à endosser la responsabilité de gestion des arrivées de demandeurs d'asile, bien trop lourde pour lui seul, comme c'est le cas aujourd'hui. Le Règlement de Dublin IV devrait en outre proposer ainsi un soutien permanent aux opérations de débarquement en Méditerranée et aux réinstallations. Le Bureau européen de soutien à l'asile (EASO), créé dès 2011, avait pour objectif d'être un centre offrant une expertise aux différents Etats membres en matière d'asile, mais depuis la crise dite des réfugiés de l'été 2015, son rôle a évolué, s'est amplifié et il est devenu un bras opérationnel envoyant des experts dans les pays de première entrée (Italie, Grèce, Chypre, Malte). De 40 agents en 2012, le bureau est passé à 600 agents aujourd'hui sur le terrain et 300 au siège à Malte. Pour que le système d'asile soit le plus efficace, il faudrait harmoniser l'examen des demandes d'asile et mettre en place un mécanisme de relocalisation des demandeurs d'asile fonctionnel.

Les tentatives de gérer les flux migratoires à travers des accords comme celui signé entre l'UE et la Turquie en mars 2016, ont fait l'objet de bien des critiques et offert l'opportunité au président turc d'opérer une forme de chantage récurrent avec l'Union européenne, comme le faisait régulièrement Mouammar Kadhafi qui menaçait d'ouvrir les vannes dès qu'il était en désaccord avec les pays européens.

Conclusion et perspectives

Afin de réformer le Règlement de Dublin, un consensus semble avoir été trouvé sur quatre points :

1. Le besoin d'utiliser au mieux les procédures accélérées.
2. L'importance d'apporter un appui aux pays de première entrée notamment afin de prévenir les mouvements secondaires.
3. La mise en place d'un partenariat global avec les pays d'origine et de transit des migrants.
4. La nécessité d'opérer un contrôle aux frontières extérieures de l'Europe à travers un mandat redéfini de l'agence européenne des garde-côtes et de garde-frontières (Frontex).

Quelques pistes ont ainsi été esquissées au fil du débat :

1. Le Règlement de Dublin, communément dénoncé comme étant un échec, devrait devenir un véritable outil de réparation afin de ne plus considérer le pays de première entrée comme seule responsable des enjeux d'asile. La proposition allemande, présentée lors du G6 d'octobre, s'affiche comme une piste possible en proposant des examens de l'asile aux frontières puis une répartition des demandeurs d'asile entre Etats membres volontaires même si l'existence de « centres fermés » aux frontières risque de créer des crispations au titre de la question des droits humains.
2. Aucun progrès ne pourra être mené dans le domaine de l'asile sans base juridique notamment sur l'enjeu des relocalisations. Les solutions de débarquement *ad hoc* menées jusqu'à présent n'offrent pas une solution pérenne. Certes, plus de 1000 personnes secourues en mer en 2019 ont été relocalisées suite à leur demande d'asile en Italie et à Malte. Le pré-accord de la Valette de septembre 2019, signé par seulement 5 pays, reste pour le moment une démarche positive mais encore bien timide. Il ne pourra s'avérer efficace que si d'autres Etats membres le signent. Les plans de débarquement doivent être définis sur une base juridique pérenne et ne pas impliquer des négociations entre chefs d'Etat à chaque débarquement, ce qui n'est soutenable ni d'un point de vue politique, ni sur le plan opérationnel.

3. Après l'échec de la proposition législative portée au Parlement européen au mois de novembre qui prévoyait le renforcement des opérations de secours en mer², une Initiative citoyenne européenne (ICE) sur l'enjeu du secours en mer est en train d'être lancée. L'idée étant de mettre fin au « délit de solidarité » et d'organiser à l'échelle européenne des opérations de secours en mer, comme cela a été le cas, par le passé, à travers l'opération Sophia.

² Le texte prévoyait, outre le renforcement des missions de secours en Méditerranée, également l'ouverture des ports européens aux ONG, la mise en place d'un mécanisme de répartition des migrants secourus en mer, la sécurisation de corridors humanitaires - notamment pour les personnes retenues dans les centres de rétention en Libye, ainsi que l'arrêt du soutien, particulièrement critiqué, aux garde-côtes libyens. Mais il a été rejeté à deux voix.