



ALTERNATIVE

POUR UNE POLITIQUE D'ASILE
EUROPÉENNE RÉELLEMENT SOLIDAIRE

Décembre 2021

INTRODUCTION

L'année 2020 marque le triste record du plus grand nombre de personnes déplacées par les conflits, les persécutions et les violences à travers le monde. Selon les données du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), leur nombre est ainsi passé de 65,3 millions en 2015 à 82,4 millions en 2020, dont 48 millions de déplacés à l'intérieur de leur propre pays, un niveau sans précédent. Contrairement aux idées reçues, sur les 26,4 millions de personnes réfugiées en 2020, 86 % sont accueillies dans des pays en voie de développement, la plupart frontaliers de leur pays d'origine.

L'Europe est ainsi loin d'assumer une grande part des responsabilités mondiales face à l'augmentation du nombre de personnes déracinées. Si globalement le nombre de réfugiés accueillis au sein de l'Union européenne (UE) en 2020 a augmenté de 3 % selon les données du HCR, la pandémie de Covid-19 et les restrictions de circulation qui y sont liées ont entraîné une baisse de 33 % du nombre de demandes d'asile par rapport à l'année précédente, avec 416 630 primo-demandes déposées. Dans le contexte de crise sanitaire, l'UE a également enregistré le plus faible niveau d'arrivées irrégulières en six ans.

Malgré ce maigre nombre d'arrivées, l'UE continue pourtant de privilégier le développement de sa politique d'endiguement des arrivées et d'externalisation de ses responsabilités en matière d'asile envers des pays peu protecteurs et respectueux des droits humains, tels que la Libye ou la Turquie, au détriment de la mise en œuvre d'une politique d'accueil digne et solidaire.

Le 23 septembre 2020, la Commission européenne présidée par Ursula von der Leyen a présenté un « Pacte sur la migration et l'asile » visant à amender les textes composant le régime d'asile européen commun actuel et à réformer la politique migratoire de l'Union, après des années d'impasse. Composé de neuf nouvelles propositions de règlements et de recommandations, le Pacte propose, entre autres, d'instaurer une procédure de « filtrage », d'asile et de retour aux frontières extérieures de l'UE, ainsi qu'un nouvel instrument de « gestion de l'asile et de la migration », comportant notamment un mécanisme de solidarité « flexible », en remplacement de l'actuel règlement Dublin.

Dans une « Déclaration de Rome » diffusée en décembre 2020, France terre d'asile, rejointe par 42 autres organisations de la société civile, réseaux et villes européennes, avait déjà mis en lumière les points critiques du Pacte, s'opposant ainsi aux différentes mesures qui visent à prévenir les arrivées, renforcer les contrôles aux frontières et accroître les retours vers les pays d'origine.

Il existe pourtant des alternatives. Ce document n'est pas un commentaire des propositions du Pacte européen : il a pour ambition de tracer les grandes lignes de ce qu'il est possible pour l'Union européenne de mettre en œuvre pour une politique d'asile qui soit véritablement solidaire - au sein de l'Union, tout comme à l'égard des pays tiers qui accueillent la majorité des personnes en besoin de protection dans le monde.

Les propositions formulées dans ce document abordent ainsi les différents volets des politiques d'asile européennes : l'accueil et la prise en charge des personnes en quête de protection, leur arrivée aux frontières extérieures de l'UE - terrestres ou maritimes -, et l'accès effectif et rapide à la procédure d'asile dans un État membre de l'Union, dans le respect des droits fondamentaux.



I. METTRE EN PLACE UNE SOLIDARITÉ EFFECTIVE AUX FRONTIÈRES EXTÉRIEURES DE L'UNION EUROPÉENNE

➔ INSTAURER UN MÉCANISME DE RÉPARTITION DES DEMANDEURS D'ASILE PÉRENNE ET PRÉVISIBLE AU SEIN D'UNE COALITION D'ÉTATS MEMBRES VOLONTAIRES

Il n'existe actuellement aucun mécanisme de solidarité structuré dans le cadre du régime d'asile européen commun (RAEC) permettant d'accueillir et de répartir équitablement les personnes en besoin de protection au sein de l'Union. Alors que le nombre de demandes d'asile déposées sur le territoire de l'UE a significativement diminué depuis 2015, les 27 États membres de l'Union ne parviennent toujours pas à s'accorder sur l'équilibre à définir entre responsabilité et solidarité à l'égard des États situés en « première ligne » pour l'accueil des migrants, tels que l'Espagne, la Grèce et l'Italie.

Si les États du Sud de l'Europe dénoncent une répartition inégale des demandeurs d'asile et réclament l'instauration d'un mécanisme de solidarité contraignant au sein de l'Union, d'autres, comme la Hongrie, la Slovaquie, la

République tchèque ou la Pologne, demeurent vigoureusement opposés à ce projet depuis les tentatives infructueuses de mise en place d'un tel système entre 2015 et 2017.

Pourtant, l'absence d'un mécanisme de solidarité concret entre États membres continue d'engendrer des situations intolérables, à l'image des blocages de navires humanitaires en mer Méditerranée, des « *pushbacks* » de migrants et des camps surpeuplés aux frontières de l'Union. Suite à l'incendie qui a ravagé le camp insalubre de Moria sur l'île grecque de Lesbos en septembre 2020, treize États membres se sont engagés à relocaliser 5 200 personnes vulnérables, dont 1 600 mineurs isolés étrangers. Bien qu'encourageantes, ces initiatives *ad hoc* sont insuffisantes pour répondre aux besoins des

milliers de personnes exilées qui se trouvent dans les pays situés en première ligne.

Le Pacte de la Commission européenne ne propose quant à lui qu'un mécanisme de solidarité « flexible », pouvant prendre la forme d'une relocalisation de demandeurs d'asile, d'un soutien en vue de leur retour ou d'un appui opérationnel, applicable seulement

en cas de « pression migratoire » ou de « situation de crise ». La relocalisation des demandeurs d'asile provenant d'un pays à faible taux de reconnaissance ne serait par ailleurs pas obligatoire en cas de « pression migratoire ». Or, pour sortir de l'impasse actuelle, nous considérons qu'il est nécessaire de mettre en place un mécanisme de répartition pérenne.

PROPOSITIONS :

- Un **mécanisme de répartition pérenne et prévisible, dans l'esprit des précédents programmes de relocalisation, devrait être mis en place et formalisé au sein d'une coalition d'États membres volontaires**, y compris en dehors des « situations de crise » ou de « pression migratoire », telles qu'évoquées dans le Pacte européen sur la migration et l'asile.

Certains États membres, à l'instar de la France, de l'Allemagne ou encore du Portugal, ont déjà démontré leur volonté de faire preuve de solidarité en menant des initiatives *ad hoc* de relocalisation de demandeurs d'asile, notamment depuis la Grèce. Ces efforts doivent toutefois être intensifiés, formalisés et pérennisés pour répondre aux besoins existants.

Afin de mettre en œuvre ce mécanisme, les points suivants doivent aussi être traités :

- Un **poste de coordinateur au sein de la Commission européenne pourrait être créé** afin de recueillir les demandes de répartition de la part des États membres situés en première ligne, piloter et soutenir les initiatives déjà menées par la coalition, et inciter d'autres États à prendre part au dispositif. La Commission européenne devrait ainsi jouer un rôle actif de coordination et de soutien auprès du HCR, du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) et de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) qui pilotent actuellement les initiatives existantes en collaboration avec les organisations de la société civile.
- Afin de déterminer la répartition des demandeurs d'asile au sein de la coalition d'États membres volontaires, le mécanisme devrait avant tout **prendre en compte les liens familiaux, linguistiques et culturels des personnes ainsi que leurs souhaits** pour faciliter l'adhésion au programme de répartition et garantir davantage de perspectives d'intégration dans le pays d'accueil.
À défaut, le pays de relocalisation du demandeur devrait être déterminé en fonction d'une clé de répartition basée sur des critères objectifs, tels que le produit intérieur brut, la taille de la population ou encore le nombre de personnes déjà accueillies au cours des dernières années.
- Ce **mécanisme de répartition pérenne devrait concerner l'ensemble des demandeurs d'asile**. Pour favoriser une répartition réellement équitable des demandeurs au sein de la coalition d'États membres volontaires, ce mécanisme ne peut faire de distinctions en fonction du taux de reconnaissance.
- Des **centres de transit ouverts, respectant les plus hauts standards européens en matière d'accueil, devraient être créés**, notamment aux frontières extérieures de l'UE, afin

d'enregistrer et orienter les demandeurs suite à leur arrivée, et permettre une identification rapide des plus vulnérables. Les **critères permettant de désigner l'État membre de relocalisation devraient être examinés à cette occasion**. En capitalisant sur l'échec des « *hotspots* », le processus de répartition devrait respecter des délais courts afin d'éviter une saturation des centres. De même, le premier accueil aux frontières de l'Europe ne peut être l'enfermement. Les lieux de privation de liberté n'ont pas de raison d'être face à une politique incitative de répartition.

- En complément d'un mécanisme de répartition pérenne, l'Union européenne et les États membres devraient fournir une **assistance financière et technique aux pays situés aux frontières extérieures de l'UE** qui rencontrent des difficultés à accueillir dignement les demandeurs d'asile et à examiner leurs dossiers.

➔ GARANTIR UNE RÉPONSE COORDONNÉE DE L'UNION EUROPÉENNE EN MÉDITERRANÉE

Faute de voies légales et sûres d'accès vers l'Europe, la route migratoire de la Méditerranée demeure la plus dangereuse au monde, avec près de 18 000 décès recensés depuis 2015. De janvier à octobre 2021, plus de 1 500 personnes ont trouvé la mort en Méditerranée en tentant de rejoindre l'Europe selon l'OIM.

Pourtant, depuis l'arrêt de l'opération européenne EunavforMed/Sophia au printemps 2019 - qui visait à lutter contre le trafic de migrants et, dans un second temps, à sauver des vies en Méditerranée - plus aucune opération de recherche et de sauvetage en mer n'est soutenue par les pays membres, alors même que les sauvetages en mer relèvent de la responsabilité des États en vertu du droit international. Pire, certains États membres, à l'instar de l'Italie, continuent d'entraver les opérations menées par les organisations de la société civile en refusant de faire débarquer les navires humanitaires dans les ports ou en les retenant à quai pendant plusieurs semaines, voire des mois, sous des prétextes opaques. Au 15 juin 2021, sur un total de 16 navires humanitaires, neuf faisaient ainsi l'objet de saisies judiciaires, tandis que quatre autres étaient contraints de rester à quai pour

effectuer une maintenance selon l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Alors que depuis le début de l'année 2021, une recrudescence des arrivées de personnes en quête de protection *via* la route de la Méditerranée centrale, notamment vers l'Italie, est observée, aucun mécanisme de répartition n'a par ailleurs été mis en place entre les États membres de l'UE pour le débarquement et l'accueil des personnes secourues en mer. De nombreux navires humanitaires errent encore souvent pendant plusieurs jours, avec à leur bord des centaines de personnes, dans l'attente d'être autorisés à débarquer dans un port sûr.

En parallèle, la collaboration de l'UE avec les autorités libyennes pour prévenir les arrivées en Europe continue de provoquer des renvois sommaires de milliers de personnes en besoin de protection vers la Libye, pays qui n'est pourtant pas considéré comme sûr par les Nations unies compte tenu des graves violations des droits humains. Selon le HCR, les garde-côtes libyens ont renvoyés près de 13 000 personnes en Libye depuis le début de l'année, un nombre déjà plus important qu'en 2020.

PROPOSITIONS :

- Les **opérations de recherche et de sauvetage en mer Méditerranée coordonnées par les États membres de l'UE doivent être réactivées**, notamment en collaboration avec Frontex, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes. Contrairement à l'opération européenne EunavforMed/Sophia, les **secours en mer devraient être placés au cœur du mandat des nouvelles opérations** afin de sauver davantage de vies. Les sauvetages en mer relevant de la responsabilité des États en vertu du droit international, l'UE doit assumer ses responsabilités.
- Les **mesures adoptées par certains États membres visant à criminaliser les organisations humanitaires et entraver les opérations de recherche et de sauvetage en mer Méditerranée** - notamment au moyen de procédures administratives abusives - **doivent cesser**.
- **Un cadre légal contraignant, clarifiant les modalités d'un mécanisme prévisible de débarquement dans un port sûr et de prise en charge, devrait être défini**. Le mécanisme pour débarquer les personnes secourues en mer devrait être **mis en place entre les ports des États européens volontaires membres de la coalition**. La « base d'accord » convenue entre certains États membres de l'UE en septembre 2019 à La Valette, à Malte, pour le débarquement organisé des migrants secourus en Méditerranée centrale, prouve qu'un tel système est réalisable. **Le mécanisme devrait être prévisible** afin d'éviter que les personnes secourues ne restent bloquées en mer pendant des jours dans l'attente d'un port sûr pour accoster. Parmi l'ensemble des ports accueillants volontaires, **le port le plus proche devrait être privilégié** en ce sens.
- Il est nécessaire de **mettre un terme aux renvois de migrants vers des ports qui ne sont pas considérés comme sûrs par le HCR**. Les personnes secourues notamment dans la zone de recherche et de sauvetage libyenne devraient être débarquées dans un port sûr d'un État membre de l'UE volontaire compte tenu de la situation politique et sécuritaire en Libye, où les droits humains sont bafoués – et avoir accès à la procédure d'asile pour celles qui en font la demande.



© Fotomovimiento

II. INSTAURER UNE ALTERNATIVE SOLIDAIRE ET DIGNE AU SYSTÈME DUBLIN

➔ CRÉER UN SYSTÈME SOLIDAIRE D'INSTRUCTION DE LA DEMANDE D'ASILE BASÉ SUR LE MÉCANISME DE RÉPARTITION VOLONTAIRE

Le principe posé par le règlement Dublin III de la prise en charge des demandeurs d'asile par le pays de « première entrée », est à l'origine même de la crise de solidarité que l'on constate en Europe depuis 2015. Ce critère discriminant entraîne une répartition inéquitable des demandeurs d'asile au sein de l'UE, qui sont ainsi accueillis par une poignée d'États membres. En 2020, 80 % des primo-demandes d'asile déposées dans l'UE des Vingt-Sept ont ainsi été concentrées dans cinq pays seulement malgré la crise de la Covid-19, dont près de 35 % dans des pays du pourtour méditerranéen, en Espagne, en Grèce et en Italie.

En faisant peser un poids excessif sur les pays de l'UE situés en « première ligne », le règlement Dublin a contribué à créer des situations insoutenables, à l'image des camps

surpeuplés dans les îles égéennes grecques ou des renvois sommaires et illégaux de migrants aux frontières extérieures de l'Union.

Par ailleurs, alors que le premier critère qui devrait être étudié pour déterminer l'État membre responsable de l'instruction d'une demande d'asile devrait être l'existence de liens familiaux, ce dernier n'est, *de facto*, que rarement considéré. Selon les données d'Eurostat, les transferts pour motif familial représentaient ainsi seulement 3,2 % des demandes de tous les États membres en 2019 et seulement 1,2 % des demandes de la France.

Malgré ces dysfonctionnements évidents, le Pacte de la Commission européenne conserve néanmoins les grands principes actuellement en vigueur posés par le règlement Dublin III, dont le critère imposant une responsabilité prioritaire au seul État de première arrivée.

PROPOSITION :

- **L'État membre responsable de l'instruction d'une demande d'asile devrait être celui dans lequel la personne a été transférée dans le cadre du mécanisme de répartition pérenne et prévisible mis en place au sein de la coalition d'États membres volontaires.** Un tel système éviterait notamment des transferts complexes, coûteux et peu efficaces entre États membres.

Dans le cadre du mécanisme de répartition solidaire, le **critère du pays de première entrée** du demandeur d'asile, tel qu'il existe dans le système de Dublin, **serait de facto aboli.**

➔ **PROPOSER UNE ALTERNATIVE CONCRÈTE POUR METTRE FIN AUX ERRANCES ET AUX MOUVEMENTS SECONDAIRES**

Alors qu'il avait été créé pour coordonner la prise en charge des demandes d'asile au sein de l'Union, le « système Dublin » a également démontré son inefficacité au fil des années. L'absence de reconnaissance mutuelle des décisions prises en réponse à une demande de protection internationale, aussi bien positives que négatives, permet notamment à une personne déboutée de l'asile dans un pays de l'Union de déposer une nouvelle demande dans un autre État membre. Alors que ces « dublinés » devraient être reconduits vers le pays où leur première demande a été déposée, les transferts n'aboutissent que rarement en pratique.

Ces personnes qui sont placées en « procédure Dublin » ne peuvent introduire une nouvelle demande d'asile dans l'État où ils se trouvent qu'après un délai pouvant aller jusqu'à dix-huit mois, une longue période pendant laquelle ces « dublinés » sont le plus souvent condamnés à l'errance et à la précarité. Parfois, ces personnes ne peuvent être renvoyées dans leur pays d'origine, en vertu du principe de non-refoulement ou en cas de refus de réadmissions, et sont ainsi condamnées à attendre l'expiration des dix-huit mois de délai, sans aucune autre solution de repli.

PROPOSITIONS :

- Dans la continuité de l'harmonisation des régimes d'asile européens, la question de la **reconnaissance mutuelle des décisions en matière d'asile** devrait être étudiée. Les **bénéficiaires d'une protection internationale devraient pouvoir s'établir dans un autre État membre de l'UE rapidement**, en respectant les mêmes conditions que celles imposées aux ressortissants européens. Cette reconnaissance mutuelle doit trouver son fondement dans un « statut uniforme d'asile », valable dans toute l'UE, qui doit enfin être introduit pour les personnes bénéficiant d'une protection, comme le prévoit l'article 78-2 du TFUE.
- **En cas d'impossibilité de renvoi d'un demandeur d'asile débouté** d'un autre État membre de l'UE vers son pays d'origine, des procédures de régularisation, y compris au titre d'une protection humanitaire, doivent être mises en place. Ces procédures doivent être conduites dans l'État membre où se trouve la personne afin de mettre fin aux errances inutiles.



III. FONDER LA COOPÉRATION AVEC LES PAYS TIERS SUR LE PRINCIPE DE SOLIDARITÉ

© NATO

➔ ÉTABLIR UN PARTENARIAT RESPONSABLE ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LES PAYS TIERS BASÉ SUR LA SOLIDARITÉ

En 2020, 86 % des réfugiés ont été accueillis par des pays en voie de développement, la plupart frontaliers de leur pays d'origine selon les données du HCR. Alors que la pandémie de Covid-19 a exacerbé les vulnérabilités socio-économiques et politiques des pays de premier accueil et de transit des migrants et réfugiés, il apparaît plus que jamais nécessaire de les aider à accueillir dignement les personnes en besoin de protection, notamment par le biais d'instruments financiers.

Néanmoins, si l'aide au développement des pays tiers revêt une importance capitale pour mettre en œuvre une politique migratoire européenne vraiment solidaire, cette dernière est toujours plus instrumentalisée à des fins de prévention des arrivées en Europe. Ainsi, alors même que le nombre total de demandes d'asile en Europe ne cesse de diminuer depuis 2016, l'UE continue de négocier avec les pays tiers, tels que la Turquie ou la Libye, pour prévenir et empêcher les arrivées sur son sol en contrepartie d'importantes aides financières.

Les événements survenus en mars 2020 à la frontière gréco-turque, durant lesquels la question migratoire a été instrumentalisée, révèlent pourtant la fragilité et les limites de cette politique de sous-traitance tant prônée par l'Union.

En plus d'entraver un accès effectif à la protection internationale, ces politiques, à l'image du renouvellement annoncé de l'accord avec la Turquie conclu en 2016 ou encore de la prolongation en 2020 de la coopération avec les garde-côtes libyens - engendrent de graves violations des droits humains et du principe de non-refoulement, pourtant inhérent au droit d'asile et consacré par la Convention de Genève de 1951. Depuis 2020, de nombreux médias et organisations de la société civile dénoncent ainsi une multiplication inquiétante des cas de « *pushbacks* », des renvois sommaires, souvent violents, de migrants aux frontières extérieures de l'Union vers des pays tiers, sans que leur besoin de protection n'ait pu être étudié.

PROPOSITIONS :

- La priorité de la coopération avec les pays tiers doit être de **soutenir le développement de systèmes de protection et d'accueil dignes, notamment dans les pays de premier accueil et de transit des migrants et réfugiés**, par le biais d'un soutien financier et technique.
- Les **aides financières accordées aux pays tiers, notamment l'aide au développement, ne doivent néanmoins pas être instrumentalisées** et doivent être déconnectées des considérations relatives à la prévention des arrivées. La coopération avec les pays tiers ne peut reposer sur une politique d'externalisation de nos responsabilités en matière d'asile.
- Des critères doivent être définis afin de déterminer avec quels pays l'UE peut coopérer : **le respect des droits de l'Homme et du droit d'asile doivent être placés au cœur de tout accord et partenariat.**

➔ DÉVELOPPER LES VOIES D'ACCÈS LÉGALES ET SÛRES VERS L'EUROPE

Une politique d'asile européenne véritablement solidaire doit également nécessairement mettre l'accent sur le développement des voies d'accès légales existantes, telles que la réinstallation, la réunification familiale et d'autres voies complémentaires. Les pays développés, notamment européens, n'accueillent qu'une infime part des personnes en besoin de protection à travers le monde, alors même que leur nombre ne fait que croître. Il en va ainsi du devoir moral des États membres de l'UE de soutenir les pays de premier accueil et d'assumer leur part de responsabilités au niveau mondial.

Le développement des voies légales sûres de migration est également indispensable afin que les personnes en quête de protection puissent bénéficier d'un accès sûr aux procédures d'asile, sans avoir à risquer leur vie dans des voyages périlleux vers l'Europe. Le renforcement des politiques des États membres visant à décourager et entraver la venue des réfugiés sur leur territoire, pousse toujours de nombreuses personnes à recourir à des réseaux de passeurs et de trafiquants

d'êtres humains pour tenter d'atteindre l'UE *via* la Méditerranée. Toutefois, ces voies d'accès légales ne peuvent être utilisées comme moyen d'externaliser la gestion des demandes d'asile hors des frontières européennes. L'accès à la demande d'asile pour les personnes se trouvant sur le territoire d'un État membre doit rester garanti, conformément au principe de non-refoulement consacré par la Convention de Genève.

En parallèle, il est nécessaire de soutenir la migration légale de travail vers l'Europe. Faute d'une politique assez développée en la matière, des personnes empruntent parfois la voie de l'asile dans le seul espoir de pouvoir travailler sur le Vieux Continent. Alors que la pandémie de Covid-19 a fait basculer certains pays d'origine des migrants en récession économique, il est possible qu'un nombre accru de personnes décident de se rendre dans l'UE en raison des perspectives d'emploi. Dans un contexte d'une Europe vieillissante et en manque de main-d'œuvre dans certains secteurs, il est temps que l'UE se saisisse de la question.

PROPOSITIONS :

- Les États membres doivent **renforcer et honorer leurs engagements en matière de réinstallation face aux besoins croissants de protection dans le monde, tout en garantissant l'accès à la demande d'asile aux personnes arrivant directement sur leur territoire**. Selon les projections du HCR, près de 1,47 million de réfugiés auront besoin d'être réinstallés dans un autre pays en 2022. En 2020, seuls près de 35 000 réfugiés ont pu être réinstallés, soit le plus bas niveau atteint depuis deux décennies, alors même que le nombre de personnes en quête de protection ne fait que croître.
- En parallèle, les **États membres doivent développer les voies de migration légale complémentaires, à l'image des visas au titre de l'asile, des couloirs humanitaires, du parrainage privé et des couloirs universitaires**.
- Droit fondamental, les États membres devraient **faciliter l'accès des bénéficiaires d'une protection internationale à la procédure de réunification familiale**, souvent longue et complexe. Pour les États membres qui ne l'appliquent pas déjà, la définition des membres de la famille éligibles devrait être élargie au-delà de la famille nucléaire afin d'étendre la procédure aux enfants majeurs et aux ascendants directs à la charge du regroupant.