



Le Règlement Dublin : perspectives européennes

décembre 2019

**CIRÉ**

Sommaire

Introduction	3
De révision en révision, une défaillance qui s'accroît	3
Des voies sans issue	5
Nécessité d'un système plus juste et plus humain	6
Conclusion	7

Introduction

Dans une précédente analyse (« L'application polémique du Règlement Dublin : le début de la fin de la convention de Genève ? »), nous retracions l'historique du Règlement Dublin, jusqu'à sa troisième version, Dublin III, adoptée en 2013.

Nous poursuivons ici l'étude d'un système de plus en plus défaillant. La solidarité européenne a été et reste aujourd'hui largement mise à l'épreuve par les principes fondateurs de ce Règlement. C'est aujourd'hui la politique européenne de protection des réfugiés - demandeurs de protection internationale - qui vacille devant l'application à faire de ce Règlement.

De révision en révision, une défaillance qui s'accroît

Le système Dublin exerce une pression plus forte sur les premiers pays d'entrée dans l'Union européenne. Il est aussi, et surtout, source d'injustice et rend le système inefficace, dans la mesure où il crée ce qu'il est censé éviter au départ : les mouvements secondaires de migrants, les demandeurs d'asile « sur orbite », ou encore les migrants « en transit ». Il est enfin coûteux, en termes financiers et humains.

Le système est tellement défaillant que les décideurs européens ont dû se rendre à l'évidence : le Règlement Dublin III ne fonctionne pas et est inadéquat. Il n'est pas appliqué de la même manière dans tous les États de l'Espace Dublin, la hiérarchie des critères ne tient pas compte des capacités, des conditions d'accueil et de traitement des demandes d'asile dans les États membres, sa mise en œuvre rallonge bien souvent les procédures d'asile et il crée de nombreux mouvements secondaires¹.

En parallèle, la crise politique de la gestion de l'accueil au sein de l'UE² a débouché sur un renforcement accru du processus d'externalisation de l'asile et des contrôles frontaliers, afin de maintenir les personnes migrantes dans leur pays d'origine ou de transit, en tous cas loin des frontières européennes, au prix de nombreuses violations de leurs droits fondamentaux. Dans les mesures d'externalisation déjà mises en œuvre, citons notamment l'accord UE-Turquie destiné à bloquer les arrivées de migrants en Grèce depuis la Turquie, le renforcement de la surveillance et du contrôle aux frontières extérieures de l'Union européenne avec l'Agence Frontex, la mise en place de « hotspots » sur les îles grecques et italiennes pour enregistrer, trier et stopper les migrants dès leur arrivée sur le sol européen, et la collaboration avec la Libye et d'autres pays africains instables, sans égard pour le respect par ces États des droits fondamentaux des migrants.

Écrit par Sotieta Ngo - directrice du CIRÉ

Éditrice responsable : Sotieta Ngo - tous droits réservés - CIRÉ asbl 2019 - cire.be

¹ Document COM (2016) 270: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/FR/COM-2016-270-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF>

PDF et arrêt N.S. de la Cour de justice de l'UE, C-411/10, §79 : <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=117187&doclang=FR>

² Voir la brochure du CIRÉ « Ceci n'est pas une crise des migrants. Ceci est une crise d'humanité », dernière édition avril 2017 : <https://www.cire.be/wp-content/uploads/2016/11/brochure-cest-n-est-pas-une-crise-2017-web.pdf>

Au niveau européen, il est donc question de réviser le Règlement Dublin III et, plus globalement, le système d'asile européen commun, en réformant les directives du « paquet asile ». Les négociations initiées il y a plus de deux ans sont pourtant toujours au point mort et semblent même devenues secondaires. Les États membres sont incapables de dépasser la crise politique dans laquelle ils se sont engouffrés depuis 2015 et de proposer un véritable mécanisme de solidarité.

Le processus législatif européen prévoit en la matière que le Parlement et le Conseil européens s'accordent sur un texte commun avec la Commission au terme d'un trilogue, ce qui n'apparaît pas évident, tant les positions de la Commission européenne et du Parlement européen³ sont éloignées. Actuellement, les discussions sont toujours en cours au sein du Conseil et les visions des États sont très divergentes sur la question de la répartition des demandeurs d'asile. Certains pays, comme ceux de Visegrad, remettent en cause la solidarité, voire l'accueil des demandeurs d'asile sur leur territoire.

Dès mai 2015, la Commission a proposé un mécanisme temporaire de solidarité de « relocalisation » de demandeurs d'asile de Grèce et d'Italie. La relocalisation ainsi mise en œuvre de septembre 2015 à septembre 2017 a consisté en une solidarité temporaire et obligatoire, portant sur la sélection et le transfert de demandeurs d'asile ayant un besoin élevé de protection internationale, de la Grèce ou de l'Italie vers un autre État membre. Malgré son caractère obligatoire, le programme de relocalisation a été un échec cuisant : en deux ans, seules 30.000 personnes ont bénéficié de ce programme, sur les 160.000 prévues au départ.

En mai 2016, la Commission européenne a proposé une révision du Règlement Dublin III, via l'adoption du « Règlement Dublin IV ». La proposition de la Commission ne tendait pas à réformer ou à simplifier la logique du système Dublin, mais en consolidait les principes de base (à défaut d'autres critères, celui de l'entrée irrégulière prévaut) et ne prévoyait, comme mécanisme de solidarité, qu'un dispositif « correcteur » de répartition des demandeurs en cas d'afflux dans un État membre, et lorsqu'un seuil relativement élevé était atteint. La clause de souveraineté qui permet aujourd'hui aux États de se déclarer responsables, même lorsque d'autres critères du Règlement s'appliquent, serait limitée aux seuls motifs familiaux. Les délais maximaux relatifs au transfert des personnes seraient supprimés, ce qui signifie qu'une fois un État désigné responsable, sa responsabilité reste établie de façon permanente, même si la personne a quitté l'espace Schengen pendant des années avant d'y revenir ensuite.

Le régime est même durci afin d'empêcher que le système d'asile commun ne soit perturbé par des mouvements secondaires, considération majeure pour la Commission. L'idée étant de dissuader et de sanctionner les demandeurs d'asile qui se déplaceraient dans un autre État (non responsable en vertu des critères du Règlement) : procédure accélérée et retrait du droit à l'accueil pendant la procédure d'asile.

En ne changeant pas en profondeur le système Dublin défaillant et en ne prenant pas en compte les choix et la situation personnelle des demandeurs de protection, ce projet de Dublin IV risque bien de créer davantage de mouvements secondaires, d'errance et de précarité pour les personnes en besoin de protection internationale. Quant au problème de renforcer véritablement la solidarité entre États membres, il reste non résolu.

Des voies sans issue

Face à la proposition de la Commission, le Parlement européen a adopté une position radicalement différente comme base de négociation. Il s'agit du « rapport Wikström »⁴. L'approche répressive et dissuasive de la Commission y est abandonnée : plus de sanctions, ni de restrictions au droit de recours ou aux clauses discrétionnaires. Et surtout, les critères hiérarchiques du Règlement sont modifiés afin de prendre en compte le lien réel entre le demandeur et un État (liens de famille ou d'études, par exemple). Le critère de l'entrée irrégulière, actuellement le plus appliqué et le plus problématique, est abrogé. En lieu et place d'un seul mécanisme d'ajustement en cas d'afflux uniquement, le Parlement propose un mécanisme permanent de distribution vers les États membres qui accueillent le moins de demandeurs d'asile, lorsqu'aucun lien réel n'aura permis de lier le demandeur à un État.

Même si la solidarité entre États est favorisée, il s'agira toujours, dans bien des cas, de transférer de manière forcée les demandeurs vers un État avec lequel ils n'ont aucun lien. Actuellement, et à défaut de réelle harmonisation de l'asile au niveau européen, les États qui accueillent le moins sont bien souvent ceux dont le système d'asile et/ou d'accueil est défaillant. Ce qui n'est pas sans poser un réel problème.

La position du Conseil européen sur la refonte du système commun d'asile, dont fait partie l'épineux Règlement Dublin III, était attendue lors d'un important sommet européen, les 28 et 29 juin 2018⁵. Les oppositions et les profondes divergences sur la refonte de Dublin III ne l'ont pas permis. Les questions cruciales de solidarité entre États et d'accueil des demandeurs d'asile au sein de l'Union européenne ont même été détournées au profit de la lutte contre la migration irrégulière et de l'externalisation de l'asile, qui semblent à nouveau être les seules solutions envisagées et envisageables par les États pour répondre aux défis de la migration.

Pris dans la tourmente de l'affaire de l'Aquarius⁶, les États se sont notamment accordés sur la création des « plates-formes de débarquement régionales » dans des pays tiers à l'Union européenne, et des « centres contrôlés » au sein du territoire de l'Union. Ces centres contrôlés auraient pour objectif de trier les migrants et les demandeurs d'asile arrivés via la Méditerranée, et de les transférer vers un État membre qui les prendrait en charge. On perçoit mal comment ces propositions parviendront à pallier les dysfonctionnements du système actuel, d'autant que la création de ces centres et les transferts se feraient uniquement sur base volontaire de la part des États et donc, en comptant sur la solidarité et la bonne volonté des États membres qui font cruellement défaut depuis 2015.

En septembre 2019, la France, l'Italie, l'Allemagne et Malte, soutenus par Dimitri Avramopoulos, ancien Commissaire européen en charge de la migration, se sont réunis lors d'un mini-sommet informel et se sont accordés sur un système de répartition automatique des personnes migrantes en Méditerranée. Examiné lors d'un conseil européen « Justice et Affaires Intérieures » en octobre 2019, ce système n'a pas fait l'unanimité au sein des États membres de l'Union, seuls 10⁷ sur 28 ayant accepté de soutenir la proposition de répartition. La Belgique s'est rangée du côté des États qui n'ont pas apporté leur soutien à l'accord de répartition, comme les États de Visegrad, notamment⁸.

La dynamique européenne est bien au point mort et l'on n'aperçoit malheureusement pas d'issue communautaire à court ou à moyen terme en matière d'accueil des réfugiés. Seules des initiatives nationales ou des collaborations entre États permettront de dépasser l'absence de solidarité entre États membres et d'accueillir les réfugiés.

3 Francesco Maiani, « Quelle réforme pour le système Dublin ? », avril 2018 : <https://asile.ch/2018/06/14/francesco-maiani-quelle-reforme-pour-le-systeme-de-dublin/>

4 Document A8-0345/2017 du 6 novembre 2017 sur : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT%2BREPORT%2BA8-2017-0345%2Bo%2BDOC%2BXML%2BV0//FR>

5 Voyez les conclusions du conseil européen du 28 et 29 juin 2018 : <http://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/EUCO-Conclusions-Juin2018.pdf>

6 Pour rappel, l'Italie refusait à ce navire humanitaire ayant secouru des migrants, tout accès à ses ports.

7 Irlande, Portugal, Luxembourg, Slovaquie, Lituanie, Lettonie et Estonie, outre les porteurs de l'accord : France, Allemagne, Italie et Malte.

8 L'Echo, « La Belgique ne soutient pas l'accord de Malte sur la répartition des migrants », 8 octobre 2019 : <https://www.lecho.be/economie-politique/europe/general/la-belgique-ne-soutient-pas-l-accord-de-malte-sur-la-repartition-des-migrants/10169668.html>

Nécessité d'un système plus juste et plus humain

Il est plus que temps de rappeler aux dirigeants européens l'importance du droit d'asile consacré par la Convention de Genève de 1951, la Déclaration universelle des droits de l'Homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il est essentiel de permettre l'accès à la procédure d'asile, à la protection internationale et au territoire pour les personnes migrantes.

Il est essentiel de mettre fin à la « loterie de l'asile » et d'œuvrer à une réelle harmonisation vers le haut du système d'asile européen, afin d'avoir des conditions d'accueil dignes et une procédure d'asile qualitative dans tous les pays européens. Aujourd'hui, la qualité de la procédure et les conditions d'accueil des demandeurs d'asile diffèrent selon les États membres. Les chances d'obtenir une protection varient fortement d'un État à l'autre. Tant qu'il existera des disparités au niveau des conditions d'accueil et que les chances d'obtenir une protection ne seront pas égales, les mouvements secondaires continueront, en toute logique, d'exister.

Il est également important que le statut de protection obtenu dans un État membre soit reconnu dans tous les États membres, afin de donner aux bénéficiaires d'une protection internationale la possibilité de se déplacer plus facilement à l'intérieur de l'UE après l'obtention d'un statut de protection. Ceci inclut la possibilité de s'installer dans un autre État membre que celui qui a accordé la protection, par exemple, pour y travailler. Cela pourrait se faire en assurant la liberté d'installation, selon les mêmes conditions que pour les ressortissants européens, ou en accordant plus rapidement et plus facilement le statut de résident de longue durée.

Il est urgent de sortir de la logique actuelle du Règlement Dublin III au profit d'un système qui prévoit non seulement une responsabilité partagée entre les États, mais aussi des garanties procédurales permettant de protéger les demandeurs d'asile contre des violations de leurs droits fondamentaux, tels que le droit de demander l'asile, le droit de vivre dignement pendant la procédure d'asile, ou encore le droit de vivre en famille.

Cela implique un système efficace et simplifié qui permette un accès rapide à la procédure d'asile. L'approche répressive et la limitation des droits ne peuvent être utilisées, car elles sont inefficaces et posent question en termes de violations des droits fondamentaux.

Un nouveau système de détermination de l'État membre responsable ne pourra fonctionner que s'il prend en compte comme élément principal la situation personnelle du demandeur d'asile et les liens qu'il aurait avec un pays européen. Ainsi, la présence de membres de la famille (au sens large), la langue, les études, ou le travail sont autant de liens que le demandeur peut avoir avec un pays européen et qui doivent l'emporter sur toute autre considération. En plus de favoriser le regroupement familial, cela permettrait d'éviter les mouvements secondaires et la création de situations d'errance et de précarité. D'autres éléments liés au profil ou aux préférences du demandeur, comme le projet de vie, devraient également être pris en compte lors de la détermination de l'État membre responsable. Ainsi, le critère de l'entrée irrégulière doit être purement supprimé.

Afin d'assurer plus d'équité et de solidarité entre les États membres, une solidarité notamment financière, en termes d'expertise ou de moyens humains entre les États, devrait dès lors être mise en place. Dans l'attente d'un système d'asile européen harmonisé vers le haut, les États devraient faire davantage usage de la clause de souveraineté prévue dans le Règlement Dublin III.

Conclusion

Le système Dublin a été mis en place dans un contexte de chimère d'un régime d'asile européen commun. Il est invoqué par les États européens, au détriment du choix des demandeurs d'asile, mais aussi de leurs droits fondamentaux, tant les écueils sont légion.

Le critère de l'entrée irrégulière sur le territoire européen, qui est déterminant dans le système Dublin, exerce une pression importante sur les pays d'entrée dans l'Union européenne. En plus d'être inéquitable et inefficace, le règlement Dublin a un lourd coût humain : situations d'errance et de transit, détention, mise sur orbite et défaut de protection pour les personnes voulant échapper à ce système.

La crise politique de l'accueil des réfugiés de 2015 et le manque total de solidarité intra-européenne ont conduit la Commission européenne à admettre les défaillances du système Dublin. La voie choisie par la Commission reste malheureusement inscrite dans la même logique stérile, en augmentant encore les moyens de dissuasion et les sanctions à l'égard des migrants.

La proposition formulée par le Parlement européen en novembre 2017 est une piste, en ce qu'elle privilégie les liens du demandeur d'asile avec un pays européen pour déterminer la responsabilité, et abandonne le critère d'entrée irrégulière. Mais le Parlement est isolé. Le Conseil européen n'a lui, toujours pas pu aboutir à une position commune, tant les visions divergent sur ce dossier sensible.

Les négociations sont à l'arrêt. Il est pourtant urgent de réformer véritablement le système Dublin au niveau européen, ainsi que de mettre en place un régime commun d'asile qui soit réellement protecteur des droits fondamentaux.

Il est essentiel que les instances européennes appliquent les engagements qui figurent – uniquement – dans les préambules de leurs directives : « Une politique commune dans le domaine de l'asile, comprenant un régime d'asile européen commun, est un élément constitutif de l'objectif de l'Union européenne visant à mettre en place progressivement un espace de liberté, de sécurité et de justice ouvert à ceux qui, poussés par les circonstances, recherchent légitimement une protection dans l'Union. Une telle politique devrait être régie par le principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités, y compris sur le plan financier, entre les États membres ».

À défaut, c'est bien l'héritage de la Convention de Genève de 1951 et le statut de réfugié qui en découle qui continueront d'être dépourvus d'effectivité dans l'Union européenne.

Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 28 organisations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeurs d'asile, des organisations syndicales, des services d'éducation permanente et des organisations internationales. L'objectif poursuivi est de réfléchir et d'agir de façon concertée sur des questions liées à la problématique des demandeurs d'asile, des réfugiés et des étrangers.

CIRÉ asbl

rue du Vivier, 80-82 | B-1050 Bruxelles

t +32 2 629 77 10 | f +32 2 629 77 33

| www.CIRÉ.be

 Votre soutien compte ! Faites un don

IBAN : BE91 7865 8774 1976 - BIC : GKCCBEBB

Les organisations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Amnesty international
- Association pour le droit des étrangers (ADDE)
- BePax
- Cap migrants
- Caritas international
- Centre d'éducation populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- Centre des Immigrés Namur-Luxembourg (CINL)
- Convivium
- Croix-Rouge francophone de Belgique (département accueil des demandeurs d'asile)
- CSC Bruxelles-Hal-Vilvorde
- CSC Nationale
- Équipes populaires
- FGTB Bruxelles
- Interrégionale wallonne FGTB
- Jesuit refugee service – Belgium (JRS)
- Médecins du Monde
- Mentor-escale
- Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX)
- Mouvement ouvrier chrétien (MOC)
- L'Olivier 1996
- Le monde des possibles
- Présence et action culturelles (PAC)
- Point d'appui
- Service social de Solidarité socialiste (SESO)
- Service social juif (SSJ)
- Union des Progressistes Juifs de Belgique (UPJB)