



Doc. 13866

10 septembre 2015

Après Dublin: le besoin urgent d'un véritable système européen d'asile

Rapport¹

Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées

Rapporteur: M. Michele NICOLETTI, Italie, Groupe socialiste

Résumé

Le Règlement de Dublin est un instrument juridique de l'Union européenne qui instaure un système visant à identifier définitivement l'Etat participant auquel il incombe d'examiner une demande d'asile donnée. Cependant, depuis l'instauration de ce système en 1990, l'échelle, la nature et le point de convergence des migrations massives vers l'Union européenne ont considérablement changé. En outre, la répartition des demandeurs d'asile entre les Etats participants est extrêmement inégale; or, le système de Dublin n'a pas pour vocation ou n'est pas en mesure de servir de mécanisme de «répartition de la charge» de manière à contrebalancer cette iniquité qui, au contraire, est aggravée par les transferts de demandeurs d'asile effectués en vertu du Règlement de Dublin. Il est donc devenu un symbole d'injustice et de manque de solidarité de la politique européenne en matière d'asile. En outre, le système de Dublin a entraîné de graves violations des droits fondamentaux des demandeurs d'asile.

Le système de Dublin ne fonctionne donc pas comme il faut: il n'est pas efficace et certainement pas efficient dans la réalisation de ses buts premiers tandis que le coût humain tout comme le coût des ressources investies sont élevés et inacceptables. Il est, en effet, difficile de voir comment le système pourrait fonctionner comme prévu. L'Assemblée parlementaire devrait proposer, par conséquent, une série de réformes concernant la mise en œuvre de l'actuel système de Dublin, le contexte plus large dans lequel il s'inscrit et dont il dépend ainsi que son contenu proprement dit.

1. Renvoi en commission: Doc. 13592, Renvoi 4083 du 3 octobre 2014.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par M. Nicoletti, rapporteur	6
1. Introduction	6
2. L'histoire du Règlement de Dublin dans le cadre du régime d'asile européen commun de l'Union européenne	7
3. Critiques du système de Dublin	9
3.1. Précédentes critiques de l'Assemblée	9
3.2. Critiques judiciaires	10
4. Situation actuelle : les critiques persistantes du système de Dublin	11
5. Propositions pour une mise en œuvre améliorée ou une révision du système de Dublin	13

A. Projet de résolution²

1. En leur qualité de Parties à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ont l'obligation de protéger les réfugiés. Pour déterminer qui doit bénéficier de cette protection et éviter ainsi toute violation de cette obligation, il est nécessaire d'examiner individuellement les demandes d'asile.
2. Le Règlement de Dublin est un instrument juridique de l'Union européenne qui établit un système pour identifier définitivement le pays participant auquel il revient d'examiner une demande donnée. Avec d'autres instruments et dispositifs, il fait partie du régime d'asile européen commun (RAEC) de l'Union européenne. Son but premier est de répondre aux problèmes des demandes d'asile multiples dans différents pays («*asylum shopping*») et des «réfugiés en orbite». Il est crucial de résoudre ces problèmes pour que le RAEC fonctionne comme il le devrait.
3. Cependant, depuis l'adoption de la version initiale de la Convention de Dublin, en 1990, l'échelle, la nature et le point de convergence des migrations massives vers l'Union européenne ont considérablement changé, avec des conséquences particulièrement dramatiques ces dernières années. De plus, la répartition des demandeurs d'asile entre les pays participants est extrêmement inégale, dans de nombreux cas simplement en raison de leur situation géographique. Ainsi, en 2014, cinq pays participants ont traité 72% de l'ensemble des demandes.
4. Le système de Dublin n'a pas pour vocation ni ne peut servir de mécanisme de «répartition de la charge» afin de contrebalancer cette iniquité. Au contraire, l'iniquité est aggravée par les transferts de demandeurs d'asile effectués selon le critère du «franchissement irrégulier de la frontière» en application du Règlement de Dublin. Il s'agit là du critère le plus fréquemment invoqué et en vertu duquel les demandeurs d'asile sont transférés dans le pays de première entrée sur le territoire de l'Union européenne. Le système de Dublin est ainsi devenu un symbole d'injustice et de manque de solidarité de la politique européenne d'asile, et en particulier du RAEC, qui est dépourvu de tout mécanisme efficace compensatoire pour redistribuer la charge.
5. De plus, le système de Dublin entraîne des violations des droits fondamentaux des demandeurs d'asile, notamment du droit au respect de la vie familiale, du droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants, de ne pas être refoulé, de ne pas être détenu arbitrairement et du droit à un recours effectif. Certaines de ces violations ont donné lieu à des arrêts, y compris de la Cour européenne des droits de l'homme. Le système de Dublin peut aussi plonger les demandeurs d'asile dans une longue période d'incertitude et de précarité avant que l'Etat auquel il revient d'examiner leur demande soit identifié; cette situation peut encore se prolonger lorsque l'intéressé est transféré dans un pays où les procédures d'asile sont très longues.
6. Nombre de ces problèmes sont causés par des déficiences dans l'application d'autres éléments du RAEC, en particulier celle du Règlement Eurodac (relatif au prélèvement des empreintes digitales des demandeurs d'asile), de la directive sur les conditions d'accueil et de la directive sur les procédures d'asile, déficiences qui peuvent faire obstacle à la bonne application du système de Dublin. En effet, le fait que le transfert des demandeurs d'asile vers un pays donné constitue une charge est une incitation perverse à ne pas respecter strictement ces autres instruments. Dans le cas des directives relatives aux conditions d'accueil et aux procédures d'asile, cela se fait largement au détriment de la protection accordée aux demandeurs d'asile.
7. L'Assemblée parlementaire conclut que le système de Dublin ne fonctionne pas comme il faut. Il n'est pas efficace et certainement pas efficient dans la réalisation de ses buts premiers; son fonctionnement concret génère un coût humain élevé et inacceptable pour les demandeurs d'asile et des coûts pour les Etats participants du fait des ressources qu'ils doivent mobiliser pour se conformer à ses procédures longues et compliquées, alors qu'il ne fait qu'aggraver la répartition inéquitable des responsabilités. De plus, il est difficile de voir comment le système de Dublin pourrait fonctionner comme il est censé le faire puisqu'il repose sur la présomption toujours non confirmée que tous les pays participants sont capables d'assurer la protection des demandeurs d'asile et de traiter correctement le nombre de demandes qu'ils reçoivent. De plus, des événements récents en Allemagne, en Autriche, en Hongrie et ailleurs montrent que le système de Dublin s'est déjà effondré et doit être réformé de toute urgence.

2. Projet de résolution adopté par la commission le 9 septembre 2015.

8. Le système de Dublin, comprenant le Règlement lui-même et son application concrète, doit donc être réformé d'urgence, tout comme le RAEC dans son ensemble, du reste. Sans une réforme de grande envergure, il y a un risque que les pays participants suspendent l'application du système de Dublin ou s'en retirent, ce qui sèmerait le chaos et la confusion. L'Assemblée se félicite que la Commission européenne ait décidé de procéder à une évaluation du système de Dublin en 2016 et prend note des conclusions du Conseil européen du 26 juin 2015. Néanmoins, de nombreuses mesures nécessaires peuvent et doivent être prises dès à présent, tandis que se profile déjà la nécessité d'autres mesures, plus ambitieuses. Si une réforme du système de Dublin ne peut répondre à toutes les questions soulevées par les flux migratoires mixtes à destination et aux alentours de l'Europe que nous connaissons aujourd'hui, l'incapacité à le réformer anéantira tous les autres efforts entrepris pour traiter le problème et mettra en danger l'ensemble du RAEC. C'est la solidarité politique de l'Europe qui est en jeu.

9. En conséquence, s'agissant du système de Dublin et des instruments qui y sont associés, l'Assemblée recommande:

- 9.1. que les critères de responsabilité liés à la famille et les dispositions relatives à l'intérêt supérieur de l'enfant, notamment celles concernant les mineurs non accompagnés, soient appliqués strictement;
- 9.2. que la clause humanitaire et celle relative aux personnes dépendantes soient appliquées de manière équitable, bienveillante et souple, en prenant davantage en compte les préférences des demandeurs d'asile;
- 9.3. que les clauses discrétionnaires soient appliquées avec rigueur lorsqu'un transfert serait incompatible avec les obligations découlant du droit international;
- 9.4. que le recours par automatisme au critère du «franchissement irrégulier d'une frontière» pour renvoyer les demandeurs d'asile dans le pays de première entrée soit évité;
- 9.5. que le mécanisme d'alerte rapide, de préparation et de gestion de crise pour anticiper la mise sous pression particulière exercée sur le régime d'asile des pays participants ou les problèmes pouvant affecter ce système soit utilisé de manière extrêmement proactive;
- 9.6. que les arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne soient pleinement et rapidement exécutés;
- 9.7. que les directives relatives aux conditions d'accueil et aux procédures d'asile soient appliquées effectivement et pleinement par les Etats concernés;
- 9.8. que les ressources disponibles de mécanismes financiers tels que le Fonds Asile, Migration et Intégration soient renforcées et utilisées davantage;
- 9.9. qu'il y ait davantage de partage d'expertise et d'assistance technique, notamment par le biais du Bureau européen d'appui en matière d'asile.

10. S'agissant du contexte plus large dans lequel s'inscrit le système de Dublin et dont il dépend, l'Assemblée recommande:

- 10.1. que les procédures nationales d'octroi du statut de réfugié fassent l'objet d'une harmonisation plus poussée et d'une supervision plus stricte, en vue d'une reconnaissance mutuelle des décisions nationales d'octroi du statut; ou autrement, que soit mis en place un traitement «conjoint» des demandes d'asile, ce qui aurait l'avantage de contribuer au partage des charges;
- 10.2. que les réfugiés dont le statut est reconnu soit relocalisés en application de procédures appropriées et automatiques dans des proportions permettant d'assurer un partage équitable des charges entre les Etats participants;
- 10.3. que soit créé un statut de «réfugié européen» pour les bénéficiaires de la protection internationale, ce qui permettrait le transfert de résidence et de l'exercice d'autres droits entre les différents Etats; ou autrement, que soit ramenée à deux ans la période permettant aux bénéficiaires de la protection internationale d'être couverts par la directive relative aux résidents de longue durée.

11. S'agissant de la révision du Règlement de Dublin, l'Assemblée recommande:

- 11.1. que la proposition législative de la Commission européenne visant à lever l'ambiguïté de la disposition régissant la responsabilité du traitement des demandes d'asile déposées par des mineurs non accompagnés soit adoptée rapidement;
- 11.2. qu'il soit envisagé de retirer le critère de «franchissement irrégulier de la frontière» pour déterminer quel Etat est responsable d'une demande d'asile;

11.3. prenant en compte les recommandations précédentes, qu'une évaluation immédiate du système de Dublin soit effectuée, et que cette évaluation considère de manière globale l'ensemble de ses effets et le contexte plus large dans lequel il s'inscrit.

B. Exposé des motifs, par M. Nicoletti, rapporteur

1. Introduction³

1. Le Règlement de Dublin est un instrument juridique de l'Union européenne conçu pour mettre en place un mécanisme technique d'identification précise de l'Etat membre chargé d'examiner une demande d'asile spécifique. Avec d'autres instruments et dispositifs, il fait partie du régime d'asile européen commun (RAEC) de l'Union européenne. Ces dernières années, le «système de Dublin» a fait l'objet de sévères critiques pour divers motifs: notamment parce qu'il provoque des atteintes aux droits de l'homme des demandeurs d'asile; parce qu'il donne lieu à une répartition inéquitable des demandes d'asile entre les Etats membres de l'Union européenne du fait qu'il prévoit le transfert de responsabilité vers les premiers pays d'entrée irrégulière, lesquels se situent en général sur les frontières extérieures de l'Union européenne, en particulier au sud; enfin, parce qu'il est lent, onéreux et inefficace.

2. Dans son «Agenda européen en matière de migration» récemment annoncé, la Commission européenne reconnaît que le «système de Dublin» (...) ne fonctionne pas comme il le devrait. Ainsi, en 2014, 72 % des demandes d'asile pour l'ensemble de l'Union européenne ont été traitées par cinq Etats membres». Cette disparité est effectivement un sujet de préoccupation, même si elle n'est pas nécessairement à imputer au système de Dublin, qui n'a jamais eu vocation à servir de mécanisme de partage de la charge. La Commission a également noté que «quand le système de Dublin a été conçu, l'Europe se trouvait à un autre stade de la coopération en matière d'asile car l'afflux de personnes était de nature différente et de moindre ampleur»⁴.

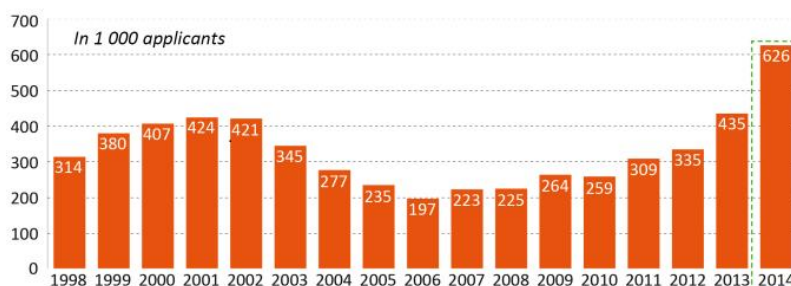
3. Ce dernier point amène à une considération importante. L'échelle, la nature et le point de convergence des migrations massives vers l'Union européenne ont, il est vrai, considérablement changé depuis l'adoption de la version initiale de la Convention de Dublin, en 1990, avec des conséquences particulièrement dramatiques ces dernières années. Comme on peut le voir dans le graphique ci-dessous⁵, l'augmentation du nombre de demandes d'asile déposées dans les pays membres de l'Union européenne est pratiquement constante et a atteint des records en 2013 et 2014, qui devraient, selon toute attente, être largement dépassés cette année. En effet, l'Europe est aujourd'hui confrontée à des difficultés nouvelles et de nature différente en matière de migration et en particulier d'asile. Quelques-uns des principaux pays d'origine, proches des frontières extérieures de l'Europe, sont en proie à des conflits armés internes intenses qui se prolongent et se caractérisent par une violence extrême et par les persécutions infligées aux populations civiles, pour des motifs ethniques, religieux ou politiques. Les personnes qui fuient ces situations sont très probablement éligibles au statut de réfugié en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, comme le montrent les taux de reconnaissance très élevés de ce statut pour les nationalités concernées. De plus, de nouveaux paramètres influent sur le passage en Europe et le facilitent, comme la situation de quasi-anarchie qui règne en Libye, qui, de pays de destination, est devenue un point d'embarquement pour la traversée maritime vers l'Italie et Malte, ou encore l'état de quasi-saturation en Turquie, voisine de la Grèce, et l'émergence de réseaux sophistiqués et dynamiques de trafic de migrants, qui ont souvent recours à des méthodes impitoyables (mais efficaces).

3. Le 11 septembre 2014, avec 19 autres membres de l'Assemblée parlementaire, j'ai déposé une proposition demandant un rapport et une résolution «sur les principales questions soulevées par le système de Dublin III, de manière à adresser aux Etats membres une série de recommandations spécifiques sur les moyens d'améliorer ses principes fondamentaux et sa mise en œuvre concrète, en tenant compte de la nécessité de protéger les droits de l'homme et d'apporter une réponse efficace aux problèmes croissants des migrations auxquels les sociétés européennes devront faire face à court et à long terme» (voir [Doc. 13592](#) de l'Assemblée). La commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées m'a désigné comme rapporteur lors de sa réunion du 27 novembre 2014. Le 27 janvier 2015, la commission a pris note de mon schéma de rapport, sur lequel est basé cet exposé des motifs et qui décrivait la procédure à suivre pour élaborer le rapport. Le 21 avril, la commission a tenu un échange de vues avec la participation de Mme Alexandra Cuspan-Catalin (Direction générale Migration et affaires intérieures, HOME, Commission européenne), de M. Kris Pollet (conseiller principal juridique et politique, Conseil européen pour les réfugiés et les exilés, ECRE) et de M. Christos Giakoumopoulos (Directeur, coordinateur pour les Droits de l'homme et les migrations, Conseil de l'Europe), que je tiens à remercier pour leur contribution.

4. «Un Agenda européen en matière de migration», Commission européenne, COM(2015)240 final, 13 mai 2015, p. 13.

5. Asylum in the EU: Facts and Figures (Asile dans l'UE: faits et chiffres), Service de recherche du Parlement européen, mars 2015 (en anglais).

Asylum applicants in the EU28



Origine: Asylum in the EU: Facts and Figures (Asile dans l'UE: faits et chiffres), Service de recherche du Parlement européen, mars 2015 (en anglais).

4. D'une part, réformer le système de Dublin ne réduira pas le nombre des demandes d'asile faites dans l'Union européenne et ne répondra certainement pas à toutes les questions soulevées, par exemple, par le flux des migrants irréguliers et des demandeurs d'asile en provenance notamment de Syrie, d'Afghanistan, d'Erythrée, du Pakistan, d'Irak et d'Afrique de l'Ouest. Ces problèmes exigent des solutions techniques et politiques beaucoup plus complètes que ce que pourrait apporter une simple révision du Règlement de Dublin. D'autre part, la situation devenue aujourd'hui radicalement différente soulève bel et bien des questions légitimes sur l'utilité du système de Dublin, du moins dans sa forme actuelle, voire sur sa raison d'être au sein du RAEC.

2. L'histoire du Règlement de Dublin dans le cadre du régime d'asile européen commun de l'Union européenne

5. L'accord de Schengen de 1985 entre l'Allemagne, la Belgique, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas peut être considéré comme le point de départ du travail de l'Union européenne sur les politiques d'asile, même si cela s'est fait en dehors du cadre du traité des Communautés européennes de l'époque. Cet accord avait principalement pour but la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes «internes» entre les Etats participants. Remplacé en 1990 par la Convention d'application de l'accord de Schengen, l'acquis de Schengen est intégré au cadre du traité de l'Union européenne par le Traité d'Amsterdam de 1999 (voir ci-dessous). L'abolition des frontières intérieures signifie qu'une fois qu'un demandeur d'asile pénètre dans l'espace Schengen, il ou elle peut circuler librement à l'intérieur de celui-ci. A l'heure actuelle, tous les Etats membres de l'Union européenne (à l'exception de la Bulgarie, de Chypre, de l'Irlande, de la Roumanie et du Royaume-Uni), ainsi que l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse, Etats non membres, font partie du système de Schengen.

6. La Convention de Dublin de 1990, entrée en vigueur en 1997, est également adoptée en dehors du cadre du traité des Communautés européennes par un groupe plus important d'Etats membres (12 à l'origine). Elle a pour but de déterminer quel est l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile et, ce faisant, de répondre aux phénomènes d'«asylum shopping» (demandes d'asile multiples dans différents pays) et des «réfugiés en orbite» (transfert sans fin de demandeurs d'asile sans qu'aucun pays n'en prenne la responsabilité). En vertu de la Convention de Dublin, la responsabilité était attribuée selon une hiérarchie de critères, qui incluaient la protection des mineurs non accompagnés, le regroupement familial dans un pays donné, la possession d'un visa ou d'un permis de séjour pour un pays spécifique, l'entrée illégale ou le séjour illégal dans un pays donné et le pays de la demande d'asile initiale. En outre, une clause dite «clause humanitaire» permettait à un Etat d'accepter de son plein gré cette responsabilité. La Convention de Dublin dépendait de l'existence de normes compatibles et se fondait sur la confiance mutuelle dans la mise en œuvre de ces normes, bien qu'à l'époque il n'y avait pas eu de codification de ces normes dans l'acquis communautaire. Elle ne contenait aucune disposition de reconnaissance mutuelle des décisions relatives à la reconnaissance du statut.

7. L'Union européenne a progressivement développé de nouvelles compétences en matière d'asile, notamment à la suite du Traité d'Amsterdam, du Programme du Conseil européen de Tampere, en 1999, et du Traité de Nice en 2001. En vertu du Programme de La Haye de 2004, la première phase du RAEC a pris fin en 2006, avec une nouvelle évaluation et une réforme de l'acquis existant et l'adoption de mesures pour la deuxième phase à la fin de 2010.

8. Le Règlement de «Dublin II» de 2003 intègre la Convention de Dublin dans le cadre du droit des traités de l'Union européenne. Le processus de rédaction a reconnu certaines lacunes et recherché des solutions, notamment en ce qui concerne la lenteur de fonctionnement du système, l'incertitude pour les demandeurs d'asile et les Etats membres, les voies de recours insuffisantes pour le phénomène des «réfugiés en orbite», le risque de «refoulement en chaîne», l'absence de véritables règles de réadmission et de surveillance et la charge disproportionnée imposée aux Etats membres situés aux frontières extérieures de l'Union.

9. A la suite du Traité de Lisbonne de 2007, les objectifs du RAEC ont été renforcés par le Pacte européen sur l'immigration et l'asile (2008) et le Programme de Stockholm (2009) du Conseil européen (pour 2010-2014), qui visaient à la création d'une Europe de responsabilité, de solidarité et de partenariat en matière de migrations et d'asile; ils réitéraient également l'importance et étendaient la portée du RAEC en y incorporant des questions telles que l'accès à l'Union européenne, la réinstallation et l'intégration des réfugiés, le traitement extérieur des demandes d'asile, les programmes de protection régionaux et les mécanismes de partage de la responsabilité entre les Etats membres de l'Union européenne.

10. Dans le cadre de ce processus, une «refonte» du Règlement, «Dublin III», est adoptée en 2013. Elle inclut les améliorations suivantes par rapport au Règlement de Dublin II:

- un mécanisme d'alerte rapide, de préparation et de gestion des crises, destiné à traiter les causes profondes des dysfonctionnements des systèmes d'asile nationaux ou les problèmes découlant de pressions particulières;
- une série de dispositions sur la protection des demandeurs d'asile, comme des entretiens individuels obligatoires, au cours desquels le demandeur doit être informé de la possibilité de fournir des informations sur la présence de membres de sa famille dans d'autres Etats membres, les garanties pour les mineurs (y compris des conseils détaillés sur l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant) et des possibilités étendues de réunification avec leurs proches (qui incluent désormais également les grands-parents, les oncles ou les tantes) et la mise à disposition des requérants d'une brochure d'information type et d'une brochure spécifique pour les mineurs non accompagnés;
- un droit de recours garanti, avec effet suspensif, contre toute décision de transfert;
- une obligation de garantir une assistance juridique gratuite sur demande;
- un motif unique de placement en rétention lorsqu'il existe un risque non négligeable de fuite, et une limitation stricte de la durée de la rétention;
- des procédures juridiques plus claires; par exemple, des délais plus clairs pour l'ensemble des différents stades de la procédure.

11. Outre le Règlement de Dublin, parmi les autres principaux éléments composant le RAEC figurent les suivants:

- «Eurodac», le système d'enregistrement des empreintes digitales, qui aide à déterminer quel Etat membre doit être chargé, conformément au Règlement de Dublin, d'examiner une demande d'asile. Les Etats membres sont tenus de relever sans tarder les empreintes digitales de tous les demandeurs d'asile âgés de plus de 14 ans et de les transmettre dans les 72 heures au système central Eurodac, accompagnées d'informations concernant la demande⁶;
- la directive relative aux conditions d'accueil, qui entend établir des normes communes pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres en matière, par exemple, d'accès au logement, à la nourriture, aux soins de santé et à l'emploi, ainsi qu'aux soins médicaux et psychologiques⁷;
- la directive relative aux procédures d'asile, qui entend établir des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale afin que tous les Etats membres examinent les demandes selon des normes communes et de haute qualité⁸;
- la directive relative aux conditions à remplir, qui entend établir des normes communes pour l'obtention d'une protection internationale, d'un statut uniforme pour les réfugiés ou pour les personnes pouvant bénéficier d'une protection subsidiaire, et pour le contenu de la protection accordée. Ces personnes bénéficieront d'une série de droits à protection contre le refoulement (permis de séjour, titres de

6. La dernière version du Règlement Eurodac (603/2013) est entrée en vigueur en juillet 2015.

7. La dernière version de la directive relative aux conditions d'accueil (2013/33/EU) est entrée en vigueur en juillet 2015.

8. La dernière version de la directive relative aux procédures d'asile (2013/32/EU) est entrée en vigueur en juillet 2015.

voyage, accès à l'emploi, accès à l'éducation, prestations sociales, soins de santé, accès au logement et accès à des services d'intégration), ainsi que de dispositions spécifiques en faveur des enfants et des personnes vulnérables⁹;

- le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), qui est chargé de contribuer à améliorer la mise en œuvre du RAEC, de renforcer la coopération pratique entre les Etats membres et d'apporter un appui opérationnel aux Etats membres dont les régimes d'asile et d'accueil sont soumis à des pressions particulières et/ou de coordonner la fourniture de cet appui¹⁰.

12. Le Règlement de Dublin III est contraignant pour tous les Etats membres de l'Union européenne, ainsi que pour l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse qui, on l'a vu, font également partie du système de Schengen. S'agissant d'autres aspects du RAEC, il convient de noter que le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni ont invoqué une «option de retrait» (*opting out*) des directives modifiées sur les procédures d'asile, les conditions d'accueil et la qualification.

13. En réponse à une nouvelle détérioration de la situation cette année, la Commission européenne a présenté en mai un «Agenda européen en matière de migration», qui comprend des propositions de réforme du système de Dublin, dont «un programme de répartition temporaire des personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale afin d'assurer une participation équitable et équilibrée de tous les Etats membres à cet effort commun» qui prévoit «une clé de répartition (...) établie sur la base de critères objectifs, quantifiables et vérifiables tenant compte de la capacité des Etats membres à absorber et à intégrer les réfugiés et assortis de facteurs de pondération appropriés reflétant leur importance relative»¹¹. Bien que les Etats membres aient par la suite rejeté l'idée de «quotas», le Conseil européen a décidé en juin «la relocalisation temporaire et exceptionnelle sur deux ans, depuis l'Italie et la Grèce, Etats membres situés en première ligne, vers d'autres Etats membres, de 40 000 personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale, mesure à laquelle tous les Etats membres [à l'exception du Royaume-Uni] participeront»¹². Si la mise en place d'un programme de relocalisation peut être saluée comme une étape potentielle vers la réforme du système de Dublin, son caractère temporaire et exceptionnel ainsi que le nombre relativement réduit de personnes concernées amènent à se demander sérieusement s'il peut suffire à régler le problème autrement qu'à très court terme. Il serait extrêmement décevant de devoir constater qu'il ne s'agit que d'un pis-aller politique tout à fait ponctuel. On peut en effet d'ores et déjà s'inquiéter de voir que l'Union européenne n'a même pas été capable d'atteindre cet objectif de 40 000 personnes, l'accord conclu portant finalement sur seulement 32 000 personnes: bien que les conclusions du Conseil mentionnent la participation de «tous les Etats membres», l'Autriche et la Hongrie ont refusé d'accepter le moindre réfugié. De plus, les disparités entre les autres pays sont considérables, plusieurs acceptant beaucoup moins de personnes qu'escompté¹³. Ce résultat n'est pas de bon augure pour l'avenir. Comme l'a dit le commissaire Avramopoulos par la suite, il montre qu'un système reposant sur le volontariat est difficile à mettre en œuvre; du reste, toutes les tentatives antérieures ont échoué¹⁴.

3. Critiques du système de Dublin

3.1. Précédentes critiques de l'Assemblée

14. Dans plusieurs résolutions, l'Assemblée parlementaire s'est montré critique quant au fonctionnement du système de Dublin, allant même jusqu'à remettre en cause sa raison d'être. Très récemment:

- dans sa [Résolution 1918 \(2013\)](#) «Migrations et asile: montée des tensions en Méditerranée orientale», l'Assemblée a exhorté l'Union européenne «à réviser et à mettre en œuvre le Règlement de Dublin afin qu'il apporte une réponse plus équitable aux problèmes qui se posent dans l'Union européenne en termes de flux migratoires mixtes»;

9. La dernière version de la directive relative aux conditions à remplir pour bénéficier d'une protection internationale (2011/95/EU) est en vigueur depuis janvier 2012.

10. Règlement (UE) n° 439/2010; l'EASO, basé à Malte, est opérationnel depuis juin 2011.

11. «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions: un Agenda européen sur la migration», COM(2015)240 final, 13 mai 2015.

12. «Réunions du Conseil européen (25 et 26 juin 2015) – Conclusions», EUCO 22/15, 26 juin 2015.

13. «Résultats de la session du Conseil, 3405^e session du Conseil, Justice et affaires intérieures», 11097/15, 20 juillet 2015.

14. «EU states fall short on asylum targets», euobserver.com, 20 juillet 2015.

- dans sa [Résolution 2000 \(2014\)](#) «L'arrivée massive de flux migratoires mixtes sur les côtes italiennes», l'Assemblée, rappelant sa [Résolution 1820 \(2011\)](#), a exhorté l'Union européenne à «modifier le système de Dublin (...) en vue d'assurer à la fois un traitement équitable et des garanties suffisantes aux demandeurs d'asile et aux bénéficiaires de la protection internationale, mais aussi d'aider les Etats membres à faire face à d'éventuelles situations de tension exceptionnelle».

15. Une analyse plus détaillée de la situation figure dans le rapport de l'Assemblée «Demandeurs d'asile et réfugiés: pour un partage des responsabilités en Europe». Voici ce que dit ce rapport: «Alors que l'intention était d'établir un partage plus équitable des responsabilités entre les pays européens, le système de Dublin a placé une charge disproportionnée sur des pays tels que la Grèce, Malte, l'Italie, l'Espagne et Chypre situés aux frontières extérieures de l'Union européenne. (...) Il est clair qu'un dispositif plaçant simplement la responsabilité sur le premier Etat d'arrivée ne peut pas constituer une solution complète. Il était fondé sur l'hypothèse selon laquelle tous les pays de l'Union européenne étaient sûrs et pouvaient gérer seuls le problème. Ce n'était pas le cas. De plus, les chances pour une personne de voir sa demande d'asile aboutir sont très variables d'un pays à l'autre¹⁵.» Dans une large mesure, ces critiques restent aujourd'hui valables.

3.2. Critiques judiciaires

16. Dans l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce* (arrêt du 21 janvier 2011) concernant les transferts de la Belgique à la Grèce en vertu du Règlement de Dublin, la Cour européenne des droits de l'homme a notamment estimé qu'étant donné les nombreuses informations crédibles disponibles, les autorités belges «devaient» être conscientes des défaillances de la procédure d'asile en Grèce. Elles avaient cependant poursuivi la procédure sans avoir obtenu de garanties individuelles de la part des autorités grecques, alors qu'elles auraient facilement pu refuser le transfert. Les autorités belges n'auraient tout simplement pas dû supposer que le requérant serait traité conformément aux normes de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention») mais auraient plutôt dû vérifier comment les autorités grecques appliquaient en fait la législation relative à l'asile. Il y a donc eu une violation de l'article 3 (interdiction des traitements dégradants) de la Convention par la Belgique. Il y a également eu une violation de l'article 13 (droit à un recours effectif) en raison de l'absence de recours effectif contre la décision d'expulsion du requérant. S'agissant de la Grèce, la Cour a constaté une violation de l'article 13 en raison des défaillances dans l'examen de la demande d'asile du requérant par les autorités grecques et des risques que celui-ci encourait d'être directement ou indirectement renvoyé dans son pays d'origine sans examen sérieux du bien-fondé de sa demande et sans accès à un recours effectif. La Cour a également estimé que la Grèce avait violé l'article 3 à la fois au titre des conditions de rétention du requérant et de ses conditions d'existence en Grèce.

17. L'affaire *Tarakhel c. Suisse* (arrêt du 4 novembre 2014) concerne le refus des autorités suisses d'examiner la demande d'asile d'un couple afghan et de leurs six enfants et la décision en vertu du Règlement de Dublin de les renvoyer en Italie. La Cour a estimé qu'il y aurait violation de l'article 3 si les requérants devaient être renvoyés en Italie sans que les autorités suisses aient au préalable obtenu des autorités italiennes une garantie individuelle concernant, d'une part, une prise en charge adaptée à l'âge des enfants et, d'autre part, la préservation de l'unité familiale. Etant donné la situation actuelle concernant les conditions d'accueil en Italie, et en l'absence d'informations détaillées et fiables quant à la structure précise de destination, les autorités suisses ne possédaient pas suffisamment d'assurances à cette fin.

18. Dans l'affaire *A.M.E. c. Pays-Bas* (arrêt du 13 janvier 2015), cependant, la Cour a déclaré la requête au titre de l'article 3 irrecevable, estimant que le requérant n'avait pas établi que, s'il était renvoyé vers l'Italie, il courrait, d'un point de vue matériel, physique ou psychologique, un risque suffisamment réel et imminent de subir des épreuves revêtant le degré de gravité requis pour tomber sous l'empire de l'article 3. Elle relève en outre que, contrairement aux requérants dans l'affaire *Tarakhel c. Suisse* (voir ci-dessus), qui formaient une famille avec six enfants mineurs, le requérant est un jeune homme en pleine possession de ses moyens, sans personne à charge. De plus, la situation actuelle en Italie pour les demandeurs d'asile ne peut en aucun cas se comparer à la situation en Grèce à l'époque de l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce* (voir ci-dessus): la structure et la situation générale en ce qui concerne les dispositions prises pour l'accueil des demandeurs d'asile en Italie ne peuvent en soi passer pour des obstacles empêchant le renvoi de tout demandeur d'asile vers ce pays.

19. De même, dans l'affaire *A.S. c. Suisse* (arrêt du 30 juin 2015), la Cour a estimé que le requérant, chez lequel avaient été diagnostiqué un grave syndrome de stress post-traumatique, ne risquait pas un traitement inhumain ou dégradant s'il était renvoyé en Italie étant donné qu'il n'était pas gravement malade à ce

15. [Doc. 12630](#), paragraphes 32 et 34.

moment-là et que rien n'indiquait qu'il ne recevrait pas un traitement psychologique adapté en Italie ou qu'il n'aurait pas accès à un antidépresseur équivalent à celui qu'il recevait en Suisse. La Cour a aussi distingué son cas de l'affaire *D. c. Royaume-Uni*, dans laquelle le requérant, qui était en stade terminal du sida, ne pouvait espérer aucune prise en charge médicale ni aucun soutien familial dans son pays d'origine. Alors que, dans l'affaire *Tarakhel*, la Cour avait émis de sérieux doutes quant aux capacités du système d'accueil italien, la situation globale ne pouvait à elle seule justifier d'interdire tout renvoi de demandeurs d'asile vers l'Italie. (La Cour a également jugé que le requérant ne pouvait se prévaloir de l'article 8 (vie familiale) au motif que deux de ses sœurs vivaient en Suisse.)

20. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a, elle aussi, rendu des arrêts importants concernant certains aspects du système de Dublin. Dans l'affaire *N.S. c. Secretary of State for the Home Department* (arrêt du 21 décembre 2011), la CJUE a estimé qu'il incombe aux Etats membres de l'Union européenne de ne pas transférer un demandeur d'asile vers l'Etat membre responsable au sens du Règlement de Dublin lorsqu'ils ne peuvent ignorer que les défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans cet Etat membre constituent des motifs sérieux et avérés de croire que le demandeur courra un risque réel d'être soumis à des traitements inhumains et dégradants au sens de l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La CJUE a également précisé que le système européen commun d'asile ne peut fonctionner sur la base d'une «présomption irréfragable» que tous les Etats membres de l'Union européenne respectent les droits fondamentaux de l'Union européenne.

21. Il existe une certaine incertitude quant au point de savoir si les critères retenus par la CJUE dans l'affaire *N.S.* diffèrent de ceux appliqués par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *M.S.S.* et, le cas échéant, comment concilier les deux. Examiner plus avant cette question juridique très technique n'entre pas dans le propos du présent rapport: ce qui importe, c'est que les deux tribunaux aient montré clairement qu'un Etat membre envisageant de transférer un demandeur d'asile vers un autre Etat membre ne peut pas simplement se baser sur l'hypothèse non vérifiée que ce pays appliquera des conditions d'accueil et des procédures d'asile conformes aux directives et assurera une protection effective des droits fondamentaux dudit demandeur d'asile.

22. L'affaire *MA, BT, DA c. Secretary of State for the Home Department* (arrêt du 6 juin 2013) concerne une ambiguïté dans le Règlement de Dublin II, qui dispose que, pour un mineur non accompagné qui demande l'asile et dont aucun membre de la famille ne se trouve légalement sur le territoire d'un Etat membre, l'Etat membre responsable de l'examen de la demande est celui dans lequel le mineur a introduit sa demande d'asile. Mais il ne précise pas s'il s'agit de l'Etat membre auprès duquel ce mineur a déposé sa première demande ou bien celui dans lequel il se trouve après y avoir déposé sa dernière demande en ce sens. La CJUE a estimé que, dans ces circonstances, l'Etat membre responsable sera l'Etat membre dans lequel se trouve ce mineur après y avoir déposé une demande d'asile. La Commission européenne a, depuis lors, proposé un Règlement modifiant la disposition concernée du Règlement de Dublin III afin de lever l'ambiguïté identifiée dans l'arrêt de la CJUE¹⁶.

4. Situation actuelle : les critiques persistantes du système de Dublin

23. Malgré l'idée évoquée que le système de Dublin place une charge disproportionnée sur les Etats d'Europe du Sud, le plus grand nombre de nouvelles demandes d'asile en 2014 a été soumis en Allemagne (172 945), suivie de la Suède (74 980), de l'Italie (63 655), de la France (57 230), de la Hongrie (41 215), du Royaume-Uni (31 070) et des Pays-Bas (23 645). S'agissant des charges relatives, c'est en Suède que le nombre de demandes d'asile par habitant est le plus élevé (7 775 par million d'habitants), suivie par la Hongrie (4 175), Malte (3 000), le Danemark (2 585) et l'Allemagne (2 140); pour les Etats non membres que sont la Suisse et la Norvège, les chiffres sont respectivement de 2 695 et 2 485¹⁷.

24. Pour 2013, les chiffres montrent que c'est l'Italie qui a reçu, de loin, le plus grand nombre de demandes dans le cadre du Règlement de Dublin pour assumer la responsabilité des demandes d'asile (15 532); viennent ensuite la Pologne (10 599), la Hongrie (7 756), la Belgique (5 441) et l'Allemagne (4 532)¹⁸. D'après ces chiffres, il semble que, pour certains pays, le système de Dublin dans son fonctionnement actuel ait une sérieuse incidence sur la part assumée de la charge totale. Il est cependant à noter que ces chiffres concernent des demandes de transfert, qui n'aboutissent pas toutes. L'EASO a constaté que, durant la période 2008-2012, bien qu'environ 80 % des demandes de transfert «émises» en application du Règlement

16. Document COM(2014)382 final, 26 juin 2014.

17. Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2014, Eurostat, mars 2015 (en anglais).

18. Asylum in the EU: Facts and Figures (L'asile dans l'UE: faits et chiffres), Service de recherche du Parlement européen, avril 2015 (en anglais).

de Dublin aient été acceptées par l'Etat de «destination», seules quelque 25 % ont donné lieu au transfert physique du demandeur d'asile. Sur le nombre total de demandes d'asile déposées dans l'Union européenne, les requêtes «émises» représentent environ 12 % des cas, et les transferts réalisés environ 3 %¹⁹.

25. Ainsi a-t-on fait valoir que les affirmations selon lesquelles le système de Dublin provoquait un transfert des responsabilités du traitement des demandes d'asile du nord de l'Europe vers ses frontières méridionales n'étaient pas fondées. Bien que, à l'évidence, les pays européens du nord envoient plus de demandes de transfert que ceux du sud et que les pays méridionaux se trouvent plutôt du côté «récepteur» des demandes, la disparité quant au nombre des transferts réels est relativement faible²⁰. (Vu sous l'angle inverse, on pourrait dire que l'absence ou le petit nombre de ces transferts prouve que le système de Dublin ne fonctionne pas car, étant donné leur situation géographique et les récentes tendances des migrations irrégulières, on pourrait s'attendre à ce que les Etats membres situés aux frontières extérieures méridionales de l'Union européenne soient responsables d'un nombre bien supérieur de demandes d'asile.) De même, selon une étude réalisée pour le Parlement européen, beaucoup d'efforts et de dépenses sont investis dans la gestion d'une base de données d'empreintes digitales qui révèle une multiplication des mouvements secondaires de demandeurs d'asile – mais non pas dans une proportion particulièrement inquiétante –, ainsi qu'un flux peu soutenu de réels transferts de demandeurs d'asile d'un Etat membre à l'autre. Par rapport au nombre total de demandes d'asile, cette activité est très mineure. En outre, dans un nombre de cas importants, les premiers pays d'envoi et d'accueil en application du système sont les mêmes. Résultat final: dans l'ensemble, le nombre de demandeurs d'asile dont l'Etat a la responsabilité ne change guère. En revanche, pour les demandeurs d'asile individuels, le coût humain peut être énorme²¹.

26. Le système de Dublin n'a jamais eu vocation en soi à servir de mécanisme solidaire de partage de la charge: son but est d'assurer, au moyen de critères objectifs communs, une identification précise de l'Etat membre chargé de traiter une demande d'asile. En pratique, dans le système de Dublin n'entre aucune considération d'équité quant à la répartition des responsabilités et n'est prévu aucun dispositif spécifiquement conçu pour gérer les charges ou les anomalies en termes de capacité nationale. Toutefois, le RAEC, de plus grande envergure, prévoit et résout certaines de ces questions: depuis 2009, l'article 80 du Traité de Lisbonne dispose que le RAEC est régi «par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités». Ce principe est exprimé, notamment, par le biais de l'EASO et du Fonds Asile, migration et intégration (3 137 milliards d'euros pour la période 2014-20; en 2015, par exemple, 25 millions d'euros ont été mis à disposition pour apporter une aide d'urgence aux Etats).

27. De surcroît, parce qu'il fait partie du régime d'asile européen commun, l'efficacité et les conséquences pratiques du système de Dublin dans son fonctionnement actuel dépendent aussi du contenu et de la mise en œuvre d'autres aspects, notamment les directives relatives aux procédures d'asile et aux conditions d'accueil. Dans son étude, le Parlement européen note que la conception du système de Dublin repose sur une hypothèse implicite: les demandeurs d'asile pourront accéder aux mêmes normes de traitement et aux mêmes droits dans tous les pays participants; or, cet objectif qui, dans l'ensemble, est aussi celui du RAEC, reste encore à réaliser dans les faits. Etant donné le manque de confiance des demandeurs d'asile à l'égard du système – et de sa capacité à leur garantir les mêmes normes de traitement et les mêmes droits dans tous les pays participants –, les mouvements secondaires persistent, à l'encontre de l'objectif implicite du Règlement de Dublin: éviter ce qui est considéré de manière négative et simpliste comme une «course au droit d'asile» (*asylum shopping*). Dans de nombreux cas, les Etats membres ne veulent pas ou ne peuvent pas respecter les dispositions du Règlement de Dublin²². Sans compter que, souvent, sa mise en œuvre est compromise par le manquement des Etats à enregistrer sans délai les demandeurs d'asile et à relever les empreintes digitales des migrants irréguliers nouvellement arrivés, comme l'exige le Règlement Eurodac. Ces personnes se trouvent alors libres de circuler et de demander l'asile dans un autre Etat membre de l'Union européenne sans laisser trace de l'endroit où ils ont franchi illégalement une frontière extérieure de l'Union européenne, d'où l'impossibilité d'appliquer le bon critère pour identifier l'Etat membre responsable de l'examen de la demande²³.

19. Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2013, EASO, juillet 2014 (en anglais).

20. Not Adding Up: the Fading Promise of Europe's Dublin System, Institut des politiques migratoires Europe, mars 2015, p. 1.

21. New approaches, alternative avenues and means of access to asylum procedures for persons seeking international protection (Nouvelles approches, voies alternatives et moyens d'accès aux procédures d'asile pour les personnes recherchant une protection internationale), étude réalisée pour la Commission LIBE (en anglais), Direction générale des politiques internes, Parlement européen, octobre 2014, p. 84.

22. New approaches, alternative avenues and means of access to asylum procedures for persons seeking international protection, *ibid.*, p. 85.

28. Malgré le haut niveau d'intégration du système de l'Union européenne, la mise en œuvre nationale du Règlement de Dublin reste tributaire, en dernier ressort, des volontés politiques nationales – et sa réforme l'est même encore davantage. Inévitablement, dilemmes moraux et considérations électorales jouent un rôle. Ainsi, certains arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne impliquent que, jusqu'à ce que les mesures nécessaires soient prises par les autorités nationales concernées, la Grèce est de fait déchargée de la responsabilité d'accepter des transferts en vertu du système de Dublin et que, dans certaines circonstances, les transferts vers l'Italie exigent des dispositions spéciales. Le dilemme réside dans le fait qu'il y a, d'un côté, une obligation juridique d'exécuter ces arrêts alors que, d'un autre côté, retarder cette exécution oblige aussi à retarder le rétablissement de la prise de responsabilité des transferts, avec toute la charge administrative et financière qui en résulte. Cette situation est déjà évoquée dans un rapport de l'Assemblée: «le Règlement de Dublin dissuade de fait les Etats membres méridionaux d'améliorer leurs normes d'accueil des demandeurs d'asile et les procédures applicables en matière d'asile, et compromet donc les objectifs d'un régime d'asile européen commun»²⁴; et on pourrait en dire autant au sujet de l'amélioration de la mise en œuvre du Règlement Eurodac (voir le paragraphe 26 ci-dessus). Quant à l'importance des considérations politiques/électorales nationales, il se peut que la popularité grandissante des partis politiques se montrant critiques ou hostiles à l'égard de l'immigration en général dissuade les responsables politiques de défendre ou d'approuver des propositions en vue d'un partage plus équitable des charges.

5. Propositions pour une mise en œuvre améliorée ou une révision du système de Dublin

29. Le système de Dublin contient déjà des dispositions qui, appliquées plus rigoureusement, pourraient atténuer nombre des conséquences négatives de son fonctionnement actuel. Ainsi, sans avoir à réviser les textes existants mais uniquement en passant par des changements pratiques, les Etats membres de l'Union européenne pourraient prendre les mesures suivantes²⁵:

- assurer la stricte application des critères de responsabilité liés à la famille²⁶ en s'en tenant scrupuleusement à la hiérarchie établie et en garantissant le plein respect de l'intérêt supérieur des enfants et du principe du regroupement familial, conformément aux obligations découlant du droit international;
- appliquer la clause relative aux personnes dépendantes, la clause de souveraineté et la clause humanitaire de manière équitable, bienveillante et souple, en tenant davantage compte des préférences exprimées par les demandeurs d'asile;
- éviter le recours automatique au critère de «franchissement irrégulier de la frontière»;
- appliquer la clause de souveraineté en cas d'incompatibilité du transfert avec des obligations imposées par le droit international, y compris celles découlant de la Convention européenne des droits de l'homme telles qu'interprétées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, comme l'exige le préambule du Règlement lui-même;
- veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit pleinement et effectivement considéré comme primordial dans la pratique, ce qui implique par exemple de redoubler d'efforts pour retrouver des membres de la famille des mineurs non accompagnés et de leur accorder le bénéfice du doute dans les cas de désaccord sur l'âge;
- mettre en œuvre pleinement et efficacement le Règlement Eurodac, ainsi que les directives relatives aux conditions d'accueil et aux procédures d'asile.

23. Voir, par exemple, en ce qui concerne la situation de l'Italie, le rapport de l'Assemblée intitulé «L'arrivée massive de flux migratoires mixtes sur les côtes italiennes», [Doc. 13531](#), paragraphes 32-37.

24. [Doc. 13532](#) de l'Assemblée «Le “bateau cercueil”: actions et réactions», paragraphe 53.

25. Voir également, par exemple, UNHCR proposals to address current and future arrivals of asylum-seekers, refugees and migrants by sea to Europe, mars 2015; Dublin II Regulation: Lives on hold, Dublin Transnational Network, février 2013.

26. A savoir le regroupement des mineurs non accompagnés avec les membres de leur famille ou des proches qui se trouvent dans d'autres Etats membres, la responsabilité de l'examen d'une demande individuelle revenant à un pays dans lequel un membre de la famille réside déjà à titre de demandeur ou de bénéficiaire de la protection internationale, ainsi que la procédure familiale d'identification de l'Etat responsable lorsque plusieurs membres d'une même famille déposent simultanément une demande dans un pays donné.

30. Autre solution plus radicale, qui exigerait une révision du Règlement de Dublin: arrêter de se fonder sur le critère de «franchissement irrégulier d'une frontière» pour déterminer quel Etat est responsable de la demande d'asile. Ainsi, l'Etat responsable serait celui où est déposée la demande, ce qui permettrait de fait aux demandeurs d'asile de choisir librement l'Etat membre où sera examinée leur demande²⁷. Cela n'assurerait pas une répartition équitable de la responsabilité, puisque rien ne garantirait que la liberté individuelle de choix aboutisse à ce résultat²⁸. Cela dit, les chiffres mentionnés aux paragraphes 23 et 24 ci-dessus montrent que, dans son fonctionnement actuel, le système de Dublin n'aboutit pas nécessairement à une extrême concentration des demandes d'asile aux frontières extérieures méridionales de l'Union européenne; qui plus est, le nombre de transferts réalisés en application du Règlement de Dublin est relativement faible, en particulier par rapport au nombre total des demandes. Cette situation laisse penser que, dans la pratique et dans une large mesure, les demandeurs d'asile font déjà leurs demandes dans les pays de leur choix. Selon toute probabilité, il s'agit des pays où ils ont de la famille, des amis et des relations ou, tout simplement, des raisons culturelles ou linguistiques de préférer cette destination. Cela conduit à deux observations: d'une part, les Etats devraient plus souvent accepter la responsabilité dans le cadre des clauses de regroupement familial, de souveraineté et humanitaire; d'autre part, il se pourrait qu'autoriser la liberté de choix ne change pas grand-chose, dans les faits, à la répartition des demandeurs d'asile, mais les Etats se trouveraient déchargés d'un fardeau administratif coûteux, lourd et assez inefficace, tout en évitant aux demandeurs d'asile une grande part du coût humain. De fait, les améliorations procédurales introduites dans le Règlement Dublin III, en particulier le droit d'information et l'entretien personnel, constitue une base indiscutable de progrès dans ce domaine; pour ce faire, il convient donc de les exploiter pleinement.

31. Au delà du Règlement de Dublin, bon nombre de ses effets délétères en termes de partage inéquitable de la charge pourraient être atténués par des dispositions assurant, d'une part, une reconnaissance mutuelle des décisions nationales positives de détermination du statut et, d'autre part, la possibilité de transférer le statut de protection internationale entre Etats membres de l'Union européenne; en d'autres termes, en créant un statut de «réfugié européen». De fait, c'est ce que prévoit déjà le Traité de Lisbonne dans son article 78, appelant à «un système européen commun d'asile comportant un statut uniforme d'asile (...) valable dans toute l'Union [et] un statut uniforme de protection subsidiaire». La reconnaissance mutuelle devrait être considérée comme une expression concrète du principe de solidarité énoncé à l'article 80 du Traité. Certes, à elle seule, elle ne changerait en rien la manière dont le Règlement de Dublin identifie l'Etat membre appelé à traiter une demande d'asile, mais tout au moins permettrait-elle de transférer entre Etats membres leur responsabilité de protection à plus long terme à l'égard des demandeurs²⁹.

32. Améliorer la mise en œuvre d'autres éléments du RAEC pourrait aussi atténuer les effets néfastes du fonctionnement actuel du système de Dublin. Comme il est dit plus haut, l'une des raisons qui incitent les demandeurs d'asile à préférer soumettre une demande dans un Etat membre plutôt qu'un autre est le niveau de mise en œuvre, en particulier, des directives relatives aux conditions d'accueil et aux procédures d'asile. Une mise en application intégrale et efficace de ces instruments réduirait cette incitation et, par là même, les mouvements secondaires qui en résultent. Quant aux autres Etats membres, ils se sentiraient à leur tour moins poussés à refuser la responsabilité et à tenter de la transférer. Le RAEC dans son ensemble ne peut pas fonctionner comme il se doit s'il n'est pas cohérent et réaliste et que toutes ses composantes ne sont pas pleinement opérationnelles.

33. En effet, on pourrait tout à fait dire que le RAEC dans son ensemble n'est pas adapté à l'ampleur ni à la nature des défis auxquels il est actuellement confronté. Il pourrait être renforcé grâce à une plus grande harmonisation, voire une centralisation des procédures d'octroi du statut de réfugié, allant au-delà d'une amélioration de l'application nationale de la directive en vigueur sur les procédures d'asile. A cette fin, les mesures envisagées pourraient être un mécanisme en vue d'une surveillance européenne plus efficace des procédures nationales, un statut de «demandeur d'asile européen» ou un traitement commun des procédures d'asile au niveau européen. Ces mesures renforceraient la confiance mutuelle et constitueraient donc un fondement solide pour l'introduction d'un statut de «réfugié européen».

27. Voir également, par exemple, Memorandum: Allocation of refugees in the European Union: for an equitable, solidarity-based system of sharing responsibility, Association du barreau allemand (DAV), AWO Workers' Welfare Association, Diakonia Germany, PRO ASYL, PARITÄTISCHE Welfare Association, Neue Richtervereinigung et le Service jésuite des réfugiés, mars 2013.

28. En fait, cela ne semble pas avoir été l'intention des ONG, qui ont parlé d'un remodelage du système européen permettant de déterminer la responsabilité de l'asile dans une perspective de droits de l'homme.

29. Voir également, par exemple, l'article de l'ECRE sur la reconnaissance mutuelle des décisions d'asile positives et sur le transfert du statut de protection internationale au sein de l'Union européenne (Mutual Recognition of Positive Asylum Decisions in the European Union), ECRE, novembre 2014 (en anglais); Mutual Recognition of Positive Asylum Decisions in the European Union, Prof. Valsamis Mitsilegas, 12 mai 2015: <http://free-group.eu>.

34. Quelques-uns des bénéfices concrets d'un statut de «réfugié européen» sont déjà en partie réalisés avec la directive relative aux résidents de longue durée³⁰, qui permet, entre autres, d'exercer le droit de résidence dans un autre Etat membre et dont l'application a été étendue en 2011 aux bénéficiaires d'une protection internationale³¹. Les avantages de ce mécanisme en termes de partage de la charge pourraient être renforcés en ramenant de cinq à deux ans le délai permettant aux réfugiés d'en bénéficier en raison de la situation particulière des personnes concernées.

35. Sur un plan pratique plus immédiat, il existe déjà diverses possibilités de donner un effet concret au principe de solidarité et de réduire les injustices générées par le système de Dublin. Il s'agit notamment de mécanismes financiers tels que le Fonds «asile, migration et intégration», du partage de l'expertise, par le biais de l'EASO ou la mise en place de procédures de traitement conjoint, d'une assistance ciblée accrue par l'EASO, par exemple pour le traitement des «requêtes aux fins de prise en charge», et de la répartition des bénéficiaires de la protection internationale, y compris par la réinstallation d'un pays membre de l'Union européenne dans un autre, sur la base d'une forme de clé de répartition, et par une plus grande liberté de circulation à l'intérieur de l'Union européenne³². Là encore, le principe de solidarité énoncé à l'article 80 du Traité de Lisbonne, qui parle du partage équitable des responsabilités «y compris sur le plan financier», constitue une base juridique solide à ce type d'actions. Pour ce qui est du traitement conjoint, il faut reconnaître qu'il peut se heurter à des difficultés pratiques découlant d'un manque de confiance réciproque dans la qualité des procédures nationales d'asile et de l'absence de cadres juridiques communs, lesquels dépendent de la législation nationale. Ces difficultés à assurer l'application pratique de critères communs pourraient toutefois être partiellement surmontées en jumelant les fonctionnaires d'un pays à ceux d'un autre pays.

36. On pourrait aussi imaginer un mécanisme permettant d'améliorer la gestion et la répartition des demandes d'asile grâce à la réinstallation équilibrée de certaines catégories de réfugiés – en particulier ceux de nationalités généralement reconnues comme ayant besoin d'une protection internationale – à l'issue de procédures de détermination du statut effectuées dans des pays de transit. Ces personnes pourraient demander une protection par l'intermédiaire du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) ou d'ambassades européennes. A l'évidence, diverses questions d'ordre juridique, pratique et, surtout, relatives aux droits de l'homme devraient être résolues avant qu'une telle politique puisse être appliquée. Cette approche permettrait toutefois à certains de ne pas avoir besoin de faire appel à des trafiquants de migrants et de s'épargner les filières et méthodes dangereuses qu'ils utilisent pour arriver en Europe. (Ce mécanisme serait perçu comme le «revers de la médaille» par rapport à une «liste blanche» des pays dont les ressortissants sont présumés ne pas avoir besoin d'une protection internationale.)

37. Pour ce qui est du contexte plus général et de l'allègement de la pression globale des demandeurs d'asile sur l'Europe, une autre proposition consisterait à améliorer et renforcer les possibilités de protection hors d'Europe, notamment dans les pays de transit. Pour que cela fonctionne, il faudrait cependant réduire de manière significative la durée des procédures de détermination du statut, car les réfugiés ne sont pas nécessairement disposés à attendre longtemps, en particulier lorsque leur but est d'atteindre l'Europe.

38. Bien que la Commission européenne n'ait pas encore entamé l'évaluation de son Règlement Dublin III, «l'Agenda européen en matière de migration» contient déjà, entre autres, les points suivants:

- les Etats membres doivent affecter les ressources nécessaires pour accroître le nombre de transferts et réduire les délais, appliquer avec prévoyance et cohérence les clauses relatives au regroupement familial, et faire un usage plus large et régulier des clauses discrétionnaires, leur permettant de procéder à l'examen d'une demande d'asile et d'alléger ainsi la pression qui pèse sur les Etats membres situés en première ligne;
- le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) soutiendra les Etats membres en créant un réseau spécialisé d'unités nationales «Dublin».

30. Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

31. Directive 2011/51/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2011 modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale.

32. Voir également, par exemple, UNHCR proposals to address current and future arrivals of asylum-seekers, refugees and migrants by sea to Europe (Propositions du HCR pour gérer les arrivées actuelles et futures de demandeurs d'asile, de réfugiés et de migrants par la mer en Europe) (en anglais); Enhancing Intra-EU Solidarity Tools to Improve Quality and Fundamental Rights Protection in the Common European Asylum System (Améliorer les outils de solidarité intra-UE pour renforcer la qualité et la protection des droits fondamentaux dans le régime d'asile européen commun) (en anglais), ECRE, janvier 2013.

39. Le rapporteur ne peut qu'approuver les points susmentionnés, mais il observe que des problèmes de retard et d'inefficacité sont présents depuis le début alors qu'ils étaient censés avoir été résolus dans le Règlement de Dublin II. Il souligne également que le coût humain pour les demandeurs d'asile et la capacité du système à répondre aux situations d'urgence suscitent au moins tout autant d'inquiétude. Aussi le rapporteur attend-il avec impatience l'évaluation que mènera la Commission en 2016 pour voir si les améliorations apportées dans le Règlement de Dublin III (voir le paragraphe 10 ci-dessus) ont produit les résultats escomptés.

40. L'évaluation du système de Dublin ne doit pas se limiter à une simple considération des statistiques sur les transferts. La situation radicalement différente et imprévue dans laquelle il opère aujourd'hui doit former la toile de fond d'une réflexion approfondie sur sa raison d'être. Compte tenu également de ses effets secondaires et de son inefficacité générale, le système n'a-t-il pas définitivement échoué, en raison de sa trop grande complexité, à atteindre son objectif initial qui était pourtant simple: faire en sorte qu'un seul pays facilement identifiable soit responsable de l'examen d'une demande d'asile donnée?