



POLITIQUE D'ASILE

La politique d'asile de l'Union européenne a pour but d'offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale dans l'un des États membres et d'assurer le respect du principe de non-refoulement. À cette fin, l'Union travaille à l'élaboration d'un régime d'asile européen commun.

BASE JURIDIQUE

- Article 67, paragraphe 2, article 78 et article 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE)
- Article 18 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

OBJECTIF

L'Union a pour objectif d'élaborer une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire, qui vise à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement. Cette politique doit être cohérente avec la convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 et son protocole du 31 janvier 1967. Ni le traité FUE ni la charte ne donnent de définition des termes «asile» et «réfugié», mais tous deux font explicitement référence à la convention de Genève et à son protocole.

RÉALISATIONS

A. Les apports des traités d'Amsterdam et de Nice

Conformément au traité de Maastricht de 1993, la coopération intergouvernementale en matière d'asile a été intégrée dans le cadre institutionnel de l'Union européenne. En tant qu'acteur principal, le Conseil était tenu d'associer la Commission à ses travaux et d'informer le Parlement au sujet de ses initiatives en matière d'asile. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) n'était pas compétente en matière d'asile.

En 1999, le traité d'Amsterdam a octroyé de nouvelles compétences aux institutions de l'Union européenne, qui leur permettent d'élaborer des textes législatifs en matière d'asile selon un mécanisme institutionnel particulier: une période transitoire de cinq ans avec droit d'initiative partagé entre la Commission et les États membres et décision à l'unanimité par le Conseil après consultation du Parlement; la CJUE est également devenue compétente dans certains cas spécifiques. Le traité d'Amsterdam prévoyait également qu'à l'issue de cette première phase de cinq ans, le Conseil pourrait se



prononcer en faveur de l'application de la procédure normale de codécision, auquel cas il prendrait ses décisions à la majorité qualifiée. Fin 2004, le Conseil a choisi la procédure de codécision (aujourd'hui dénommée «procédure législative ordinaire»), qui s'applique désormais depuis 2005.

Avec l'adoption du programme de Tampere en octobre 1999, le Conseil européen a décidé que le régime européen commun serait instauré en deux étapes: l'adoption de normes minimales communes à court terme était censée aboutir à une procédure commune et à un statut uniforme pour les personnes qui se voient accorder l'asile à plus long terme valable dans toute l'Union.

Cette initiative a donné lieu à la première phase du régime d'asile européen commun (RAEC), de 1999 à 2004, pendant laquelle ont été définis les critères permettant de déterminer quel État membre est compétent pour l'examen des demandes d'asile (en remplacement de la convention internationale/intergouvernementale de Dublin de 1990), y compris la création du système européen de comparaison des signalements dactyloscopiques des demandeurs d'asile (Eurodac) destinée au stockage et à la comparaison des empreintes digitales. Ont également été définies des normes minimales communes auxquelles les États membres doivent adhérer dans le cadre de l'accueil des demandeurs d'asile, les conditions à réunir pour obtenir une protection internationale et la nature de la protection accordée, ainsi que des procédures établies pour l'octroi et le retrait du statut de réfugié. D'autres actes législatifs traitent de la protection temporaire en cas d'afflux massif.

En novembre 2004, le programme de La Haye appelait de ses vœux l'élaboration des instruments et des mesures pour la deuxième phase, à adopter d'ici la fin 2010, et soulignait l'ambition de l'Union d'aller au-delà des normes minimales et de mettre en place une procédure d'asile unique prévoyant des garanties communes et un statut uniforme pour les personnes bénéficiant d'une protection. Le pacte européen sur l'immigration et l'asile de 2008 a reporté cette échéance à 2012.

B. Le traité de Lisbonne

Le traité de Lisbonne, entré en vigueur en décembre 2009, a changé la donne en modifiant les mesures en matière d'asile, qui sont passées de l'établissement de normes minimales à la création d'un système commun comportant un statut et des procédures uniformes.

Le système européen commun d'asile doit comporter les éléments suivants:

- un statut uniforme d'asile,
- un statut uniforme de protection subsidiaire,
- un système commun de protection temporaire,
- des procédures communes pour l'octroi ou le retrait du statut d'asile ou de protection subsidiaire,
- des critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande,
- des normes relatives aux conditions d'accueil,



— le partenariat et la coopération avec des pays tiers.

Depuis le traité de Lisbonne, l'article 80 du traité FUE prévoit également expressément le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris les coûts financiers. Les actions de l'Union en matière d'asile devraient donc, le cas échéant, contenir des mesures appropriées pour garantir le respect de ce principe. Le traité a également modifié de manière significative la procédure de prise de décision sur les questions liées à l'asile en faisant de la codécision la procédure type. En outre, les dispositions relatives au contrôle juridictionnel effectué par la CJUE ont été considérablement améliorées. Désormais, les questions préjudicielles peuvent être adressées par toute juridiction d'un État membre et non plus seulement, comme cela était le cas auparavant, par les juridictions nationales statuant en dernier ressort. La CJUE a ainsi pu enrichir la jurisprudence en matière d'asile.

Le programme de Stockholm, adopté par le Conseil européen le 10 décembre 2009 pour la période 2010-2014, réaffirme «l'objectif consistant à établir un espace commun de protection et de solidarité fondé sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme pour les personnes bénéficiant d'une protection internationale». Il souligne notamment la nécessité d'encourager une véritable solidarité avec les États membres soumis à des pressions particulières et le rôle important que devrait jouer le nouveau Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO).

Bien que la Commission ait présenté ses propositions pour la seconde phase du RAEC dès 2008-2009, les négociations ont progressé lentement. En conséquence, la seconde phase du RAEC a été adoptée à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, avec un changement d'orientation, à savoir le passage de normes minimales à une procédure d'asile commune sur la base d'un statut uniforme de protection.

C. Instruments juridiques principaux et efforts de réformes actuels

À l'exception de la refonte de la [directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile](#), entrée en vigueur en janvier 2012, la refonte des autres actes législatifs n'est entrée en vigueur qu'en juillet 2013 (le [règlement «Eurodac»](#); le [règlement Dublin III](#); la [directive relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile](#); et la [directive sur les procédures d'asile](#)), ce qui signifie que leur transposition, reportée à la mi-2015, est survenue au moment du pic de la crise migratoire. En juin 2014, le Conseil européen a défini les «[orientations stratégiques](#) de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice (voir l'article 68 du traité FUE) pour les prochaines années, en s'appuyant la [communication de la Commission](#) de mars 2014 et en s'inspirant des progrès réalisés grâce au programme de Stockholm. Ces orientations insistent sur le fait que la transposition intégrale et la mise en œuvre effective du régime d'asile européen commun constituent une priorité absolue.

Compte tenu de la pression migratoire qui s'exerce depuis 2014, la Commission a publié [l'agenda européen en matière de migration](#) en mai 2015 (4.2.3.), lequel proposait plusieurs mesures visant à faire face à cette pression, y compris la formule des «hotspots», mises en place par l'EASO, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (anciennement Frontex) et l'Agence de l'Union européenne pour la



coopération des services répressifs (Europol), qui travaillent sur le terrain avec les États membres situés en première ligne afin de procéder rapidement à l'identification et à l'enregistrement des migrants, ainsi qu'au relevé de leurs empreintes digitales. L'approche dite des «hotspots» vise également à contribuer à la mise en œuvre des mécanismes de relocalisation d'urgence pour un total de 160 000 personnes nécessitant une protection internationale. Ils ont été proposés par la Commission afin de venir en aide à l'Italie et à la Grèce et ont été adoptés par le Conseil le [14 septembre et le 22 septembre 2015](#), après consultation du Parlement européen. La décision du Conseil a ensuite été confirmée par l'[arrêt](#) de la CJUE du 6 septembre 2017. La relocalisation est conçue comme un mécanisme permettant de traduire dans la pratique le principe de solidarité et le partage équitable des responsabilités énoncés à l'article 80 du traité FUE. Cependant, les taux de relocalisation sont [plus bas qu'on ne l'escomptait](#) et la mise en œuvre des relocalisations est lente.

L'agenda européen en matière de migration de mai 2015 prévoit également d'autres mesures de réforme du RAEC, qui ont été présentées dans deux séries de propositions législatives en mai et en juillet 2016 et qui sont actuellement débattues par le Parlement et le Conseil. L'ensemble d'initiatives législatives vise, entre autres, à améliorer le RAEC en proposant des règlements directement applicables au lieu de directives (sauf en ce qui concerne les conditions d'accueil, qui feraient toujours l'objet de directives et devraient être transposées dans le droit national), et comprend:

- des mesures visant à simplifier, à clarifier et à raccourcir les [procédures d'asile](#), à offrir des garanties communes aux demandeurs d'asile et à garantir l'application de dispositions plus strictes en matière de lutte contre les abus, y compris une liste commune de pays d'origines sûrs, ce qui devait initialement faire l'objet d'un [règlement distinct](#); Le 25 avril 2018, la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement (commission LIBE) a adopté son [rapport](#), qui tient lieu de mandat de négociation.
- les personnes pouvant prétendre à une protection internationale (voir la [directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile](#)), afin de parvenir à une plus grande convergence des taux de reconnaissance et des formes de protection, y compris des dispositions plus restrictives sanctionnant les mouvements secondaires des demandeurs et la révision obligatoire du statut, même pour les réfugiés reconnus comme tels; La commission LIBE a adopté son [rapport](#) le 15 juin 2017. À la mi-2018, le Parlement et le Conseil sont parvenus à un accord provisoire; toutefois, l'accord n'a pas bénéficié d'un soutien suffisant de la part des États membres^[1].
- les [conditions d'accueil](#), dont les points les plus litigieux concernent le délai d'attente auquel sont soumis les demandeurs de protection internationale avant de pouvoir accéder au marché du travail et l'approche répressive de la Commission, qui veut empêcher les demandeurs de se rendre dans un État membre qui n'est pas compétent pour traiter leur demande d'asile; la commission LIBE a adopté son [rapport](#) sur la proposition le 25 avril 2017. Le 17 mai 2018, la plénière a donné son feu vert au rapport en tant que mandat pour entamer des négociations

[1]<https://www.consilium.europa.eu/media/37402/st15252-en18.pdf>



interinstitutionnelles. À la mi-2018, le Parlement et le Conseil sont parvenus à un accord provisoire. Toutefois, les négociations entre le Parlement et le Conseil sont toujours en cours.

- la réforme du [règlement de Dublin](#), qui établit des critères visant à déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale (en principe, le premier pays d'entrée). La proposition conserve les critères actuels du système de Dublin tout en les complétant par un mécanisme d'attribution correcteur destiné à soulager les États membres soumis à une pression disproportionnée. La [proposition de la Commission de septembre 2015](#) sur un mécanisme permanent de relocalisation en cas de crise dans le cadre du système de Dublin est actuellement en situation de blocage au Conseil. De la même façon, la [proposition de modification du règlement de Dublin](#) pour ce qui est de la disposition relative à l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale de mineurs non accompagnés dont aucun membre de la famille ne réside sur le territoire de l'un des États membres a été retirée, et son contenu a été inclus dans la proposition actuelle relative à Dublin III; La commission LIBE a adopté son [rapport](#) le 19 octobre 2017, confirmé en séance plénière en tant que mandat pour les négociations interinstitutionnelles.
- la révision de la [base de données de l'Union contenant les empreintes digitales](#) des demandeurs d'asile, pour y inclure également les données à caractère personnel des ressortissants de pays tiers n'ayant pas demandé de protection internationale et qui ont été déclarés en situation irrégulière dans l'Union, pour permettre aux services répressifs d'accéder à la base de données et d'enregistrer les empreintes digitales des enfants dès l'âge de 6 ans afin de faciliter le suivi et le regroupement familial. La commission LIBE a reçu l'accord de la plénière pour entamer les négociations interinstitutionnelles sur la base de son [rapport](#) du 30 mai 2017 sur la proposition. Les négociations avec le Conseil ont commencé en septembre 2017 et le Parlement et le Conseil sont parvenus à un accord provisoire partiel en juin 2018.
- La transformation de l'EASO qui, de bureau d'appui de l'Union, deviendrait une agence à part entière, à savoir l'[Agence de l'Union européenne pour l'asile \(EUAA\)](#), chargée de faciliter le fonctionnement du RAEC en garantissant la convergence de l'examen des demandes d'asile à travers l'Union et en assurant le suivi de l'application opérationnelle et technique du droit de l'Union, y compris l'aide apportée aux États membres pour la formation des experts nationaux. Le Parlement a adopté son [rapport](#) sur la proposition le 8 décembre 2016 et a dégagé, à la mi-juin 2017, un vaste accord provisoire avec le Conseil. En septembre 2018, la Commission a présenté une [proposition modifiée](#) visant à renforcer les effectifs, les outils et les moyens financiers de l'EUAA, afin que les États membres puissent à tout moment se prévaloir d'un soutien opérationnel complet de l'Union européenne.
- un [cadre de l'Union pour la réinstallation](#), qui prévoirait des dispositions communes de l'Union en matière d'admission de ressortissants de pays tiers, y compris une aide financière pour soutenir les efforts des États membres en matière de



réinstallation, ce qui permettrait de compléter les programmes multilatéraux et nationaux ad hoc actuels en matière de réinstallation. La commission LIBE a adopté son [rapport](#) sur la proposition le 12 octobre 2017 et a reçu mandat pour négocier avec le Conseil.

La [directive de 2001 relative à la protection temporaire](#) en cas d'afflux massif de personnes déplacées est toujours en vigueur mais n'a jamais été appliquée à ce jour, pas même au moment du pic de la crise migratoire, probablement à cause du caractère vague de ses dispositions et des tensions existant entre les États membres au sein du Conseil à propos de la répartition des charges.

D. Dimension extérieure

Adoptée en 2011 par la Commission, l'[approche globale de la question des migrations et de la mobilité](#) (AGMM) constitue le cadre global dans lequel s'inscrit la politique de l'Union en matière de migration et d'asile. Elle indique comment l'Union doit mener ses dialogues politiques et sa coopération avec les pays tiers en s'appuyant sur des priorités clairement définies. Elle s'inscrit dans le cadre de la politique générale de l'Union en matière d'action extérieure et couvre notamment la coopération au développement. Ses principaux objectifs consistent à mieux organiser la migration légale, à prévenir et combattre la migration illégale, à maximiser les effets de la migration sur le développement et la mobilité et à promouvoir la protection internationale.

Le Conseil européen et la Turquie ont dégagé un accord en mars 2016 qui vise à réduire le flux des migrants en situation irrégulière transitant par la Turquie pour gagner l'Europe. La [déclaration UE-Turquie](#) indique que tous les nouveaux migrants et demandeurs d'asile arrivant de Turquie sur les Îles grecques et dont les demandes d'asile auront été déclarées irrecevables devront être renvoyés en Turquie. Et pour tout Syrien renvoyé en Turquie, un autre Syrien devrait être réinstallé dans l'Union, avec pour contrepartie la libéralisation des visas pour les citoyens turcs et le versement de six milliards d'euros au titre de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie jusqu'à la fin 2018. D'après le [rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration](#) de la Commission de mai 2018, la déclaration reste essentielle pour garantir que le problème migratoire en Méditerranée orientale soit effectivement traité. Cependant, le rapport indique que des faiblesses subsistent: en particulier, la lenteur de l'examen des demandes d'asile en Grèce continue de freiner les retours vers la Turquie.

Au niveau mondial, en septembre 2016, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté à l'unanimité la [déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants](#), jalon politique visant à améliorer la façon dont la communauté internationale fait face aux mouvements massifs de réfugiés et de migrants et aux situations de réfugiés de longue durée. En conséquence, deux pactes mondiaux doivent être adoptés en 2018, l'un pour les réfugiés et l'autre pour les autres migrants. La déclaration de New York établit un cadre d'action global pour les réfugiés (CAGR) comprenant des actions spécifiques dont le but est d'alléger les pressions exercées sur les pays d'accueil, d'accroître l'autonomie des réfugiés, d'élargir l'accès à des solutions faisant appel à des pays tiers et d'aider à créer dans les pays d'origine les conditions nécessaires au retour



des réfugiés dans la sécurité et la dignité. Dans le cadre du suivi de la déclaration de New York de 2016, le Haut-Commissaire des Nations unies pour les réfugiés proposera un pacte mondial sur les réfugiés dans son rapport annuel à l'Assemblée générale de 2018.

Lors de sa session plénière d'avril 2018, [le Parlement a fait savoir que l'Union et ses États membres devaient assumer un rôle de chef de file](#) dans les négociations en cours au niveau mondial afin d'assurer la complémentarité entre les deux pactes, compte tenu en particulier de la décision des États-Unis de quitter la table des négociations.

E. Financement disponible pour les politiques d'asile

Le principal instrument de financement au titre du budget de l'Union dans le domaine de l'asile est le Fonds «Asile, migration et intégration», (AMIF) dont les crédits pour la période 2014-2020 ont été revus à la hausse pour passer de 3,31 milliards d'euros à 6,6 milliards d'euros. S'agissant du prochain budget à long terme de l'Union pour la période 2021-2027, la Commission propose encore d'augmenter de 51 % le financement du nouveau Fonds «Asile et migration», pour le faire passer à 10,4 milliards d'euros, afin, notamment, de renforcer et de développer tous les aspects du RAEC, y compris sa dimension extérieure. D'autres instruments de financement de l'Union, comme le Fonds européen (FSE) (2.3.2), le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) (2.3.9) et le Fonds européen de développement régional (FEDER) (3.1.2) octroient également des financements, essentiellement pour soutenir l'intégration de réfugiés et de migrants, bien que la part des crédits qui leur sont alloués ne fasse pas l'objet d'une ligne budgétaire distincte et reste donc peu claire.

De la même façon, la dotation initiale pour la période 2014-2020 en faveur de l'EASO, future Agence de l'Union européenne pour l'asile (EUAA), est passée de 109 millions d'euros à 456 millions d'euros. Pour être en mesure de fournir, à l'avenir, un soutien pleinement opérationnel en matière de procédures d'asile, la Commission a proposé un budget de 1,25 milliard d'euros pour la période 2021-2027.

Il existe, en dehors du cadre financier pluriannuel (CFP) mais dans le budget de l'Union, des fonds fiduciaires pour les mesures extérieures, comme le fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique (1,8 milliard d'euros), qui aide les pays africains à gérer les migrations et le contrôle des frontières, le fonds fiduciaire régional de l'Union européenne en réponse à la crise syrienne (500 millions d'euros) et la facilité en faveur des réfugiés en Turquie (3 milliards d'euros pour 2016-2017 et 3 milliards d'euros pour 2018-2019).

Enfin, en dehors du budget de l'Union, il existe le Fonds européen de développement (FED) (30,5 milliards d'euros, dont une contribution de 2,2 milliards d'euros a été versée au fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique), qui se consacre à l'éradication de la pauvreté et à la réalisation des objectifs du programme de développement durable à l'horizon 2030 mais qui est de plus en plus utilisé ces dernières années pour financer les solutions aux problèmes migratoires.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement européen a toujours plaidé énergiquement en faveur d'un régime d'asile européen commun, conformément aux engagements juridiques de l'Union. Le



Parlement a également appelé de ses vœux la réduction de l'immigration clandestine et la protection des groupes vulnérables.

La [résolution du Parlement européen du 12 avril 2016](#) sur la situation en Méditerranée et sur la nécessité d'une approche globale des migrations de la part de l'Union européenne offre une vue d'ensemble des principales positions et préoccupations du Parlement en matière d'asile.

Ce dernier réclame des procédures fiables et équitables, appliquées de manière effective et fondées sur le principe de non-refoulement. Il souligne la nécessité d'éviter une réduction de la protection et de la qualité de l'accueil et de mieux partager le fardeau supporté par les États membres situés aux frontières extérieures de l'Union. Le Parlement invite les États membres à recourir aux possibilités existantes pour accorder des visas humanitaires; il estime que les personnes en quête d'une protection internationale devraient pouvoir introduire leur demande de visa humanitaire européen directement à n'importe quel consulat ou ambassade des États membres, et appelle donc de ses vœux la modification du code des visas de l'Union.

Il estime qu'il convient de prendre de nouvelles mesures afin que le régime d'asile européen commun devienne un système véritablement uniforme: une évaluation complète de sa mise en œuvre est nécessaire. Le Parlement souligne l'importance de la reconnaissance mutuelle par les États membres, non seulement pour les décisions de refus mais également pour les décisions d'octroyer l'asile.

Le Parlement rappelle que le placement en rétention ne devrait être possible que dans des conditions exceptionnelles, clairement définies et assorties d'un droit de recours juridictionnel. Il soutient la création d'un bureau européen d'appui en matière d'asile.

S'agissant des relations avec les pays tiers, conformément à l'[approche globale de la question des migrations et de la mobilité](#), le Parlement demande que soient intensifiés les efforts de renforcement des capacités et les activités de réinstallation, qui devraient s'effectuer avec le concours des pays tiers accueillant de vastes populations de réfugiés. Le Parlement estime que la coopération avec les pays tiers doit se concentrer sur les causes profondes des flux migratoires illégaux vers l'Europe.

Il a également la possibilité d'introduire un recours en annulation devant la CJUE, ce qu'il a fait avec succès (voir [l'arrêt du 6 mai 2008 de la CJUE](#)) pour obtenir l'annulation des dispositions relatives aux modalités d'adoption de la liste commune de pays tiers considérés comme pays d'origine sûrs et pays tiers européens sûrs prévue dans la directive 2005/85/CE.

Lectures complémentaires sur le sujet:

- [La migration en Europe](#)
- [La crise des migrants en Europe](#)
- [Politique migratoire de l'Union européenne](#)

Ina Sokolska
05/2019

