

Avril 2016

## Règlement (UE) n° 604/2013 (règlement de Dublin) et procédures d'asile en Europe

*Cette note d'information fait partie d'une série d'évaluations de la mise en œuvre" qui analysent l'application, dans la pratique, de la législation en vigueur de l'Union européenne. Chaque note d'information se concentre sur un acte législatif de l'Union en particulier qui est susceptible d'être modifié ou révisé, conformément au programme de travail annuel de la Commission européenne. Les évaluations de la mise en œuvre visent à fournir une vue d'ensemble succincte des documents publics sur la mise en œuvre, l'application et l'efficacité de la législation européenne à ce jour – en s'appuyant sur les contributions existantes des institutions de l'Union et d'organisations extérieures. Ces textes aideront les commissions parlementaires dans leur travail d'examen des nouvelles propositions, une fois déposées.*

### Commission parlementaire compétente au moment de l'adoption de la législation de l'Union:

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE)

Date d'adoption de la législation initiale en plénière: [12 juin 2013](#)

Entrée en vigueur de la législation: 19 juillet 2013 (article 49 du règlement n° 604/2013)

Date prévue pour la révision de la législation: avant le 21 juillet 2016 (article 46 du règlement (UE) n° 604/2013)

Calendrier pour la modification de la législation: Dans son [programme de travail pour 2016](#), la Commission souligne son intention d'effectuer une refonte du régime d'asile européen commun afin de corriger les irrégularités et les faiblesses révélées par le système de Dublin.

## 1. Contexte

Dans sa communication de mai 2015 intitulée "[Un agenda européen en matière de migration](#)", la Commission européenne établit un cadre général en matière de politique migratoire dans quatre domaines visant à 1) réduire les incitations à la migration illégale; 2) assurer une gestion efficace des frontières; 3) renforcer la politique commune en matière d'asile; et 4) actualiser la politique en matière de migration légale<sup>1</sup>. La présente note d'information s'intéresse au domaine de la politique commune en matière d'asile, en particulier le [règlement de Dublin](#), qui fixe les différents critères déterminant l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale. En raison de la guerre en Syrie et d'autres conflits, notamment en Iraq ou en Afghanistan, l'Union européenne fait face à un nombre sans précédent de demandeurs d'asile. Bien que ce chiffre ait commencé à augmenter en 2011 après plusieurs années de baisse, l'année 2015 fut marquée par une explosion du nombre de demandes d'asile. L'ampleur des mouvements de population actuels a souvent été comparée à la crise migratoire déclenchée par la Seconde Guerre mondiale. Il convient cependant de noter que l'Union européenne a déjà fait face à d'autres crises migratoires depuis cette époque, notamment dans les années 1990 en raison des conflits dans l'ancienne Yougoslavie (voir figure 1).

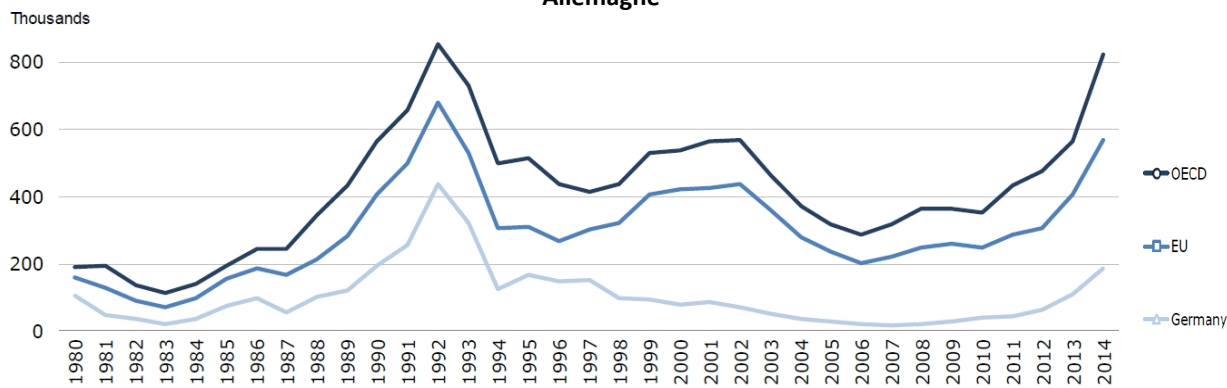
La situation de 2015 est différente à maints égards par rapport aux précédents mouvements migratoires. Plus exactement, les demandeurs d'asile actuels ont des origines plus diverses, viennent de plus loin, empruntent plusieurs itinéraires pour rejoindre l'Union et ont des motivations plus variées<sup>2</sup>. Ainsi, la répartition des

<sup>1</sup> Voir [Évaluation de la mise en œuvre: directive sur la carte bleue européenne](#), Parlement européen, DG EPRS, 2015 (en anglais).

<sup>2</sup> [Cette crise migratoire humanitaire est-elle différente?](#) OCDE, septembre 2015 (en anglais).

demandeurs d'asile par pays d'origine varie souvent d'un État membre (EM) à un autre. De plus, la situation économique et démographique au sein de l'Union est plus disparate en 2015 que durant les crises migratoires précédentes. Cependant, comme durant les précédentes crises, un petit nombre de pays européens (Allemagne, Suède, France, Belgique, Italie et Royaume-Uni) prend en charge la majorité des demandeurs d'asile, même si cette fois, d'autres pays ont également reçu un grand nombre de demandes, notamment la Hongrie.

**Figure 1: Nombre de demandeurs d'asile entre 1980 et 2014 dans les pays de l'OCDE, dans l'Union européenne et en Allemagne**



Source: OCDE: "Cette crise migratoire humanitaire est-elle différente?" (données originales: CDH)

### Définitions dans le domaine de l'asile et des migrations

Bien que de nombreuses organisations internationales telles que [l'Organisation internationale pour les migrations](#) (OIM) ou le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés ([HCR](#)) proposent leur propre définition du terme **migrant**, il n'existe actuellement aucune définition légale du terme ayant force obligatoire dans le droit international ou européen. La présente note d'information utilisera le terme "migrant" dans le sens le plus large possible, à savoir toute personne se déplaçant d'un pays X vers l'un des EM de l'Union, quelles que soient les raisons de son déplacement. Le terme "migrant" n'est pas synonyme de "demandeur d'asile". Un **demandeur d'asile** est une personne ayant déposé une demande d'asile conformément aux procédures administratives nationales. La législation européenne définit le terme "demandeur d'asile" dans un sens plus large, à savoir toute personne ayant présenté une demande de protection internationale en vertu de l'article 2, paragraphe i) de la [directive 2011/95](#). Une personne dont la demande d'asile est acceptée peut être considérée comme un **réfugié** (article 2, point e) de la directive 2011/95). Le terme "réfugié" signifie "tout ressortissant d'un pays tiers qui, parce qu'il craint avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ou tout apatride qui, se trouvant pour les raisons susmentionnées hors du pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut y retourner" (article 2, point d) de la directive 2011/95). Une personne dont la demande est rejetée sera considérée comme un **demandeur d'asile débouté**. Ce dernier se trouve donc illégalement au sein de l'EM et doit retourner dans son pays d'origine. Dans certains cas, une personne ne disposant pas du statut de réfugié peut bénéficier de la **protection subsidiaire** (article 2, point f) de la directive 2011/95).

L'Allemagne est devenue la destination numéro un, avec le plus grand nombre de demandes d'asile en 2014, suivie par la Suède et l'Italie<sup>3</sup>. Les chiffres de 2015 d'Eurostat ne sont pas encore complets, mais les premiers chiffres indiquent que l'Allemagne a reçu plus de 475 000 demandes d'asile, comparé à 200 000 en 2014<sup>4</sup>. Le pays est doté d'un système de répartition interne, c'est-à-dire que les personnes souhaitant effectuer une demande d'asile doivent s'inscrire auprès d'un système nommé EASY, qui redistribue les inscriptions entre les régions allemandes, où les personnes peuvent alors effectuer leur demande. La seule information enregistrée par le système EASY est le pays d'origine du demandeur. Le système a enregistré plus d'un million d'inscriptions en 2015, mais à ce jour moins de 50 000 de ces personnes inscrites ont pu réellement déposer une demande d'asile. Cette différence est probablement due en partie au double comptage et aux retards du système, étant donné les nombres exceptionnellement élevés enregistrés en octobre et en novembre<sup>5</sup>. Ainsi, si l'Allemagne a accepté le plus grand nombre de demandeurs d'asile, c'est la Suède qui a reçu plus de demandes que n'importe quel autre pays de l'Union proportionnellement à sa population, avec plus de 8 000 demandes par million

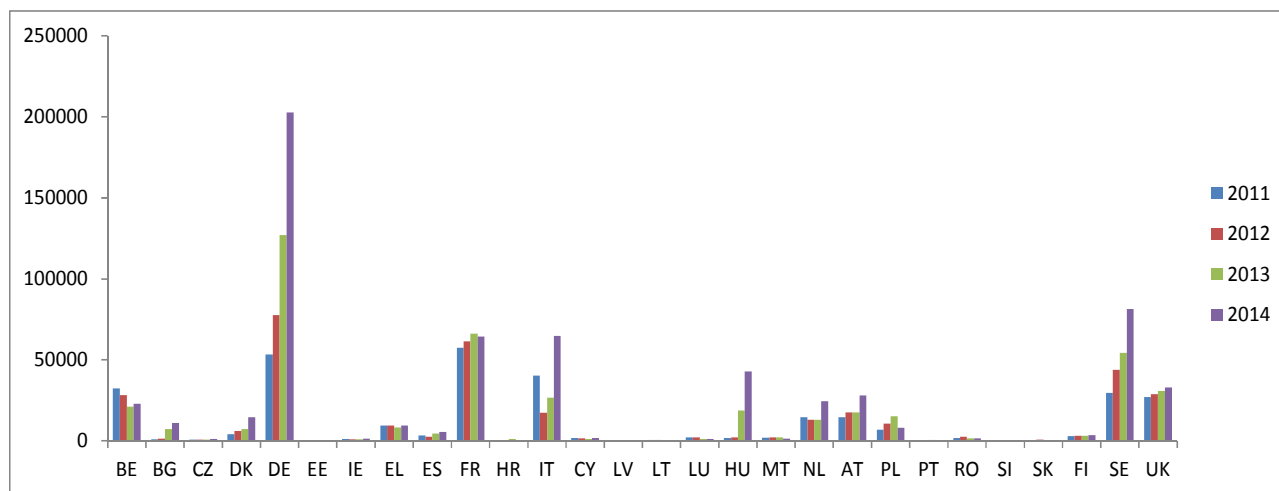
<sup>3</sup> Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), [Rapport annuel de 2014](#) (en anglais).

<sup>4</sup> Source Eurostat, Asile et primo-demandeurs d'asile, données annuelles agrégées, février 2016.

<sup>5</sup> Voir GMDAC, données d'information, publication n° 1, janvier 2016, [Migration, asile et réfugiés en Allemagne: comprendre les données](#) (en anglais).

d'habitants. D'autres pays ont également reçu un très grand nombre de demandes d'asiles proportionnellement à leur population en 2014, notamment la Hongrie (avec plus de 4 000 demandes par million d'habitants) et la Bulgarie (avec plus de 1 000 demandes par million d'habitants)<sup>6</sup>. La plupart des demandes d'asile ne sont pas soumises au système de Dublin. En 2014, environ 15 % des demandes d'asile ont été déposées dans plus d'un État membre<sup>7</sup>.

**Figure 2: Nombre total de demandeurs d'asile entre 2011 et 2014 au sein de l'Union européenne**



Source: Eurostat.

Depuis de nombreuses années, et bien que le conflit en Syrie ait éclaté en 2011, le plus grand nombre de demandeurs d'asile provient des États des Balkans occidentaux. Ce n'est qu'en 2014 que la Syrie est devenue le premier pays d'origine des demandeurs d'asile au sein de l'Union.<sup>8</sup>

**Tableau 1: Les trois premiers pays d'origine des demandeurs d'asile au sein de l'Union entre 2011 et 2014**

2011	2012	2013	2014
Balkans occidentaux	Balkans occidentaux	Balkans occidentaux	Syrie
Afghanistan	Afghanistan	Syrie	Balkans occidentaux
Russie	Syrie	Russie	Érythrée

Source: Rapport annuel de 2014 de l'EASO

Au vu des tendances migratoires mondiales dans les pays de l'OCDE pour tous les types de migrants, demandeurs d'asile compris, l'Allemagne est devenue la seconde destination des migrants après les États-Unis. Concernant le pays d'origine des migrants allant vers des pays de l'OCDE ou s'y trouvant déjà, la Chine est en tête avec 10 % de tous les migrants, tandis que la Roumanie et la Pologne arrivent en deuxième et troisième position, avec 5,5 % et 5,3 % des migrants, principalement en raison de circulations intracommunautaires<sup>9</sup>.

## 2. Législation européenne en matière d'asile

Selon la [charte des droits fondamentaux de l'Union européenne](#), qui a le même statut juridique que les traités d'aujourd'hui<sup>10</sup>, le droit d'asile constitue un droit fondamental. La charte exige que ce droit soit garanti dans le plein respect des règles de la [convention de Genève du 28 juillet 1951](#) (la convention de 1951) et du [protocole du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés](#) (le protocole de 1967), et qu'il soit conforme au traité sur l'Union européenne (TUE) et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)<sup>11</sup>. Selon les principes de l'article 78 du TFUE, l'Union élabore une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de

<sup>6</sup> Source Eurostat, Asile, primo-demandeurs d'asile et données sur la population résidente, février 2016.

<sup>7</sup> [Rapport annuel de 2014 de l'EASO](#) (en anglais).

<sup>8</sup> [Rapport annuel de 2014 de l'EASO](#) (en anglais).

<sup>9</sup> Perspectives internationales sur la migration, OCDE, 2015.

<sup>10</sup> Article 6, paragraphe 1, du TUE.

<sup>11</sup> Article 18 de la charte.

protection temporaire visant 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<sup>12</sup>. Cette politique doit être conforme à la convention de Genève de 1951 et au protocole de 1967. La crise migratoire a soulevé de nombreuses questions concernant le fonctionnement de la législation européenne en vigueur relative aux procédures d'asile, en particulier le "système de Dublin". Les origines de ce que l'on appelle le système de Dublin se trouvent dans [l'accord de Schengen](#). Le document original, appelé la [convention de Dublin](#)<sup>13</sup>, un accord international signé à Dublin en 1990, établit une série de règles clarifiant les critères visant à déterminer le pays de l'Union responsable de l'examen d'une demande d'asile. En 2003, la convention a été remplacée par le règlement de Dublin (CE) n° 343/2003 ([Dublin II](#)), qui clarifie davantage ces critères. Le règlement a été complété par la [législation Eurodac](#)<sup>14</sup>. La législation Dublin II a fait l'objet de plusieurs critiques dans les années suivant son application pratique. En 2013, le règlement Dublin II a été remplacé par le règlement (UE) n° [604/2013](#) (Dublin III), qui entend améliorer et clarifier le système de Dublin. Il est important de noter que le système de Dublin a été convenu avant l'élargissement de l'Union en 2004, et qu'à ce moment-là le nombre de demandes d'asile était en baisse.

## 1. Le règlement de Dublin (règlement (UE) n° 604/2013)

Le règlement classe les différents critères et mécanismes visant à déterminer l'EM responsable de l'examen d'une demande de protection internationale. Il doit être appliqué par tous les EM<sup>15</sup> conformément à la classification suivante:

- (1) l'État où un membre de la famille ou de la fratrie *mineur non accompagné* est légalement présent;
- (2) l'État ayant accordé la protection internationale à un *membre de la famille* du demandeur;
- (3) l'État ayant émis le visa ou le document de séjour, si le demandeur possède un *visa ou un document de séjour en cours de validité*;
- (4) si cela peut être établi, l'État où le demandeur est *entré illégalement dans l'Union pour la première fois* dans les 12 mois suivant la date de passage illégal de la frontière;
- (5) l'État où la personne a *vécu* pendant une période continue d'au moins 5 mois avant de présenter sa demande de protection internationale;
- (6) l'État dans lequel la possession d'un visa par le demandeur *n'est pas nécessaire*;
- (7) l'État de la *zone de transit de l'aéroport* où la demande a été effectuée<sup>16</sup>.

De plus, le règlement prévoit diverses clauses discrétionnaires permettant à un EM d'examiner une demande de protection internationale même si un tel examen ne relève pas de sa responsabilité<sup>17</sup>. Il établit également deux procédures spécifiques sur la base desquelles un EM peut demander à un autre EM de traiter une demande de protection internationale:

- En premier lieu, l'EM peut soumettre une requête à un autre EM pour *"prendre en charge" le demandeur*. Cette procédure peut être suivie lorsqu'un EM, tout en appliquant les critères de Dublin, considère qu'un autre EM devrait prendre la responsabilité d'examiner la demande d'asile. Par exemple, le demandeur a effectué sa demande dans le pays A, mais le pays B a déjà accordé le droit d'asile à un membre de sa famille. Le pays A peut donc soumettre une "requête de prise en charge de la demande" au pays B<sup>18</sup>.
- En second lieu, l'EM peut soumettre une requête de *reprise en charge du demandeur*. Cette procédure peut être suivie lorsqu'une personne effectue une demande d'asile dans deux EM différents avant que sa première demande n'ait été traitée, ou à la suite du retrait de sa demande avant une décision de justice, ou à la suite du rejet de sa demande. Le deuxième EM peut alors demander au premier EM de reprendre la

<sup>12</sup> Selon ce principe, les États signataires ont l'interdiction d'exclure ou de renvoyer un réfugié à la frontière ou sur son territoire lorsque sa vie ou sa liberté est en danger (article 33 de la convention de 1951).

<sup>13</sup> États signataires: Belgique, Danemark, France, Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Espagne et Royaume-Uni.

<sup>14</sup> Le système Eurodac permet aux EM d'identifier les demandeurs d'asile et les personnes ayant été appréhendées en raison d'une entrée illégale depuis une frontière extérieure de l'Union.

<sup>15</sup> Le Royaume-Uni et l'Irlande, qui ne se sont d'abord pas engagés, sont désormais assujettis au règlement de Dublin à leur demande (voir le [protocole 21](#) du TFUE). Le Danemark applique l'actuel règlement de Dublin en vertu d'un [accord](#) international concernant les critères et mécanismes visant à déterminer l'État responsable d'une demande d'asile présentée au Danemark ou dans tout autre État membre de l'Union européenne, ainsi que le système Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin. [La Suisse](#), [l'Islande](#), [la Norvège](#) et [le Liechtenstein](#) ont conclu des accords internationaux spécifiques permettant de les associer au système de Dublin.

<sup>16</sup> Voir articles 8 à 15 du règlement (UE) n° 604/2013.

<sup>17</sup> Article 17.

<sup>18</sup> Articles 21-22 du règlement (UE) n° 604/2013.

responsabilité de la procédure de demande, c'est-à-dire que lorsqu'une personne effectue une demande de protection internationale en premier lieu dans le pays A, puis dans le pays B, le pays B peut demander au pays A de reprendre le demandeur<sup>19</sup>. La plupart des requêtes en vertu du règlement de Dublin sont des "requêtes de reprise en charge".

Comparé à Dublin II, le règlement de Dublin III apporte quelques précisions supplémentaires, en particulier en ce qui concerne la classification des critères à prendre en considération. Il renforce le principe de l'unité familiale et accorde à tous les demandeurs soumis à un transfert en vertu du règlement de Dublin (prise en charge ou reprise en charge) le droit à un entretien personnel et le droit de rester dans l'EM durant l'appel de la décision. Il établit également un système d'alerte rapide, de préparation et de gestion de crise. Le système vise à traiter tous les problèmes dans les régimes d'asile nationaux et à aider les pays de l'Union à faire face au nombre élevé de demandeurs de protection internationale à leurs frontières. Le système de Dublin fait actuellement l'objet d'un contrôle de qualité<sup>20</sup>.

Le 6 avril 2016, la Commission européenne a défini davantage [d'options concrètes](#)<sup>21</sup> visant à réformer le régime d'asile européen. Concernant le système de Dublin, la Commission européenne a pris en compte 2 options: 1) un mécanisme d'équité correctif qui complète le système actuel; cette option maintiendrait l'attribution de responsabilité actuelle, mais en temps de crise, des ajustements de cette attribution seraient effectués grâce à des critères spécifiques; ce mécanisme pourrait se baser sur la proposition existante de plan de relocalisation en cas de crise; 2) un nouveau système attribuant les demandes d'asile en fonction de critères de répartition; avec cette option, "l'EM de première entrée" ne serait plus le seul critère; à la place, les demandes d'asile seraient redistribuées au sein de l'Union grâce à une formule basée sur la taille de la population, la richesse et de la capacité d'absorption de chaque EM.

Indépendamment de ces options, l'EM représentant le premier point d'entrée serait toujours obligé d'enregistrer tous les migrants et de renvoyer les personnes ne nécessitant pas de protection internationale. Sur le long terme, la communication envisage un régime d'asile européen plus harmonisé, en assurant par exemple la rationalisation des installations de réception afin de décourager tout mouvement secondaire et d'augmenter les attributions de l'EASO.

## **2. Règlement (UE) n° 603/2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement de Dublin**

Le système Eurodac contribue à déterminer l'EM responsable d'une demande en vertu du règlement de Dublin. Il est constitué d'un système central utilisant une base de données centrale informatisée des empreintes digitales, et d'une infrastructure de communication (c'est-à-dire de transmission) entre les EM et le système central. Selon le règlement Eurodac, l'EM doit prendre "promptement" les empreintes digitales des demandeurs de protection internationale âgés d'au moins 14 ans; des personnes appréhendées à la suite du passage illégal d'une frontière; ou des personnes en situation illégale dans un EM<sup>22</sup>. Le système central de collecte des empreintes digitales a démarré en janvier 2003 avec une base de données vide. Depuis, le nombre d'inscriptions de demandeurs d'asile et de personnes traversant illégalement les frontières a augmenté de façon continue, passant de plus de 185 000 demandeurs d'asile âgés d'au moins 14 ans en 2012 à plus de 500 000 en 2014<sup>23</sup>. À compter de juillet 2015, les services répressifs et Europol peuvent, dans certaines circonstances, avoir accès à Eurodac<sup>24</sup>.

Le règlement de Dublin et le règlement Eurodac ne sont pas les seuls documents législatifs européens applicables aux procédures d'asile. La législation suivante forme également une partie du **régime d'asile européen commun**.

<sup>19</sup> Articles 23 à 25 du règlement (UE) n° 604/2013.

<sup>20</sup> COD (2015)208, p. 4 et COM(2015)240 final p. 14.

<sup>21</sup> COM (2016) 197.

<sup>22</sup> L'enregistrement des empreintes digitales de cette catégorie de personnes n'est pas obligatoire. Voir l'article 17 du règlement (UE) n° 603/2013.

<sup>23</sup> [Rapport annuel de 2014 sur les activités d'Eurodac](#), juin 2015 (en anglais).

<sup>24</sup> Articles 20 et 21 de la directive 2013/32.

### **3. Directive [2013/32](#) relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale**

Cette directive établit des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale. D'une manière générale, l'inscription d'une demande doit se faire au plus tard dans les trois jours ouvrés suivant le dépôt de ladite demande. La directive précise les divers droits et devoirs des demandeurs. Elle exige également des EM de s'assurer que la procédure d'examen (en première instance) soit conclue dans un délai de *six mois* à compter du dépôt de la demande<sup>25</sup>.

### **4. Directive [2013/33](#) établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale**

Cette directive établit des normes minimales relatives aux conditions d'accueil des personnes demandant la protection internationale. Elle précise les droits et devoirs des demandeurs, notamment les droits de séjour et de libre circulation, les droits au travail et à la formation professionnelle, l'accès aux soins et les conditions matérielles d'accueil.<sup>26</sup> L'EM peut joindre certaines conditions spécifiques aux conditions d'accueil, comme l'attribution du lieu de séjour du demandeur à un endroit spécifique<sup>27</sup>. La directive autorise de placer en détention le demandeur, par exemple pour déterminer ou vérifier son identité ou sa nationalité, et pour décider, dans le cadre de la procédure, de son droit d'entrée sur le territoire. Cette mise en détention doit être effectuée dans une installation spécialisée. Le demandeur doit avoir droit à un niveau de vie décent, garantissant sa subsistance et protégeant sa santé physique et mentale<sup>28</sup>. Le demandeur peut être amené à participer à ses frais de logement ou de santé. Dans des cas dûment justifiés, les conditions matérielles d'accueil peuvent être réduites ou supprimées. L'EM est autorisé à mettre en place des normes plus favorables que celles prévues dans la directive<sup>29</sup>.

### **5. Directive [2011/95](#) concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection**

Cette directive définit les conditions que les ressortissants des pays tiers et les apatrides doivent remplir pour bénéficier de la protection internationale. Les faits et circonstances de chaque demande doivent être évalués individuellement. La directive clarifie la signification de plusieurs termes, notamment "acte de persécution" et "motif de persécution". Elle établit une distinction entre les réfugiés et les personnes admissibles au bénéfice d'une protection subsidiaire. Cette distinction est principalement visible au niveau de leurs droits. Ces personnes bénéficient par exemple d'un droit à un titre de séjour valable pour au moins trois ans (réfugiés) ou pour au moins un an (personnes admissibles au bénéfice d'une protection subsidiaire); d'un droit à un titre de voyage (limité pour les personnes admissibles au bénéfice d'une protection subsidiaire); de l'accès à l'emploi; de l'accès à l'éducation; de l'accès aux procédures de reconnaissance des qualifications; de l'accès au bien-être social dans les mêmes conditions que pour les ressortissants de l'EM (limité pour les personnes admissibles au bénéfice d'une protection subsidiaire); de l'accès aux soins dans les mêmes conditions que pour les ressortissants de l'EM; de l'accès à un logement dans les mêmes conditions que pour les ressortissants d'autres pays tiers résidant légalement au sein du territoire de l'EM; et de la liberté de circulation au sein de l'EM. Les EM sont autorisés à mettre en place des normes plus favorables que celles prévues dans la directive visant à qualifier une personne de réfugiée<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> Article 31, paragraphe 3, de la directive 2013/32.

<sup>26</sup> Conformément à l'article 2, point g), de la directive, les conditions matérielles d'accueil comprennent le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ainsi qu'une allocation journalière. La directive ne précise pas le montant de l'allocation journalière. Ce montant est donc à la discrétion de l'EM. En ce qui concerne l'emploi et le bien-être social, voir: [L'emploi et le bien-être social des demandeurs d'asile et des réfugiés dans certains États membre de l'Union](#), analyse approfondie, Parlement européen, 2015 (en anglais).

<sup>27</sup> Article 8 de la directive 2013/33.

<sup>28</sup> Article 17 de la directive 2013/33.

<sup>29</sup> Article 4 de la directive 2013/33.

<sup>30</sup> Article 3 de la directive 2013/95.

## Proposition de règlement établissant un mécanisme de relocalisation en cas de crise<sup>31</sup>

En septembre 2015, la Commission a effectué une proposition visant à aborder les problèmes posés par la crise migratoire actuelle. Cette proposition a pour but d'assurer le partage équitable des responsabilités entre les EM en cas d'un nombre élevé de demandeurs ayant manifestement besoin de la protection internationale, ainsi que d'assurer la bonne application du système de Dublin. Elle modifie le règlement de Dublin et établit un mécanisme de relocalisation en cas de crise assurant un *cadre permanent pour la mise en œuvre des mesures de relocalisation*<sup>32</sup>. Elle propose une méthode visant à déterminer une période temporaire durant laquelle un EM devient responsable de l'évaluation d'une demande de protection internationale. Ce mécanisme est destiné à des situations de crise uniquement, c'est-à-dire des situations plaçant une pression extrême sur le régime d'asile d'un

À ce jour, les EM se sont engagés à relocaliser 160 000 personnes ayant besoin de la protection internationale au sein de l'Union. Bien que la plupart des relocalisations doivent encore être effectuées, l'Union dispose d'une certaine expérience (entre 2010 et 2013, deux projets [EUREMA](#) (*projet pilote de réinstallation dans l'Union des réfugiés en provenance de Malte*) ont permis de relocaliser un petit nombre de demandeurs d'asile dans d'autres pays de l'Union. Le [rapport](#) de 2012 de l'EASO (Bureau européen d'appui en matière d'asile) dénombre certains des problèmes posés par ces projets, notamment l'imposition aux EM de critères de sélection trop spécifiques par rapport à ceux qu'ils auraient souhaité recevoir; et le manque de volonté de réinstallation des réfugiés de la part de certains participants, en raison de conditions perçues comme étant peu favorables dans l'EM de relocalisation, ou en raison du manque d'informations concernant ce

EM. Il reviendra à la Commission de décider si les conditions pour une relocalisation sont remplies. En fonction de cette décision, la Commission devra adopter un acte délégué permettant de déclencher l'application du mécanisme.<sup>33</sup> Cependant, ce mécanisme peut être déclenché uniquement pour des demandeurs ayant manifestement besoin de la protection internationale, auquel cas l'EM de relocalisation devra examiner les demandes. Cependant, ce mécanisme peut être déclenché uniquement pour des demandeurs ayant manifestement besoin de la protection internationale, auquel cas l'EM de relocalisation devra examiner les demandes. La proposition établit également le seuil maximal du nombre de personnes à relocaliser à 40 % du nombre de demandes déposées auprès d'un EM dans les six mois précédant l'adoption d'un acte délégué. Les EM temporairement incapables de prendre part au processus de relocalisation doivent apporter une contribution financière au budget de l'Union, d'un montant de 0,002 % de leur PIB.<sup>34</sup> Pour calculer la distribution des demandes, la proposition prend en compte la population, le PIB total, le nombre moyen de demandes d'asile durant les cinq années précédentes, ainsi que le taux de chômage. L'incidence exacte de la proposition sur chaque EM reste peu claire, étant donné que pour l'instant, la Commission n'a pas encore publié d'analyse d'impact de cette mesure.

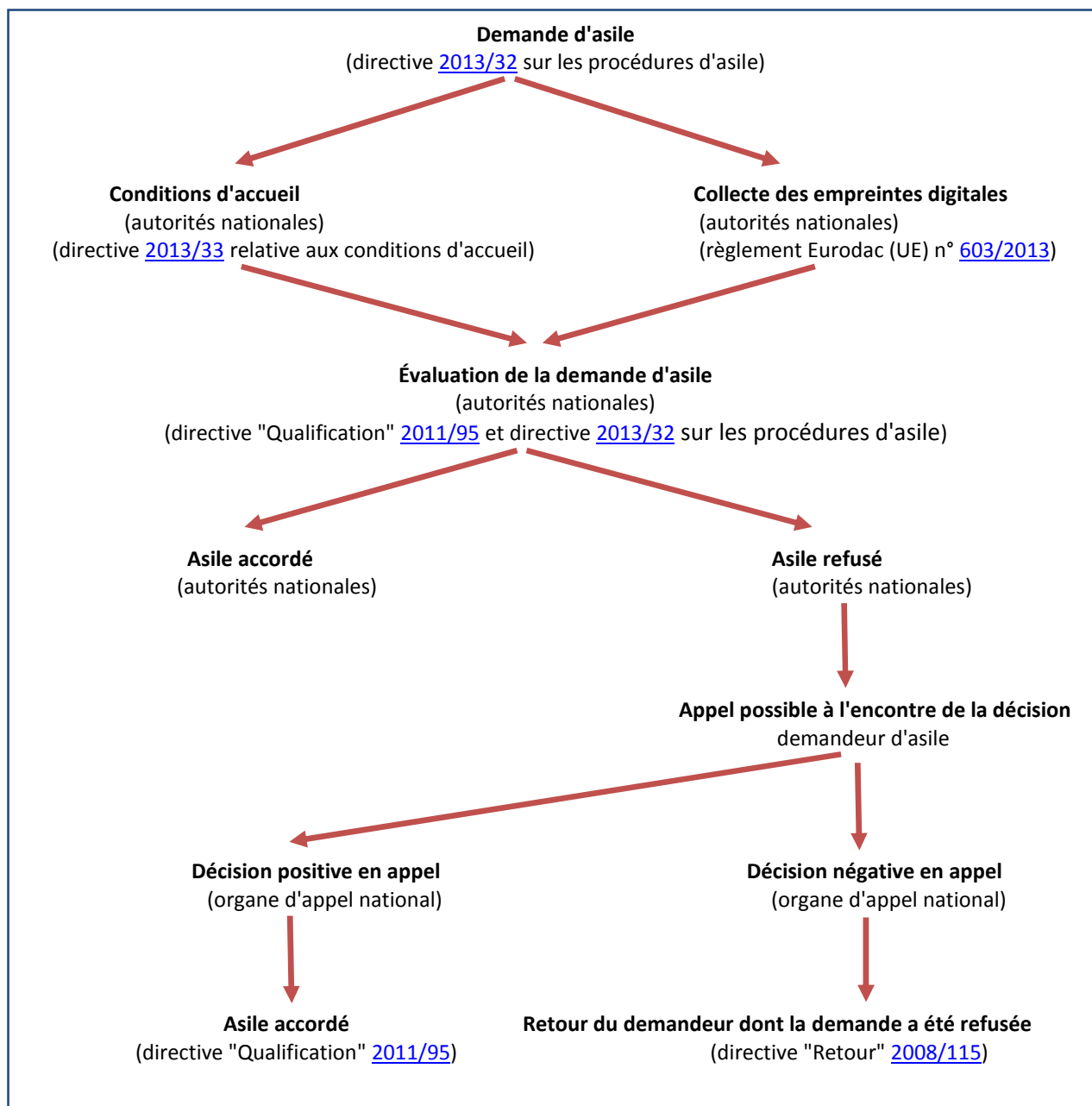
<sup>31</sup> COM(2015) 450 final.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> Voir l'article 33 quater proposé.

<sup>34</sup> Voir l'article 33 ter proposé.

Figure 3: Procédure d'asile optimale basée sur les règles en vigueur de l'Union



### 3. Rapports, évaluations et études à l'échelle de l'Union

#### Étude du Parlement européen "[Approches nouvelles, voies alternatives et autres moyens d'accès aux procédures d'asile aux personnes demandant la protection internationale](#)" (octobre 2014)<sup>35</sup>

Cette étude évalue l'application du système de Dublin. Le rapport recense un certain nombre de problèmes, notamment les différences d'évaluation entre les demandeurs d'asile d'un même pays au sein de l'Union, ainsi que les coûts élevés du système de Dublin sur le plan économique et humain, en particulier si l'on prend en compte le taux peu élevé des transferts réels de demandes en vertu du système de Dublin. Le rapport note que seulement 12 % du nombre total de demandes d'asile a pu être soumis au système de Dublin, et qu'environ un quart des transferts convenus en vertu dudit système ont réellement eu lieu. Il affirme que l'efficacité du système augmenterait si l'on prenait en compte l'intérêt des demandeurs d'asile, s'il existait une reconnaissance mutuelle des décisions d'asile positives et si l'on utilisait à meilleur escient le principe de l'unité familiale. De plus, il recommande au Parlement d'assurer l'application de la législation de Dublin en même temps que celle des droits fondamentaux, de la mise en place de dispositions d'accueil acceptables et du contrôle des fonds alloués à l'accueil en première ligne.

<sup>35</sup> Étude menée par un prestataire externe, commandée par la DG Politiques internes, département thématique C, Parlement européen, 2010.



### **Étude de la Commission sur la faisabilité et les implications juridiques et pratiques de la création d'un mécanisme pour le traitement commun des demandes d'asile sur le territoire de l'Union, préparée pour la Commission européenne, février 2013**

Cette étude explore plusieurs options en vue de la création d'un mécanisme de traitement commun des demandes d'asile. Elle se base sur une analyse bibliographique et des entretiens avec des administrations nationales, des ONG et des représentants locaux du HCR au sein de l'Union à 28. À la suite de ces recherches, l'étude expose quatre options de traitement commun. Ces options vont de l'élaboration de davantage de solutions ad hoc, notamment la simple assistance à un EM en situation de crise pour traiter ses demandes d'asile, à un système applicatif entièrement harmonisé et centralisé. Le rapport conclut qu'en l'état actuel des choses, la mise en place d'un système de soutien ad hoc est l'option la plus envisageable pour les EM.

### **Étude sur la faisabilité de l'établissement d'un mécanisme de relocalisation des personnes bénéficiant de la protection internationale, préparée pour la Commission européenne, juillet 2010**

Cette étude s'intéresse aux diverses options pour un plan de relocalisation. Elle inclut les 26 EM ayant contribué au Fonds européen pour les réfugiés (FER), et comprend plusieurs entretiens avec des administrations nationales des EM, des organisations internationales et des ONG nationales, ainsi que des études de cas et une analyse bibliographique. L'étude explore deux options en particulier: 1) un mécanisme de relocalisation basé sur le PIB et la densité de population, le FER étant utilisé en compensation pour un EM prenant en charge des demandeurs d'asile; et 2) une évaluation ad hoc de la situation, et une relocalisation si nécessaire, les EM s'engageant à prendre en charge le nombre de demandeurs de leur choix. Le point de vue des EM concernant ces options varie: en fait, certains suggèrent même d'autres options, notamment une harmonisation de la politique en matière d'asile, ou une aide financière aux EM en difficulté. Cependant, s'ils avaient à choisir entre les deux, les EM marquent une préférence pour l'option 2. Il est convenu, d'une manière générale, que la relocalisation concerne uniquement les réfugiés reconnus. Les modalités du soutien financier ne représentent pas un élément essentiel, et la plupart des pays de l'Union envisagent la faisabilité d'un financement via le FER. Les EM devraient garder le contrôle de la procédure, mais l'EASO jouerait un rôle de coordinateur. La plupart des EM conviennent que les personnes relocalisées doivent approuver la procédure pour que celle-ci soit viable.

### **Rapport sur l'évaluation du système de Dublin, Commission européenne, 2007**

Il s'agit de la principale évaluation du système de Dublin<sup>36</sup> effectuée à ce jour. Elle examine la législation depuis son entrée en vigueur en 2003 jusqu'à sa réforme en 2005, en s'appuyant sur des commentaires de la part des EM et des données statistiques. Le rapport conclut que l'application du système de Dublin était globalement satisfaisante, et qu'il s'agissait d'une manière tout à fait valable de déterminer l'EM responsable d'une demande d'asile. Il note cependant certains points à améliorer, soulignant ainsi que le nombre de transferts réels en vertu du système de Dublin était peu élevé, et qu'un demandeur d'asile pouvait toujours effectuer plusieurs demandes. Le rapport conclut que, bien que le système de Dublin n'ait pas eu d'incidence disproportionnée sur certains EM, d'autres pays auraient pu subir une augmentation considérable des demandes si tous les transferts avaient été réellement effectués. Le rapport remarque que le manque de données ne permet pas d'évaluer l'aspect du coût du système de Dublin. Cependant, bien que ce dernier soit relativement gourmand en ressources, les EM ont tendance à estimer qu'un transfert en vertu du système de Dublin restait moins coûteux qu'une procédure de demande d'asile menée dans son intégralité. Enfin, les États membres accordaient beaucoup d'importance à l'objectif du système en matière de politique, ce qui prenait le pas sur les considérations financières.

#### **Aperçu de la documentation relative à la mise en œuvre du système de Dublin**

Il est important de noter que Dublin III est seulement entré en vigueur en janvier 2014, et qu'il est donc trop tôt pour estimer l'impact du changement de la législation. Dublin III renforce les droits des demandeurs d'asile par un entretien individuel et par la possibilité d'une décision de transfert en appel. Bien que la législation aborde certaines des critiques concernant le traitement des demandeurs d'asile en vertu du système de Dublin<sup>37</sup>, il n'est pas clairement spécifié dans quelle mesure elle traitera certaines des difficultés sous-jacentes à la mise en œuvre du système de Dublin.

<sup>36</sup> COM (2007) 299 et SEC (2007) 742.

<sup>37</sup> Voir par exemple "[règlement de Dublin II](#)", document de réflexion du HCR, HCR, avril 2006 (en anglais).

Dublin III conservant les principales fonctions de Dublin II, la pertinence d'une révision de sa mise en œuvre est toujours d'actualité. Tandis que chez certains acteurs comme la Commission européenne, les ONG ou les EM, les avis divergent sur le succès de la mise en œuvre du système de Dublin, tous s'accordent globalement sur ses principales faiblesses. Cela est majoritairement dû au fait que les données ont sans cesse démontré que seule une minorité des demandes de transferts en vertu du système de Dublin ont réellement eu lieu; que les EM transfèrent souvent autant de demandeurs d'asile dans un autre pays qu'ils en reçoivent eux-mêmes; que la classification visant à décider de l'émission d'une demande en vertu du système de Dublin n'est pas toujours respectée (la préservation de l'unité familiale est plus importante que l'EM de première entrée); et enfin, que l'enregistrement des empreintes à l'Eurodac par les EM n'est pas systématique.

Il semble que les problèmes recensés sont présents depuis l'entrée en vigueur du règlement. Dans son évaluation du règlement de Dublin (2007)<sup>38</sup> et de la convention de Dublin (2001)<sup>39</sup>, la Commission européenne remarque que le nombre de transferts réels en vertu du système de Dublin est toujours resté très bas. D'autres rapports confirment ces éléments et démontrent qu'environ un quart de tous les transferts convenus ont réellement eu lieu<sup>40</sup>. Selon l'évaluation de la Commission européenne, ce taux peu élevé est dû notamment à la disparition de certains demandeurs d'asile et au niveau de preuve requis par l'État membre ayant accepté le transfert: à savoir une preuve ADN en cas de demande d'unité familiale, et des empreintes digitales en cas de demande de visa.

La question de savoir si le système de Dublin ajoute une pression supplémentaire aux États frontaliers est une préoccupation fréquente des EM. Cependant, les données ont sans cesse démontré que le système n'a pas entraîné la prise en charge majoritaire des demandes d'asile par les pays du sud de l'Europe. Au contraire, les principales destinations d'asile, comme l'Allemagne, font partie des pays recevant et déposant le plus de demandes de transfert. Cela est probablement dû au fait que les demandes d'asile ne sont pas inscrites dans le pays de première entrée car, à la suite d'un arrêt rendu en 2011 par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire [M.S.S. contre Belgique et Grèce](#), les EM sont hésitant<sup>41</sup> à renvoyer les demandeurs d'asile en Grèce. Si tous les transferts demandés étaient effectués, c'est-à-dire si le système fonctionnait comme prévu, la situation pourrait changer radicalement. En 2013, l'Allemagne, la Suède et la France étaient en tête de la liste des pays demandant à d'autres pays de prendre ou de reprendre en charge des demandes, tandis que l'Italie, la Pologne et la Hongrie étaient les pays recevant le plus de demandes d'accueillir des demandeurs d'asile<sup>42</sup>.

Le système de Dublin n'est pas un mécanisme de redistribution, même si cette question revient inévitablement dans la plupart des documentations sur le sujet. Comme expliqué précédemment, étant donné le nombre relativement peu élevé de demandes d'asile soumises au système de Dublin et le manque de mise en œuvre, l'incidence réelle des transferts en vertu du système de Dublin reste floue. Cependant, la Commission européenne a publié une proposition de mécanisme de partage de la responsabilité, qui pourrait avoir des répercussions dans certains pays. Une [étude sur la faisabilité](#)<sup>43</sup> de 2010 de la Commission européenne démontre néanmoins que la mise en place d'un système de relocalisation permanent présente un intérêt limité. Le débat politique actuel prouve également que certains EM sont réticents à participer à un tel mécanisme de partage.

La documentation sur le sujet démontre que, contrairement à ce qui était prévu, le système de Dublin n'a pour l'instant empêché aucun mouvement secondaire (c'est-à-dire le déplacement de demandeurs de l'EM de première entrée à un autre EM). D'une manière générale, le nombre de demandes présentées plus d'une fois représente toujours environ 10 à 15 % des demandes (15 % en 2014)<sup>44</sup>. De nombreux rapports affirment que le manque de considération des souhaits des demandeurs d'asile entraînera toujours des mouvements secondaires. De même, de nombreux rapports estiment qu'en raison des différences entre les procédures d'asile combinées aux différentes situations socio-économiques dans les EM, le système de Dublin ne peut aucunement empêcher les mouvements secondaires. L'une des questions souvent mentionnées est la différence des résultats entre les demandes accordées ou refusées entre les EM. Par exemple, le [rapport annuel](#)<sup>45</sup> de 2014 de l'EASO expose des différences relativement élevées dans les taux de reconnaissance des demandeurs d'asile provenant de pays comme l'Iraq ou l'Afghanistan, et des différences plus faibles pour les citoyens syriens et érythréens.<sup>46</sup> Les taux de reconnaissance en appel varient également de façon considérable pour certains pays, comme l'Iran ou la Somalie, tandis que les décisions changent rarement pour les Albanais ou les Kosovars.<sup>47</sup> Cette disparité n'indique pas nécessairement que les méthodes sont

<sup>38</sup> SEC (2007) 742.

<sup>39</sup> SEC (2001) 756.

<sup>40</sup> S. Fratzke, "Ce qui cloche: la promesse décevante du système européen de Dublin", Migration Policy Institute, mars 2015.

<sup>41</sup> Voir, par exemple, la [Finlande](#) (en anglais).

<sup>42</sup> S. Fratzke, "Ce qui cloche: la promesse décevante du système européen de Dublin", Migration Policy Institute, mars 2015.

<sup>43</sup> [Étude sur la faisabilité de l'établissement d'un mécanisme de relocalisation des personnes bénéficiant de la protection internationale](#) (en anglais).

<sup>44</sup> [Rapport annuel sur la situation du régime d'asile au sein de l'Union européenne](#) en 2014, EASO, juillet 2015 (en anglais).

<sup>45</sup> [Rapport annuel sur la situation du régime d'asile au sein de l'Union européenne](#) en 2014, EASO, juillet 2015 (en anglais).

<sup>46</sup> Pour les Iraquiens, les taux de reconnaissance varient généralement de 80 % à 40 %, tandis que pour les Afghans, les taux varient généralement de 75 % à 30 %. Les taux de reconnaissances au sein de l'EM sont généralement de 90 % pour les Syriens et des 80 % pour les Érythréens.

<sup>47</sup> Voir tableau 1 (p. 33) du [rapport annuel sur la situation du régime d'asile de l'Union européenne](#) en 2014, EASO, juillet 2015 (en anglais).

différentes, étant donné que le profil d'un demandeur d'asile peut varier d'un pays de l'Union à un autre. Il existe également des différences entre les EM concernant le traitement des demandeurs d'asile durant la procédure de demande. Une récente [analyse approfondie de l'EPRS](#)<sup>48</sup> compare l'accès au marché du travail et au bien-être social pour les demandeurs d'asile dans huit EM. Le rapport conclut à d'importantes différences entre les EM, en particulier en ce qui concerne le délai d'attente d'accès au marché du travail.

La question de savoir dans quelle mesure ces facteurs présentés ci-dessus sont des "facteurs d'attraction" est discutable. Une [analyse quantitative](#)<sup>49</sup> traitant des facteurs qui incitent un migrant à quitter son pays et qui l'attirent à son lieu de destination suggère que les responsables politiques ont peut-être surestimé le niveau de choix et de connaissance détaillée dont dispose un demandeur d'asile. Cependant, le document conclut également que les considérations économiques et les liens historiques envers un pays sont des facteurs importants dans la prise de décision d'un demandeur d'asile. L'impossibilité de travailler et l'octroi du statut de réfugié à un plus petit nombre de personnes que dans d'autres pays sont considérés comme des facteurs dissuasifs.

Dans l'évaluation du système de Dublin, le rapport coût/efficacité est un facteur important. Cependant, les EM ont eu des difficultés à séparer les coûts liés au système de Dublin des autres coûts liés au régime d'asile. En fait, la propre évaluation de la Commission européenne conclut que les données sont insuffisantes pour estimer les coûts. Le Parlement européen a demandé que le sujet soit abordé en 2008<sup>50</sup>. Néanmoins, [les requêtes ad hoc](#) sur les coûts du système de Dublin restent le principal instrument d'examen des coûts disponibles. D'une manière générale, la durée de la procédure de demande d'asile et la mise en détention augmentent les coûts liés au régime d'asile. Par ailleurs, le coût humain du système représente un facteur moins facile à quantifier. Dans son évaluation du système de Dublin, le HCR donne plusieurs exemples ayant mené à la séparation d'une famille et à une certaine incertitude.<sup>51</sup> Dublin III devrait traiter la question dans le sens qu'il accorde davantage d'importance aux droits des demandeurs d'asile, tandis que le système d'urgence rapide devrait balayer toute inquiétude concernant les installations d'accueil dans les pays de l'Union. Cependant, certaines critiques sont susceptibles de trouver ces mesures insuffisantes et de plutôt recommander la reconnaissance de la libre circulation ou des décisions d'asile positives au sein de l'Union afin de faire cesser les mouvements secondaires<sup>52</sup>.

#### 4. Position du Parlement européen / Questions parlementaires

Le Parlement européen appelle depuis longtemps à une approche plus globale de la politique en matière d'asile et à un meilleur mécanisme de partage de la responsabilité, au moyen de plusieurs résolutions.

##### **Résolution** du Parlement européen du 10 septembre 2015 sur la migration et les réfugiés en Europe<sup>53</sup>

Dans cette résolution, le Parlement salue les initiatives de la Commission européenne concernant la relocalisation et soutient l'annonce de la Commission d'un mécanisme permanent de relocalisation. À cet égard, la résolution rappelle au Conseil que le Parlement soutient fortement la mise en place d'un mécanisme de relocalisation obligatoire prenant en compte les préférences des réfugiés. Le Parlement demande à la Commission de modifier le règlement de Dublin en incluant un système obligatoire de répartition des demandeurs d'asile entre les 28 EM au moyen d'une clé de répartition équitable et obligatoire, tout en prenant en compte les perspectives d'intégration et les besoins des demandeurs d'asile. De plus, le Parlement demande une transposition rapide et complète et l'application efficace du régime d'asile européen commun par tous les EM. Dans ce contexte, il presse également la Commission de s'assurer que tous les EM appliquent correctement cette législation.

Au moment de la rédaction de la présente note d'information, la Commission européenne n'a pas réagi à cette résolution au moyen d'un document de suivi.

##### **Résolution** du Parlement européen du 29 avril 2015 sur les récentes tragédies en Méditerranée et les politiques de migration et d'asile de l'Union européenne<sup>54</sup>

<sup>48</sup> Voir [L'emploi et le bien-être social des demandeurs d'asile et des réfugiés dans certains États membre de l'Union](#), Parlement européen, 2015 (en anglais).

<sup>49</sup> E. Thielemann, "La politique compte-t-elle ? Des tentatives des gouvernements de contrôler la migration non désirée", Centre for Comparative Immigration Studies, Université de Californie, San Diego, décembre 2004 (en anglais).

<sup>50</sup> [Résolution](#) du Parlement européen du 2 septembre 2008 sur l'évaluation du système de Dublin.

<sup>51</sup> L. Kok, "Le règlement Dublin II, un document de réflexion du HCR", HCR, avril 2006 (en anglais).

<sup>52</sup> Voir, par exemple: E. Guild, C. Costello, M. Garlick et V. Moreno-Lax, "Amélioration du régime d'asile européen commun et alternatives au système de Dublin", n° 83/ septembre 2015, CEPS 2015.

<sup>53</sup> P8\_TA-PROV(2015)0317.

<sup>54</sup> P8\_TA-PROV(2015)0176.

Le Parlement demande à la Commission européenne d'établir un système obligatoire de quotas pour la répartition des demandeurs d'asile parmi tous les EM, et souligne la nécessité d'encourager les politiques de retour volontaire, tout en assurant la protection des droits de tous les migrants ainsi que l'accès légal et sécurisé au régime d'asile européen, conformément au principe de non-refoulement. De plus, le Parlement appelle à une transposition rapide et complète et à une application efficace du régime d'asile européen commun par tous les EM participants. Il exige également une coopération plus étroite dans ce domaine, et demande à la Commission d'élaborer un agenda européen en matière de migration.

Bien que la Commission européenne n'ait pas réagi à cette résolution au moyen d'un document de suivi spécifique, [l'agenda européen en matière de migration](#), qui expose le point de vue de la Commission concernant la façon de régler les questions relatives à la migration, a été adopté en mai 2015.

### **[Résolution](#) du Parlement européen de 17 décembre 2014 sur la situation en Méditerranée et sur la nécessité d'une approche globale de la question des migrations de la part de l'Union européenne<sup>55</sup>**

Le Parlement remarque la nécessité de parvenir à une vision globale de la question des migrations, et souligne le besoin d'un partage équitable de la responsabilité et de solidarité envers les EM accueillant le plus grand nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile. Il demande également à la Commission de considérer d'autres pistes en matière de migration légale. Par ailleurs, le Parlement signale la nécessité d'explorer les initiatives futures conformes aux bonnes pratiques de relocalisation, notamment le programme de réinstallation volontaire.

Dans son document de suivi<sup>56</sup> de mars 2015, la Commission européenne remarque que la migration fait partie des principales priorités, et est convaincue que les EM doivent travailler en étroite collaboration dans un esprit de solidarité. Pour ce qui est de la migration illégale, la Commission européenne souligne le besoin d'intensifier le dialogue et la coopération avec les pays tiers et d'assurer l'uniformité et la cohérence entre la politique migratoire et les politiques extérieures. Afin d'établir un cadre complet couvrant tous les aspects de la politique migratoire, la Commission avait l'intention de présenter un agenda européen en matière de migration dans le courant de l'année 2015.

### **Questions parlementaires écrites<sup>57</sup>**

#### **[Question écrite du député Jeppe Kofod](#), novembre 2014**

Cette question est relative à l'échec ressenti par certains EM quant au respect du règlement de Dublin, aux mesures mises en place afin d'assurer l'inscription des demandeurs d'asiles aux frontières externes de l'Union, et à une éventuellement augmentation du financement de l'EASO, étant donné le nombre exceptionnel de demandes.

#### **[Réponse donnée par M. Avramopoulos au nom de la Commission](#), janvier 2015**

Dans sa réponse, la Commission européenne reconnaît le problème que représente la collecte d'empreintes digitales de tous les demandeurs pour certaines EM, et explique que des discussions sont en cours afin de déterminer une méthode commune. Elle souligne également que le point de première entrée n'est pas le seul critère permettant de lancer une procédure de demande d'asile, et confirme une petite augmentation du personnel pour l'EASO.

#### **[Question écrite du député Aldo Patriciello](#), mars 2015**

Soulignant l'importance de modifier le système de Dublin, la question souhaite connaître l'avis de la Commission européenne sur le fait qu'une telle modification devrait ou non inclure l'octroi aux réfugiés du même statut que les citoyens européens, la création d'une agence européenne en matière d'asile, ainsi qu'un régime d'asile commun plus complet.

#### **[Réponse donnée par M. Avramopoulos au nom de la Commission](#), juillet 2015**

La Commission européenne a l'intention de lancer un vaste débat sur la meilleure forme de régime d'asile européen commun, notamment la reconnaissance mutuelle des décisions en matière d'asile et, à plus long terme, l'éventualité d'une procédure unique de décision en matière d'asile. Une évaluation du système de Dublin est prévue pour 2016 et aidera à déterminer "si une révision des paramètres juridiques du système de Dublin est nécessaire pour permettre une répartition plus équitable des demandeurs d'asile en Europe".

<sup>55</sup> P8\_TA-PROV(2014)0105.

<sup>56</sup> SP(2015)102.

<sup>57</sup> Pour plus d'exemples concernant les questions parlementaires en matière d'asile, voir notamment [E-015091-1](#), [E-014083-15](#), [E-013220-15](#), [E-011503-15](#), [E-010423-15](#), [E-000112-15](#), [E-007746-14](#), [P-000927-16](#), [E-015105-15](#), [E-014932-15](#), [E-013085-15](#), [E-013009-15](#) (en anglais).

## 5. Consultations et enquêtes à l'échelle européenne, et pétitions de citoyens

[L'étude Parlemètre de 2015](#) du Parlement européen s'intéresse aux avis des citoyens européens concernant la crise migratoire. Des consultations ont été menées dans les 28 EM durant le mois de septembre 2015. Bien que le chômage reste toujours une question essentielle, l'immigration est désormais considérée comme le deuxième plus grand défi à relever dans l'avenir. Le changement a en effet été considérable dans la moyenne européenne, allant de 14 % en 2013 à 47 % en 2015. Il est important de noter que la moyenne européenne<sup>58</sup> reflète principalement l'avis des six pays les plus peuplés de l'Union (Allemagne, France, Italie, Espagne et Pologne). Cette moyenne "dissimule" les variations nationales. Tout particulièrement, il existe encore des différences marquées entre les pays recevant la plupart des demandeurs d'asile (comme l'Allemagne, la Suède, l'Italie ou la Grèce), où environ huit personnes sur dix sont en faveur d'un mécanisme de répartition, et les autres pays (comme la Slovaquie ou la République tchèque) où seulement un tiers des sondés sont en faveur d'un tel mécanisme. De façon similaire, la majorité des personnes interrogées (sept sur dix) en Suède, en Allemagne, au Danemark et au Royaume-Uni reconnaissent que la migration légale est nécessaire dans certains secteurs de l'économie, contrairement à la Slovaquie, à la Bulgarie, à la Hongrie ou à la Grèce, où environ un quart seulement des personnes ont cet avis.

Les résultats de l'étude sur le sujet doivent également être examinées conjointement à la dernière [étude Eurobaromètre](#) (printemps 2015), qui ne traite pas uniquement de ce sujet, et peut donc apporter un avis plus nuancé. Dans cette étude, les principales préoccupations personnelles des citoyens européens sont le coût de la vie et le chômage, bien que l'immigration soit également mentionnée (passant de 2 % en 2012 à 6 % au printemps 2015). En 2015, les citoyens ont envoyé de nombreuses pétitions à la **Commission des pétitions du Parlement européen** exprimant leurs inquiétudes à l'égard de l'immigration. Ces pétitions recouvrent divers aspects en matière de migration, notamment l'accueil des réfugiés, la fin de la migration vers l'Europe, une vision objective de l'immigration, ou même l'utilisation du bâtiment du Parlement européen à Strasbourg pour héberger les personnes fuyant la guerre et l'oppression. De nombreuses pétitions ont été déclarées recevables, et la Commission les étudiera avant d'informer les membres des résultats.

## 6. Cour de justice de l'Union européenne et Cour européenne des droits de l'homme

Les Cours de Luxembourg et de Strasbourg ont traité de nombreuses affaires directement liées au fonctionnement du système du Dublin et des procédures d'asile. Dans un arrêt de 2011, [M.S.S. contre Belgique & Grèce](#), la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a traité la plainte d'un demandeur d'asile à l'encontre de la décision de la Belgique de le renvoyer en Grèce, en vertu des dispositions du règlement de Dublin relatives au pays de première entrée. La CEDH a découvert que la Grèce était en violation des dispositions de la [Convention européenne des droits de l'homme](#) en raison des conditions de détention du plaignant; des lacunes dans les procédures d'asile et du risque d'expulsion visant à le renvoyer en Afghanistan sans un examen adéquat de sa demande d'asile et sans aucun accès à un recours effectif. La Cour a aussi découvert qu'en le renvoyant en Grèce, la Belgique était également en violation des droits du plaignant, car elle aurait dû avoir conscience des lacunes dans les procédures d'asile en Grèce. La Belgique avait supposé sans aucune vérification que le plaignant serait traité conformément à la Convention. En 2015, la CEDH a rendu un arrêt dans une affaire similaire, [A.M.E. contre Pays-Bas](#). Dans cette affaire, la Cour a traité la plainte d'un demandeur d'asile à l'encontre de la décision des Pays-Bas de demander à l'Italie de le récupérer en vertu du règlement de Dublin. Le plaignant avait effectué une première demande de protection internationale en Italie, avant de faire de même aux Pays-Bas. La Cour a estimé que la situation des demandeurs d'asile en Italie n'était pas comparable à la situation en Grèce, et a jugé la demande irrecevable. D'après cette décision, les dispositions d'accueil en Italie ne peuvent en elles-mêmes faire obstacle au retour d'un demandeur d'asile en Italie<sup>59</sup>.

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a également traité plusieurs aspects du système de Dublin. Par exemple, dans un arrêt de 2011 dans les affaires jointes C-411/10 et C-493/10 [N. S. et autres](#), la Cour a estimé qu'un EM n'est pas autorisé à transférer un demandeur d'asile à un "État membre responsable" s'il a connaissance du fait que les lacunes dans les procédures d'asile et les conditions d'accueil peuvent entraîner un

---

<sup>58</sup> La moyenne européenne est biaisée, car les six EM les plus peuplés représentent environ 70 % de cette moyenne.

<sup>59</sup> En plus de ces décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, il est également possible de référer aux affaires [Tarakhel contre Suisse](#) (arrêt du 4/11/14), [Mohammed Hussein contre Pays-Bas et Italie](#) (arrêt du 2 avril 2013), [Mohammed contre Autriche](#) (arrêt du 6 juin 2013), ou [Mohammadi contre Autriche](#) (arrêt du 3 juillet 2014). Les liens sont en anglais.

réel risque pour les demandeurs d'asile d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants dans le sens de l'article 4 de la charte. La Cour a également expliqué que le droit européen ne permet pas la *présomption irréfutable* qu'un EM respecte les droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>60</sup>.

## 7. Conclusions

La révision de la mise en œuvre de la législation de Dublin démontre que les faiblesses recensées depuis son lancement persistent, c'est-à-dire que la plupart des transferts convenus par les EM en vertu du système de Dublin ne sont pas réellement effectués. La question de savoir si le système a un quelconque effet sur les mouvements secondaires reste peu claire, puisque ces mouvements sont restés constants, à environ 15 %. Tant que les différences entre les procédures d'asile et les conditions socio-économiques des EM persistent, et tant que les EM continuent à s'intéresser principalement aux répercussions nationales des migrations, le système de Dublin en lui-même est peu susceptible de fonctionner. En l'absence d'informations plus détaillées sur le fonctionnement pratique d'un éventuel mécanisme de répartition suggéré par la Commission européenne, il est difficile d'évaluer si cette proposition pourrait corriger efficacement les défauts du système de Dublin.

## 8. Autres sources d'information

- [Rapports de l'EASO](#)
- Eurostat – [Données sur migration et citoyenneté](#)
- [Cadre juridique de l'Union sur l'asile et la migration illégale "à l'arrivée"](#), Parlement européen, 2015.
- [Collecte des empreintes digitales des migrants: règlement Eurodac](#), Parlement européen, 2015.
- [Migration dans les pays de l'OCDE](#)
- CDH [Tendances mondiales 2014](#)

---

Pour contacter l'unité "Cycle politique", veuillez envoyer un courrier électronique à l'adresse suivante: [EPRS-PolicyCycle@ep.europa.eu](mailto:EPRS-PolicyCycle@ep.europa.eu)

Manuscrit achevé en avril 2016. Bruxelles © Union européenne, 2016.

Les opinions exprimées dans le présent document relèvent de la seule responsabilité de son ou de ses auteurs et ne constituent pas la position officielle du Parlement européen. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

[www.europarl.europa.eu/thinktank](http://www.europarl.europa.eu/thinktank) (Internet) – [www.eptthinktank.eu](http://www.eptthinktank.eu) (blog) – [www.eprs.sso.ep.parl.union.eu](http://www.eprs.sso.ep.parl.union.eu) (Intranet)

---

<sup>60</sup> À titre d'exemple, voir également l'affaire C-648/11 [MA et autres](#) (arrêt du 6 juin 2013), l'affaire C-245/11 [K contre Bundesasylamt](#) (arrêt du 6 novembre 2012), ou l'affaire C-394/12 [Shamso Abdullahi contre Bundesasylamt](#) (arrêt du 10 décembre 2013). Les liens sont en anglais.