

**PROPOSITION
DES VERTS/ALE
POUR UN SYSTÈME D'ASILE
EFFICACE ET SOLIDAIRE
EN EUROPE**

Adoptée le 27 mars 2020



CE DOCUMENT PRÉSENTE LA VISION DES VERTS/ALE sur l'avenir du régime commun d'asile européen. Sa portée est limitée aux éléments les plus controversés liés à la proposition attendue de la Commission européenne pour un nouveau 'Pacte sur la migration et l'asile', à savoir la réforme des procédures aux frontières extérieures de l'Union et la révision du règlement de Dublin. De nombreux autres défis relatifs à la politique européenne d'asile et de migration ne sont pas abordés dans ce document.

Ce document se concentre sur :

- **la garantie de procédures d'asile efficaces et effectives et la protection du droit d'asile ;**
- **l'abandon du principe du pays de première entrée pour permettre un partage équitable de la responsabilité entre États membres ;**
- **les incitations plutôt que les mesures coercitives pour éviter les déplacements irréguliers de demandeurs d'asile d'un État membre à l'autre.**

Ce document s'accompagne d'un autre en annexe, contenant des informations complémentaires sur les défaillances du système de Dublin et des procédures aux frontières actuellement et telles qu'envisagées par la Commission européenne. Ce document en annexe fournit également un aperçu plus approfondi de nos propositions visant à faire respecter le droit d'asile dans tous les États membres.

Notre approche en quelques mots

Pour que le système d'asile européen fonctionne de manière optimale, des **procédures aux frontières équitables, rapides et ordonnées** seront mises en place :

- Les demandeurs d'asile arrivant aux frontières de l'UE seront **enregistrés dans des centres d'enregistrement** communs et ouverts et seront soumis à des contrôles de sécurité.
- Les demandes seront enregistrées et **traitées dans une base de données commune** accessible aux autorités nationales en charge de l'asile et à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile.
- Les demandeurs d'asile seront **interrogés rapidement après leur arrivée** afin d'identifier leurs besoins spécifiques et de déterminer l'État membre responsable de leur demande, en tenant compte des préférences et liens existants des demandeurs d'asile.
- **L'Agence de l'Union européenne pour l'asile** sera chargée de prendre les décisions finales en matière d'attribution et de gestion du mécanisme de répartition.
- Afin de répartir équitablement les demandeurs d'asile, la prise en charge des demandeurs d'asile ne sera plus attribuée à un État membre sur la base du principe du pays de première entrée. Au lieu de cela, **les États membres se partageront solidairement la responsabilité de l'accueil.**

Pour renforcer la solidarité européenne, un **système en deux étapes** sera mis en place, **fondé d'abord sur des incitations positives** :

- **Le système reposera d'abord sur la solidarité volontaire**, s'appuyant essentiellement sur les villes et régions volontaires pour accueillir des demandeurs d'asile. Tous les coûts réels de l'accueil seront subventionnés par l'UE, créant ainsi une incitation positive.
- **Le système prévoira un recours à la solidarité pour tous** dans un second temps, si les offres volontaires d'accueil ne s'avèrent pas suffisantes : les États membres devront alors ouvrir de nouvelles places d'accueil (selon une clé de répartition détaillée plus bas) ou contribuer financièrement aux dépenses globales liées à cet accueil. Si les places continuent à manquer, la Commission européenne devra déclencher un système d'alerte - la procédure du "carton jaune" - et prendra des mesures supplémentaires pour que les États membres respectent leurs obligations en matière d'accueil.

Pour éviter que les demandeurs d'asile ne se déplacent de manière irrégulière d'un État membre à l'autre (ce qu'on appelle les « mouvements secondaires »), le système sera **fondé sur les incitations à rester** plutôt que sur la coercition :

- **en veillant à ce que les liens personnels et les préférences des demandeurs d'asile soient pris en compte** dans la décision du pays responsable de leur prise en charge, dans la limite des capacités d'accueil disponibles.
- **en s'assurant que les règles et les standards d'accueil pour les demandeurs d'asile soient effectivement les mêmes dans tous les États membres**, ce qui implique une supervision stricte du régime d'asile européen commun et la création d'un mécanisme de contrôle transparent.

1.

Des procédures équitables et rapides à la frontière

Toute réforme du régime d'asile européen commun doit à tout prix éviter de reproduire les échecs de l'approche des *hotspots*. C'est-à-dire éviter que les demandeurs d'asile soient bloqués dans des camps surpeuplés aux frontières extérieures, soumis à des procédures lourdes et longues, comme sur les îles grecques actuellement. Nous devons mettre fin à une approche axée sur la détention et la dissuasion plutôt que sur la protection des demandeurs d'asile.

Des procédures équitables, rapides et ordonnées aux frontières sont essentielles à la mise en place d'un système d'asile européen qui fonctionne de manière optimale. Les procédures aux frontières doivent servir à enregistrer rapidement les demandeurs d'asile, à éliminer les risques pour la sécurité et à déterminer l'État membre d'attribution qui leur convient le mieux, en fonction des capacités d'accueil disponibles. Ces procédures ne doivent pas inclure, à ce stade, une évaluation du *bien-fondé* des demandes d'asile – car cela prolongerait les délais de cette procédure censée être rapide.

Tous les demandeurs d'asile doivent être répartis dans un État membre. À l'instar de la déclaration de Malte sur les personnes sauvées en mer, les demandeurs d'asile ayant *a priori* peu de chances de bénéficier d'une protection doivent également être pris en charge.

La mise en place de contrôles aux frontières extérieures pour filtrer les "mauvais" demandeurs d'asile (ceux ayant *a priori* peu de chance d'être reconnus comme réfugiés) laisserait de facto aux États membres aux frontières la prise en charge des cas les plus complexes, sapant ainsi toute solidarité européenne. L'UE doit garantir la possibilité de demander l'asile et d'avoir accès au territoire européen pour ce faire.

Les procédures aux frontières doivent inclure les éléments suivants :

1.1. UN SYSTÈME D'ENREGISTREMENT COMMUN

Tout demandeur d'asile doit être enregistré dès son arrivée, passer un contrôle de santé et de sécurité obligatoire, avec vérification des bases de données nationales et européennes pertinentes. Nous soutenons également l'appel du Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR) en faveur d'une base de données commune pour les demandeurs d'asile. Cette base de données devrait servir de système européen commun pour l'enregistrement et le traitement des dossiers d'asile, accessibles aux autorités nationales chargées de l'asile et à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile. Le système commun d'enregistrement faciliterait la supervision par les États membres de l'arrivée des demandeurs d'asile en Europe et de leur statut.

1.2. DES CENTRES D'ENREGISTREMENT OUVERTS

Contrairement aux *hotspots* actuels sur les îles grecques, les centres d'enregistrement doivent être conçus pour une courte période de séjour jusqu'à ce que les demandeurs d'asile soient affectés à l'État membre de destination finale. Ces centres doivent être ouverts. La détention de masse des demandeurs d'asile, même pour une courte période, est inhumaine et illégale. De plus, la détention fait peser des menaces supplémentaires sur les personnes dans une situation vulnérable, notamment les mineurs isolés et les femmes – en particulier les plus jeunes.

1.3. DES PROCÉDURES RAPIDES ET ÉQUITABLES

Un entretien doit être mené avec chaque demandeur d'asile peu après son arrivée.

L'entretien doit avoir deux objectifs principaux :

1. Identifier les besoins spécifiques des demandeurs d'asile, notamment pour les personnes dans une situation vulnérable, les personnes handicapées, les mineurs non accompagnés ou les réfugiés traumatisés ;
2. Déterminer l'État membre d'attribution en tenant compte des liens familiaux, linguistiques ou culturels du demandeur d'asile avec certains États membres.

1.4. UNE AIDE JURIDIQUE GRATUITE ET INDÉPENDANTE

Il est essentiel qu'une assistance juridique indépendante et gratuite soit disponible pour les demandeurs d'asile à tous les stades, avec interprétation si nécessaire, ainsi que des recours juridiques.

1.5. UNE DÉCISION FINALE REVENANT À L'AGENCE DE L'UE POUR L'ASILE

L'Agence de l'Union européenne pour l'asile doit jouer un rôle clé dans la procédure de répartition, aussi bien en ce qui concerne la décision finale d'attribution que la gestion de la procédure de répartition. L'Agence de l'UE pour l'asile doit également mener les premiers entretiens et informer les demandeurs d'asile, en coopération avec les ONG, des potentiels États membres d'attribution et des alternatives possibles. De cette

manière, c'est bien l'UE et non l'État membre d'arrivée qui assume la responsabilité du mécanisme de répartition.⁽¹⁾

1.6. UNE PRISE EN CHARGE DE TOUS LES DEMANDEURS D'ASILE

Tous les demandeurs d'asile doivent être transférés dans un État membre le plus rapidement possible. Les États membres situés aux frontières extérieures ne doivent pas être laissés seuls face à la gestion des dossiers d'asile les plus complexes ou infructueux, qui exigent souvent beaucoup plus de temps, d'efforts et de ressources. Il est donc impératif pour la solidarité européenne que tous les demandeurs d'asile soit répartis entre États membres, aussi bien ceux ayant de fortes chances de bénéficier d'une protection que ceux ayant moins de chances *a priori*.

2.

Une approche en deux étapes pour un accueil solidaire

Nous proposons une approche en deux étapes pour favoriser un accueil solidaire et équitable des demandeurs d'asile en Europe. Des centaines de municipalités européennes ont déjà déclaré leur volonté d'accueillir des demandeurs d'asile. Nous prenons cela comme point de départ d'une **approche qui repose sur des incitations positives pour renforcer la solidarité** plutôt que de forcer les États membres à accueillir des demandeurs d'asile. Toutefois, dans un second temps, si les promesses d'accueil volontaire s'avèrent insuffisantes, tous les États membres seront alors tenus de faire preuve de solidarité, soit en accueillant des réfugiés, soit par des contributions financières significatives. Dans le cas où les places d'accueil proposées demeurent insuffisantes malgré tout, la Commission européenne devra prendre des mesures supplémentaires pour faire respecter les obligations en matière d'accueil.

(1) Comme dans le cas de Frontex, l'Agence de l'Union européenne pour l'asile et l'État membre où elle opère seront conjointement et solidairement responsables des décisions d'attribution.

2.1. PREMIÈRE ÉTAPE : LA SOLIDARITÉ VOLONTAIRE

De nombreuses municipalités et régions d'Europe se sont dit favorables à accueillir des demandeurs d'asile. Nous prenons cela comme fondement pour un système de répartition solidaire qui repose sur des incitations positives. **Les municipalités et régions qui accueilleront des demandeurs d'asile recevront des fonds européens** correspondant aux coûts réels de l'accueil. Elles seront financées via le « Fonds asile, migration et intégration » (AMIF) proportionnellement au nombre de demandeurs d'asile accueillis.

Dans le cadre de la réforme actuelle du fonds AMIF, le Parlement européen a déjà adopté la position selon laquelle les municipalités et les régions souhaitant accueillir des demandeurs d'asile devraient pouvoir recevoir un financement direct de l'UE de la part de la Commission européenne, au lieu de passer par une gestion centralisée au niveau des autorités nationales. Nous soutenons cette position.

D'autres incitations financières pour les municipalités et les régions peuvent être fournies par le biais du « Fonds social européen » (FSE) et du « Fonds de développement régional » (FEDER). Les demandeurs d'asile et la population locale en bénéficieraient, car les deux fonds peuvent être utilisés pour améliorer les infrastructures locales telles que les écoles et les transports locaux.

2.2. DEUXIÈME ÉTAPE : LA SOLIDARITÉ POUR TOUS

Si davantage de places d'accueil sont nécessaires que celles offertes volontairement, la solidarité pour tous s'appliquera. Cela signifie que tous les États membres seront tenus de faire preuve de solidarité, sans toutefois être forcés à accueillir des demandeurs d'asile. Les États membres opposés par principe à l'accueil pourront choisir de contribuer financièrement, de manière à couvrir les coûts supplémentaires pour les États membres qui, eux, auront accepté d'accueillir des demandeurs d'asile. La contribution financière d'un État membre devra correspondre aux coûts réels de l'accueil des demandeurs d'asile qu'il aurait dû accueillir en vertu d'une clé de répartition équitable (détaillée plus bas).

Ainsi, les États membres qui accueillent davantage bénéficieront directement de ces contributions additionnelles. Ces dernières permettront en effet de couvrir les coûts réels des places qu'ils ouvrent en plus de leur quota fixé par la clé de répartition. De cette manière, **les incitations à l'accueil de demandeurs d'asile seront co-financées par les États membres s'opposant par principe à l'accueil.**

Ce système fondé sur des incitations pour davantage de solidarité ne peut fonctionner que si les États membres prennent effectivement leurs responsabilités. Dans le cas où les États membres n'offriraient pas suffisamment de places d'accueil, les droits des demandeurs d'asile s'en trouveraient affectés et les États membres de première entrée seraient de nouveau confrontés à une tâche disproportionnée. C'est pourquoi l'Agence de l'UE pour l'asile doit superviser le bon fonctionnement du système de répartition de l'accueil, de manière transparente. Si l'Agence constate que les places d'accueil vont manquer, la Commission devra alors déclencher un système d'alerte : la procédure dite du "carton jaune". Si les États membres ne réagissent pas à ce "carton jaune" en ouvrant davantage de places pour l'accueil

de demandeurs d'asile, la Commission européenne devra prendre des mesures en dernier recours pour que les États membres respectent leurs obligations et qu'il y ait suffisamment de places disponibles. Le système de répartition de l'accueil pourra donc, en dernier ressort, devenir obligatoire pour tous les États membres.

3.

Un système de répartition équitable et humain qui prend en compte les liens des demandeurs d'asile

Bien que les demandeurs d'asile n'aient pas le droit de choisir leur pays de prise en charge, leurs préférences et leurs liens avec un État membre particulier doivent être pris en compte du mieux que possible. Cela améliorera leurs perspectives d'intégration et réduira les mouvements irréguliers (dits « secondaires ») d'un État membre à l'autre, de manière non-coercitive. La clé de répartition devra s'écarter du « principe du pays de première entrée » prévu par le règlement de Dublin et permettre à la place un partage équitable de la responsabilité entre tous les États membres.

3.1. UN SYSTÈME DE RÉPARTITION QUI TIEN COMPTÉ DES LIENS ET DES PRÉFÉRENCES DES DEMANDEURS D'ASILE

Un système humain et efficace repose sur la garantie d'une répartition des demandeurs d'asiles tenant compte de leurs préférences et de leurs liens avec un État membre en particulier. **Prendre en considération les relations familiales, culturelles, professionnelles ou la connaissance de la langue permet d'améliorer les perspectives d'intégration**, tout en réduisant les incitations à se rendre irrégulièrement dans un autre État membre. De cette manière, des incitations au séjour sont créées et les déplacements irréguliers vers un autre État membre sont évités de manière non coercitive. C'est pourquoi nous rejetons fermement l'idée d'introduire une sorte de « tirage au sort » pour déterminer au hasard l'État membre responsable d'un demandeur d'asile.

Les demandeurs d'asile devront exprimer **cinq choix** d'États membres par ordre de préférence, en fonction de critères tels que les liens familiaux et culturels, la connaissance de la langue, les qualifications et compétences et/ou le séjour antérieur ou les

relations de travail avec un pays particulier. Si les préférences des demandeurs d'asile ne peuvent pas être prises en compte parce que les États membres en question n'ont plus suffisamment de capacités d'accueil, ils devront se voir offrir un choix alternatif parmi les États membres qui ont encore des places disponibles, accompagné d'informations complètes et facilement accessibles. Les demandeurs d'asile qui auront justifié leurs raisons de préférer un État membre particulier devront être prioritaires. **Le droit au regroupement familial devra être respecté dans tous les cas.**

Aucun demandeur d'asile ne devra être déplacé contre son gré. Par conséquent, le consentement d'un demandeur d'asile à se rendre dans un État membre (qui ne figurait pas initialement parmi ses préférences) est crucial pour respecter la dignité humaine et prévenir les déplacements irréguliers de demandeurs d'asile vers un autre État membre. Si un demandeur d'asile refuse de donner son consentement et si aucune autre option n'est possible dans le cadre d'une clé de répartition équitable, il devra alors rester dans l'État membre de première arrivée.

Si un demandeur d'asile se rend dans un autre État membre malgré son consentement à rester dans l'État membre attribué, il devra retourner dans l'État membre d'attribution – sans quoi tout le système décrit serait mis à mal.

3.2. UN SYSTÈME DE RÉPARTITION FONDÉ SUR DES INFORMATIONS COMPLÈTES ET FIABLES

Les demandeurs d'asile fondent souvent leur décision de se rendre dans un État membre donné sur des informations déformées et incomplètes. Ils s'appuient sur les informations des passeurs qui peuvent faire de la publicité idéalisée ou erronée de certains États membres. C'est pourquoi il est essentiel de fournir aux demandeurs d'asile autant d'informations fiables et objectives que possible. En particulier, dans le cas où leur première ou deuxième préférence ne pourrait être prise en compte, les demandeurs d'asile doivent être informés de manière exhaustive quant aux alternatives possibles

3.3. UNE CLÉ DE RÉPARTITION ÉQUITABLE

La clé de répartition est activée dès lors que l'accueil sur base volontaire est insuffisant et que la solidarité pour tous entre en jeu (deuxième étape du système décrit plus haut). Cette clé détermine la part de demandeurs d'asile qu'un État membre doit prendre en charge et permet aussi de calculer la contribution financière d'un État membre opposé à l'accueil par principe, le cas échéant.

La clé de répartition doit être basée sur des critères objectifs reflétant la capacité des États membres à accueillir et à intégrer les demandeurs d'asile à la société. Le Parlement européen a suggéré dans sa position sur la réforme du règlement de Dublin les critères suivants, que nous soutenons :

- a) **la population totale du pays ;**
- b) **son PIB.**

Afin de prendre en compte les efforts volontaires des États membres pour accueillir des demandeurs d'asile (notamment consentis dans la première étape de notre système décrit plus haut), nous suggérons d'ajouter à ces critères :

- c) **Le nombre moyen de demandeurs d'asile déjà accueillis volontairement, par million d'habitants ;**
- d) **Le nombre moyen de réfugiés réinstallés, par million d'habitants.**

Le fait de prendre en compte le nombre de demandeurs d'asile qu'un État membre avait auparavant accepté d'accueillir volontairement encourage l'effort de solidarité (correspondant à la première étape de notre système incitatif). Ainsi, lorsque la solidarité obligatoire (deuxième étape) est activée, ces États membres n'ont pas à créer autant de places supplémentaires qu'ils auraient dû le faire s'ils n'avaient pas accueilli dans la première étape.

Quant à l'ajout du critère du nombre de réfugiés réinstallés, il s'agit d'une incitation à adopter une approche humanitaire de l'asile. Les réfugiés réinstallés sont des réfugiés particulièrement vulnérables, tels que les mineurs non accompagnés ou les personnes ayant des besoins médicaux particuliers, qui sont transférés directement depuis des pays tiers, en particulier depuis les pays qui accueillent beaucoup de réfugiés à proximité de régions en conflit, comme le Liban, la Jordanie ou la Turquie. La prise en compte de la réinstallation dans la clé de répartition encourage donc les États membres à recourir à ce type de protection et à accroître les voies d'accès sûres et légales à l'UE

3.4. DES MESURES POUR L'INTÉGRATION ET LA MOBILITÉ

Les bénéficiaires d'une protection internationale sont actuellement bloqués dans l'État membre où l'asile leur a été accordé. La directive relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée n'accorde aux ressortissants de pays tiers la libre-circulation dans l'UE qu'après cinq ans. Comme les demandeurs d'asile peuvent se retrouver dans un État membre qui ne correspond pas à leur préférence, la règle des cinq ans est disproportionnée et risque de mettre à mal le système de répartition équitable. Le fait de se savoir bloqué pour cinq ans peut rendre plus difficile l'acceptation par un demandeur d'asile de l'attribution d'un État de prise en charge qui ne correspond pas à ses préférences exprimées. De plus, cela ne contribue en rien à une intégration réussie et ignore le problème des mouvements irréguliers de demandeurs d'asile d'un État membre à l'autre.

Pour éviter cela, nous proposons que les bénéficiaires d'une protection internationale bénéficient de la **libre-circulation dans l'UE un an après l'octroi de l'asile**. Cela leur permettra d'accepter plus facilement d'être affectés à un État membre pour lequel ils n'ont a priori aucune préférence, tout en leur laissant un certain temps pour s'intégrer au mieux dans l'État membre qui leur a été attribué.

Enfin, **les perspectives d'intégration sont essentielles** tant pour les réfugiés que pour les États membres. Les réfugiés ont besoin d'un soutien pour reconstruire leur vie dans leur nouveau pays de destination. Par conséquent, les droits des demandeurs d'asile à accéder au logement, aux soins de santé et aux autres systèmes de sécurité sociale, aux cours de langue, à l'éducation, à la formation et au marché du travail, ainsi qu'aux programmes de soutien tels que les programmes de tutorat, doivent être considérablement renforcés dans le cadre du nouveau régime d'asile européen.

3.5. UN VÉRITABLE RESPECT DU DROIT EUROPÉEN POUR CRÉER DES CONDITIONS ÉGALES POUR TOUS LES DEMANDEURS D'ASILE

Les demandeurs d'asile ont très peu de raisons de rester dans un État membre où leurs chances d'être protégés sont plus faibles qu'ailleurs et où les conditions d'accueil sont extrêmement mauvaises. C'est pourquoi il est essentiel de mettre en place un **système d'asile où les normes communes et les standards minimaux sont respectés et appliqués** dans tous les États membres.

Aujourd'hui, les lacunes sont nombreuses à cet égard : conditions d'accueil épouvantables, refus injustifiés d'accès à une procédure d'asile ou au droit de faire appel, et parfois même refoulements aux frontières et violences flagrantes. Il convient de mettre fin à ces violations immédiatement et efficacement.

L'Agence de l'UE pour l'asile, qui a déjà pour mandat de conseiller et d'aider les autorités nationales à mettre en œuvre la législation européenne en matière d'asile, devrait être chargée de mettre en place **un système transparent de contrôle du respect des règles européennes en matière d'asile par les États membres**. Sur la base de ces informations, mais aussi d'informations fournies par des organes de contrôle indépendants, la Commission devrait publier des lignes directrices pour une meilleure application des règles par les États membres. La Commission devrait ouvrir des procédures d'infraction et recourir à des sanctions dès lors que des États membres ne respectent pas les valeurs et l'acquis européen.

