

Le partage de la responsabilité dans l'accueil des demandeurs d'asile en Europe

*Les discussions sur le **partage de la responsabilité liée à l'accueil et à la protection des demandeurs d'asile (DA) et des réfugiés au sein de l'UE** ont été initiées il y a des années. Les acteurs de la société civile dont le JRS fait partie, ont toujours plaidé pour que les personnes demandeuses d'asile soient au cœur des discussions bien que le point de vue des Etats membres (EM) ait été très souvent privilégié.*

Le partage de la responsabilité peut prendre de multiples formes : partage financier, partage des ressources et de l'expertise ou celui des ressources humaines. Récemment, les discussions se sont concentrées autour des systèmes visant à équilibrer le nombre de demandeurs d'asile entre les États membres de l'UE avec la mise en œuvre du règlement 604-2013/UE dit « Dublin III ».

Dès le départ, le JRS s'est opposé aux systèmes de transfert des personnes contre leur volonté. Tous les États n'ont pas les mêmes normes d'accueil et de protection vis-à-vis des DA et le système dit Dublin ne leur donne pas le choix de l'Etat responsable de leur demande d'asile. Par ailleurs, même lorsque la demande de protection est en cours dans l'Etat responsable, les demandeurs d'asile tentent souvent de rejoindre le pays dont ils souhaitent obtenir la protection internationale.

Face à des conditions d'accueil qui portaient atteinte à la dignité humaine dans les hotspots italiens ou sur les îles grecques lors de la « crise » de 2015, le programme de relocalisation et de réinstallation temporaire de l'UE a été bienvenu. Malheureusement il n'était pas accompagné de solutions concrètes et structurelles et n'a pas réellement permis de résoudre la problématique de « redistribution » des demandeurs d'asile au sein des Etats membres. Ce rapport a pour objectif de rappeler la position de long terme du JRS Europe pour alimenter les débats actuels et à venir sur le sujet (élections européennes, refonte de Dublin...)

1. Est-il nécessaire de mettre en place une distribution équilibrée du nombre de DA entre les EM ?

Le premier souci des demandeurs d'asile est leur **protection** et leur **réinstallation** dans le pays d'accueil. Leur choix de destination ne prend évidemment pas en compte la répartition équilibrée des DA entre les pays de l'UE. Les Etats membres sont préoccupés par ce partage équilibré des DA sur leur territoire dans un contexte de pression économique et d'augmentation des demandes d'asile (en particulier en 2015 et en 2016). De nombreuses stratégies sont d'ailleurs mises en place par certains EM afin de paraître « moins attractifs » auprès des demandeurs d'asile.

Selon le Régime d'Asile Européen Commun (REAC), **il existe deux niveaux de partage de la responsabilité** : la répartition financière (1) des coûts et des ressources (avec par exemple le fonds européen AMIF et le Bureau européen d'appui en matière d'asile EASO) et la répartition numérique des DA entre les EM (2).

Les analyses montrent que **l'option du partage financier (1) est plus facile à mettre en œuvre**, plus rentable et plus adaptée que la redistribution des demandeurs d'asile dans un souci de répartition numérique équilibrée.

Pour cela, **les États devraient autoriser les DA à rejoindre le pays dans lequel ils souhaitent présenter leur demande d'asile.** Les Etats privilégiés par les demandeurs d'asile bénéficieraient d'aides logistiques et financières de l'UE et des Etats membres. Cette option pourrait fonctionner si les EM acceptent que l'objectif du REAC n'est pas l'équilibre du nombre de demandeurs d'asile sur le territoire même si cela peut paraître contradictoire avec le « principe d'équité ».

L'idée répandue selon laquelle certains EM feraient plus d'efforts que d'autres en matière d'accueil a un impact négatif sur les relations inter-étatiques, que ce soit justifié ou non, et l'aide financière envisagée n'est pas toujours suffisante pour compenser ce ressenti. Cela nuit à l'objectif prioritaire d'**approfondissement de l'espace de protection au sein de l'UE** puisque les EM favorables à l'accueil des demandeurs d'asile et des migrants ne sont pas incités à accueillir plus et les Etats défavorables à l'approfondissement de cet espace de protection n'ont pas de raisons d'améliorer leurs normes d'accueil pour devenir une option dans le choix des demandeurs d'asile.

Le JRS considère qu'une redistribution équilibrée des DA n'est pas forcément nécessaire pour la mise en place d'un RAEC juste et fonctionnel pour les demandeurs d'asile et pour les Etats membres.

Au regard des critiques, un certain degré de redistribution pourrait être envisagé afin de faciliter l'action politique en faveur de l'approfondissement de l'espace de protection au sein de l'UE.

Tout en conservant le principe de l'UE selon lequel un seul Etat est responsable d'une demande d'asile nous recommandons que ce soit le DA qui définisse cet Etat. Les EM qui accueilleraient le plus devraient alors être compensés financièrement.

2. Focus sur les principes directeurs de JRS Europe pour un système de partage de la responsabilité impliquant les demandeurs d'asile

Pour JRS Europe, le système de partage des responsabilités tel que prévu dans le RAEC (Régime d'Asile Européen Commun) n'est acceptable que s'il respecte les principes suivants :

a) Une protection effective qui prime sur une distribution numériquement équilibrée.

Le premier objectif du RAEC est d'offrir un accès sûr et légal au territoire de l'UE, une procédure d'asile juste, une assistance juridique et psychosociale et des opportunités d'intégration dans le respect de la dignité humaine.

b) La participation des DA dans le processus de définition de l'Etat responsable de leur demande d'asile.

Les demandeurs d'asile doivent pouvoir participer aux décisions qui orienteront la procédure liée à leur demande d'asile puisque l'Etat où leur demande d'asile est enregistrée a un impact à long terme sur leur vie. Le premier élément de détermination de l'Etat responsable devrait donc être le choix formulé par le demandeur d'asile. **Cela implique la suppression des transferts des DA contre leur volonté même s'ils ont déposé leurs empreintes dans un autre EM ainsi que la mise en place d'une politique de relocalisation dans le cas où le DA ne se trouve pas dans le pays de préférence.** Dans le cas où la préférence du demandeur d'asile ne pourrait être respectée selon des critères clairs et transparents, la décision ne serait acceptable que si elle est nécessaire et proportionnée à l'objectif d'assurer une protection effective à tous les demandeurs d'asile au sein de l'UE.

Le choix de destination des demandeurs d'asile n'est pas toujours le fruit d'une réflexion objective ce qui entraîne parfois un manque de connaissance des droits et des obligations qui leur incombent dans le pays de destination. Des informations claires et objectives sur les droits et obligations dans les différents EM devraient être à disposition des demandeurs avant qu'ils n'indiquent l'Etat d'accueil de préférence.

c) L'application du règlement « Dublin » ne doit pas entraîner d'atteinte au **respect de la dignité humaine**.

Le RAEC est basé sur des textes législatifs qui rappellent la nécessité de respecter les droits fondamentaux. La charte des droits fondamentaux de l'UE est d'ailleurs contraignante depuis le traité de Lisbonne et tous les EM sont signataire de la Convention européenne des droits de l'homme. L'expérience du JRS montre que l'application du règlement « Dublin » en vigueur aujourd'hui entraîne souvent des situations où les demandeurs d'asiles sont « accueillis » dans des EM où ils subissent des violations des droits de l'homme.

Il paraît donc important de rappeler que **le respect de la dignité de la personne doit être au cœur du système de partage des responsabilités**, que le transfert d'un demandeur d'asile dans des conditions qui ne respectent pas sa dignité n'est pas acceptable, de même que la mise en rétention dans une procédure de transfert puisque **la privation de liberté du demandeur d'asile représente une atteinte à sa dignité**.

d) **La solidarité des Etats membres avec les réfugiés et entre Etats membres**

La solidarité est une valeur chrétienne qui guide le travail du JRS. C'est également une valeur fondatrice de l'UEⁱ.

Dans le cadre du RAEC, la solidarité intervient entre les Etats et les réfugiés d'une part et entre les EM d'autre part. Tout EM qui accueillerait un nombre important de DA ayant subi des actes portant atteinte à leur dignité au sein d'un autre EM devrait percevoir une aide de l'UE et des autres EM. Si la situation d'un Etat entraîne la violation des droits et de la dignité des demandeurs d'asile, les autres EM devraient faire preuve de solidarité envers ces personnes en leur offrant de les accueillir sur leurs territoires. Enfin, si un Etat est dans l'incapacité de garantir un accueil digne à des demandeurs d'asile, l'UE et les autres EM devraient être en mesure d'apporter l'aide nécessaire cet Etat pour rétablir la situation, tout en apportant des solutions temporaires adaptées aux demandeurs d'asile.

e) **Le respect des principes généraux du droit international.**

Les États signataires des conventions internationales sont tenues de respecter les droits de l'homme, en particulier **l'unité familiale** et la **prise en compte de l'intérêt de l'enfant**.

f) **La liberté de circulation dans l'ensemble de l'UE** pour les personnes qui ont obtenu la protection internationale dans un EM.

Source principale : position paper de JRS Europe publié le 22 février 2019 :

<https://manage.jrs.net/Assets/Publications/File/JRS%20vision%20sur%20partage%20des%20responsabilit%C3%A9s.pdf>

ⁱ Article 80 du TFUE

“Les politiques de l'Union visées au présent chapitre et leur mise en œuvre sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier. Chaque fois que cela est nécessaire, les actes de l'Union adoptés en vertu du présent chapitre contiennent des mesures appropriées pour l'application de ce principe.”