

LE RÈGLEMENT “DUBLIN”

PERMETTRE AUX PERSONNES EXILÉES DE CHOISIR LEURS PAYS D'ASILE

CONTEXTE

Pierre angulaire de la construction d'une politique européenne d'asile, la convention Dublin est née, en 1990, en même temps que l'espace de « libre circulation » en Europe.

Son principe est simple : une personne ne peut demander l'asile que dans un seul pays européen, l'objectif étant d'interdire que l'asile soit sollicité dans différents pays. Mais le demandeur d'asile n'a pas le choix de l'État qui examinera sa demande. Le pays responsable de celle-ci est celui qui l'a laissé entrer dans l'espace européen involontairement (entrée irrégulière) ou volontairement (en délivrant un visa/titre de séjour). L'unité de famille et la protection des mineurs non accompagnés représentent une dérogation marginale à ces critères. Pour l'écrasante majorité des personnes arrivant sans autorisation en Europe, c'est donc le premier pays d'entrée dans l'Union européenne qui est en principe responsable de leur demande d'asile et ce, même si elles ne l'ont pas sollicité auprès de cet État (Italie, Espagne, Grèce, Bulgarie).

Cette logique est la source même des dysfonctionnements du système Dublin qui, depuis plus de 20 ans et malgré les révisions successives des Règlements Dublin¹ échoue à répartir de manière équitable et humaine les réfugiés en Europe. Trois éléments prin-

cipaux expliquent cet échec et l'existence de « mouvements secondaires »² d'exilés en Europe :

- 1. Le système Dublin est injuste puisqu'il repose sur la fiction que les demandeurs d'asile ont les mêmes chances d'obtenir une protection quel que soit l'État européen où ils déposent leur demande.** Or, pour un demandeur d'asile afghan, les chances d'obtenir l'asile varieront de 0,5% en Bulgarie, 9,8% en Hongrie, 46,3% en Allemagne, à 84,8% en France³. Le règlement Dublin impose donc aux exilés de déposer une demande d'asile dans un pays où ils ont potentiellement moins de chances d'obtenir une protection.
- 2. Le système Dublin ne tient pas compte de la volonté des demandeurs,** de leurs attaches familiales, communautaires, culturelles ou linguistiques ni de leurs projets et ce d'autant, qu'une fois reconnus bénéficiaires d'une protection, ils ne disposent pas de la liberté d'installation dans un autre État européen.
- 3. Le système Dublin est inéquitable puisqu'il fait peser une très lourde charge sur les pays d'entrée dans l'UE** dont le système d'asile est défaillant depuis plusieurs années (Italie, Grèce, Bulgarie, Hongrie). De nombreux demandeurs d'asile quittent légitimement le pays responsable de leur demande en raison de son incapacité à leur assurer des conditions d'accueil dignes.

(1) Règlement Dublin II du 18/02/2003 ; Règlement Dublin III du 26/06/2013 ; révision en cours au sein de l'UE pour un Règlement Dublin IV

(2) Terme employé par l'union européenne pour désigner les exilés qui se rendent dans un État autre que celui responsable de leur demande d'asile ; Les mouvements secondaires justifient pour l'union européenne l'adoption de mesures répressives envers les demandeurs « dublinés ».

(3) Étude de l'Office suédois des migrations sur les retours forcés en Afghanistan (http://www.emnsweden.se/download/18.5bc6881815e14db67502576/1510911095580/SE-EMN_AHQ_Forced-returns-to-Afghanistan_SUMMARY_2017-11-08.pdf)

Appliqué coûte que coûte, le règlement Dublin est à l'origine d'un immense gâchis humain puisqu'à terme, la majorité des personnes se maintiennent dans l'État qu'elles ont choisi. En 2017, 41420 personnes ont été placées dans cette procédure en France, contre 25963 en 2016 et 11657 en 2015. Et pour quel résultat ? En 2017, 2633 transferts ont été effectués dans le cadre de Dublin, soit 9% des personnes « dublinées ». Ce alors même que, d'une part, de nombreuses personnes sont revenues en France après leur expulsion, et d'autre part, que 1636 ont été admises en France depuis un autre pays⁴.

LES CONSTATS DU SECOURS CATHOLIQUE

Au quotidien, les équipes du Secours Catholique font le constat des conséquences dramatiques du règlement Dublin pour les personnes en exil :

- ▶ Durant la période où elles sont placées en procédure Dublin, qui peut durer plus d'un an et demi, les personnes sont placées dans une situation de **grande précarité administrative et psychologique puisqu'elles n'ont pas la possibilité de faire entendre leur besoin de protection.**
- ▶ **Bien plus, les personnes « dublinées » sont placées dans l'angoisse permanente d'être renvoyées dans l'État responsable de leur demande** où elles ne veulent pas se rendre. Les raisons de ce refus sont multiples et souvent liées entre elles : attaches en France, mauvais traitements ou conditions d'accueil indignes déjà vécus dans l'État responsable, crainte de voir la demande moins bien examinée ou encore crainte d'être renvoyé par l'État responsable dans le pays d'origine.
- ▶ **Les personnes « dublinées » sont de plus en plus soumises à des mesures privatives ou restrictives de liberté** : placements en centre de rétention, assignations à résidence dans des centres d'hébergement isolés afin de faciliter leur expulsion, pointages fréquents au poste de police (de 1 fois par semaine à quotidien). Ces mesures, qui participent à criminaliser des personnes pourtant en quête de protection, se généralisent mais ne sont pas anodines. Elles ont des conséquences graves notamment psychologiques.
- ▶ Enfin, **dès l'absence à une seule convocation en préfecture, celle-ci rallonge les délais d'expulsion (de 6 à 18 mois) en plaçant les personnes « en fuite »**. Pendant cette longue période, les demandeurs d'asile en besoin de protection sont poussés

dans des situations d'extrême indigence : suspension de l'allocation pour demandeur d'asile, fin de prise en charge dans leur hébergement, etc. Face à une convocation en préfecture, les personnes font donc face à un dilemme terrible : se rendre à la convocation au risque d'être expulsées ou renoncer à s'y présenter et être placées en « fuite ».

LE TÉMOIGNAGE DES PERSONNES EN EXIL

« À cause de Dublin, je ne suis plus un être humain, juste un nomade sans fin en Europe » (Bilal, Afghan, 10 ans en Europe) ;

« Être dubliné, c'est comme être mort-vivant (Mazou, guinéen) » ;

« Quand j'entends le nom de Dublin, je deviens malade et pendant longtemps je ne veux pas parler à quelqu'un, parce que tant que mon Dublin n'est pas fini, je ne peux pas rester normal et j'ai peur tout le temps de la police. Je déteste ce nom et je ne peux même plus écouter le nom de l'Irlande à cause de Dublin » (Jabarkhail, Afghan).

LES ENJEUX EUROPÉENS AUJOURD'HUI

Pour les personnes et les équipes qui les accompagnent, il y a donc urgence à revoir le règlement Dublin. Cependant, la réforme de Dublin IV est toujours au point mort en l'absence d'accord entre la Commission européenne et le Parlement. La Commission proposait en mai 2016 une proposition extrêmement bureaucratique et dangereuse pour les personnes exilées, tandis que le Parlement a adopté une révision alternative introduisant une part de choix pour les personnes en novembre 2017. Cette révision souligne le rôle de contrepouvoir que peut jouer le Parlement face au Conseil et à la Commission.

Mais la réforme de Dublin IV est surtout bloquée par les refus répétés des pays dits de « Visegrad » à savoir la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la République Tchèque, de tendre vers un système de répartition plus équitable des personnes exilées à l'échelle européenne. Une plus grande équité dans l'accueil des personnes exilées impliquerait en effet pour ces États l'accueil d'un plus grand nombre de personnes exilées, ce qu'ils refusent ouvertement.

La réforme de Dublin IV sera donc l'une des missions du nouveau parlement élu en mai 2019 ainsi que de la nouvelle Commission.

(4) Eurostat, Dublin statistics on countries responsible for asylum application, octobre 2018.

LES GRANDES LIGNES DE LA PROPOSITION DE RÉFORME DE DUBLIN IV DE LA COMMISSION ET DU CONSEIL :

La logique de la proposition de la Commission demeure la même que le système Dublin actuel et aggrave même les difficultés rencontrées par les personnes « dublinées ». Les mesures principales consistent en :

- ▶ Une « procédure de recevabilité de la demande d'asile » à réaliser par l'État de première entrée pouvant aboutir à une décision d'irrecevabilité si la personne vient d'un pays d'origine considéré comme sûr, a transité par un pays tiers sûr ou présente un risque sécuritaire. Si la demande est considérée « irrecevable » c'est l'État où se trouve la personne qui est chargé d'examiner la demande en procédure accélérée. **Cette étape laisse présager le développement de centres d'examen pour demandeurs d'asile dans les pays d'entrée de l'UE, à l'instar des « hotspots » en Grèce et en Italie où les conditions de vie sont terribles. Il ajoute une étape supplémentaire à la procédure Dublin actuelle, déjà trop longue.**
- ▶ **Une répartition des personnes en demande d'asile entre les États européens sans prise en compte des besoins, souhaits et de la situation personnelle des demandeurs d'asile.** L'État responsable de la demande d'asile est identifié selon les mêmes critères qu'actuellement, et notamment celui de premier État d'entrée. Cependant un « mécanisme correcteur de répartition », impliquant l'orientation vers un autre État, serait temporairement activé si l'État de première entrée a atteint les 150 % de quotas de demandeurs d'asile qu'il doit normalement accueillir selon une clef de répartition européenne.
- ▶ **La possibilité de payer une contribution de 250 000€ à l'État où se trouve la personne en cas de refus d'accueillir les demandeurs d'asile.** On peut imaginer qu'un certain nombre de pays, et notamment les pays du groupe de Visegard, choisiront de payer cette contribution plutôt que d'accueillir les personnes souhaitant demander l'asile...
- ▶ **L'augmentation des situations de précarité pour les personnes « dublinées ».** Celles-ci ne pourraient en effet pas bénéficier des conditions matérielles d'accueil (allocation, hébergement, accompagnement) à l'exception d'une aide médicale, tant qu'elles ne se trouveront pas dans l'État responsable de leur demande.

- ▶ La suppression du caractère contraignant des délais de saisine et de transfert vers l'État responsable. À l'heure actuelle, lorsque ces délais ne sont pas respectés, la responsabilité de la demande d'asile passe de l'État responsable à l'État où se trouve la personne. **En cas de suppression de ces délais les demandeurs d'asile seront "en orbite" pour une durée indéterminée et donc dans des situations de précarité sans fin.**

LES GRANDES LIGNES DE LA PROPOSITION DE RÉFORME DE DUBLIN IV DU PARLEMENT :

Plus lucide sur les défaillances du système actuel, le Parlement a présenté une approche alternative à celle de la Commission. Il propose comme mesures principales de :

- ▶ **Prendre davantage en compte les attaches des personnes avec les États européens et leur laisser un choix encadré, sans toutefois pousser ce principe jusqu'au bout.** En effet, l'État responsable de la demande sera déterminé premièrement selon le principe du regroupement familial mais d'autres liens seront pris en compte, par exemple, le fait d'avoir obtenu un diplôme d'un État membre. Si aucun lien ne peut être déterminé avec un État membre, le demandeur pourrait choisir parmi les quatre États ayant le nombre de demandes le moins élevé vis-à-vis de la clé de référence. Ces critères doivent permettre aux personnes demandant l'asile d'adhérer davantage au choix de l'État responsable, et donc accepter de s'y rendre. Il est cependant à craindre que la majorité des demandeurs ne souhaiteront pas se rendre dans l'un des 4 États proposés, et se retrouveront dans les mêmes situations qu'actuellement.
- ▶ **Remplacer la règle de la responsabilité au premier pays d'entrée par une règle de répartition solidaire entre États membres.** En effet, le nombre de demandeurs d'asile à accueillir par pays serait calculé sur sa population totale et son produit intérieur brut et les personnes seraient prioritairement orientées, en l'absence de lien, vers les pays accueillant le moins de demandeur.
- ▶ **Laisser la charge au premier pays entrée de déterminer l'État responsable de la demande d'asile.** Puisque c'est aux pays d'entrée d'appliquer les règles de détermination de l'État responsable ci-dessus, cette proposition ne corrige pas totalement la responsabilité plus grande des pays de première entrée ni la crainte de situations de camps désastreuses que l'on observe dans les « hotspots » de Grèce et d'Italie.

LES PROPOSITIONS DU SECOURS CATHOLIQUE

Dans ce contexte et sur la base de ses expériences avec les personnes en procédure Dublin, le Secours Catholique Caritas France demande que :

1. Le système de responsabilité d'un État membre de l'Union européenne pour l'examen d'une demande d'asile qui découle du règlement « Dublin » soit profondément revu : le principe doit être que la demande soit examinée dans le pays du choix de la personne.

2. Sans déroger à ce principe, la solidarité entre États membres devrait être renforcée et véritablement effective afin **d'assurer l'équité des procédures, un haut niveau de protection et des conditions d'accueil dignes dans l'ensemble des États concernés.** Sans mise en œuvre de cette demande, les personnes continueront à tenter leurs chances dans des pays où l'instruction et l'issue d'une demande d'asile seront différentes.

3. Tant que ces deux demandes ne sont pas satisfaites, les transferts doivent être suspendus et la clause de souveraineté⁵ appliquée à toutes les personnes susceptibles de se voir « dubliner ».

(5) L'article 17 du Règlement Dublin III prévoit la faculté pour un État d'examiner la demande d'asile quand bien même la responsabilité relève d'un autre en application du règlement.

Pour vous impliquer, contacter :

Département accueil et droits des étrangers : juliette.delaplace@secours-catholique.org

Campagne globale migration : agathe.battistoni@secours-catholique.org