

DÉCRYPTAGE - Pacte européen sur la migration et l'asile



FICHE N°2

Règlement sur la gestion de l'asile et la migration

Proposition de règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration et modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil et la proposition de règlement (UE) XXX/XXX [établissant le Fonds «Asile et migration»]

Le règlement sur la gestion de l'asile et la migration (RAMM) occupe une place centrale dans le Pacte et dans la réforme du régime d'asile européen commun (RAEC). En 2016, la Commission européenne avait proposé une réforme du règlement Dublin qui n'avait pas abouti, faute de consensus. Le RAMM constitue ainsi une nouvelle tentative de réforme du système Dublin, dont tous les acteurs s'accordent à reconnaître les défaillances, en y ajoutant un mécanisme de solidarité, censé soulager les pays de première entrée, ainsi qu'une politique globale des frontières extérieures, de l'asile et du retour.

Bien qu'il s'agisse d'un règlement, le RAMM laisse également une large marge d'appréciation aux États membres concernant sa mise en œuvre, de sorte que son impact est difficile à prévoir. La proposition inclut à la fois des avancées mais aussi de nombreuses modifications plus problématiques qui pourraient aboutir à une réduction des droits des personnes en recherche de protection.

État des négociations

Le Parlement a adopté ses positions sur ce texte lors d'un vote en session plénière le 20 avril 2023. Les États membres au sein du Conseil de l'UE se sont mis d'accord sur leurs amendements lors du Conseil de Justice et d'Affaires Intérieures du 8 juin 2023. Les trois institutions (Parlement, Conseil et Commission) sont actuellement engagées dans des négociations en « trilogues »¹ pour parvenir à un compromis.

Pour le moment, les négociations semblent se diriger vers un texte reprenant largement le fonctionnement et les critères en vigueur dans l'actuel règlement Dublin pour la détermination de l'État membre responsable d'une demande d'asile.

[1] Négociations tripartites entre le Conseil, le Parlement et la Commission afin de parvenir à un compromis sur un texte final qui doit ensuite être formellement adopté en plénière du Parlement européen et en Conseil européen.

Cadre commun pour la gestion de l'asile et de la migration dans l'Union

La première partie du RAMM est consacrée à une « approche globale » de la migration qui doit être commune aux États membres et qui prend en compte notamment les routes migratoires, les relations avec les pays tiers, ainsi que les politiques de visa, d'asile ou d'éloignement. Les États membres doivent mettre en œuvre des stratégies nationales qui ensuite contribueront à l'élaboration d'une stratégie européenne. La Commission est quant à elle chargée de produire annuellement un rapport sur la gestion de la migration.

Dans son objectif de dépasser les différences en matière de gestion des demandes d'asile² la Commission souhaite que les États membres œuvrent collectivement à réduire les flux secondaires et à mettre en œuvre des politiques nationales limitant le maintien sur le territoire des personnes en situation irrégulière (art. 3).

L'approche globale inclut également la coopération avec les pays tiers afin de renforcer les retours et les réadmissions (art. 7).

La détermination de l'État membre responsable

Actuellement, selon le règlement Dublin, l'État censé prendre en charge la demande d'asile est celui qui a joué « *le rôle le plus important dans l'entrée du demandeur sur le territoire de l'UE* ». Cette importance est déterminée selon plusieurs critères devant être examinés dans l'ordre suivant :

1. Le demandeur d'asile a de la **famille** résidant au sein de l'État
2. L'État a déjà délivré au demandeur d'asile un **titre de séjour ou visa** en cours de validité
3. L'État membre est le **premier pays par lequel le demandeur d'asile est entré** dans l'Union européenne.

Dans les faits, le dernier critère est le plus fréquemment retenu, faisant porter la responsabilité sur les pays du pourtour méditerranéen (Italie, Grèce, Espagne, Chypre et Malte). Le règlement RAMM apporte quelques modifications à la hiérarchie des critères sans s'éloigner vraiment du système Dublin.

Le critère familial

La proposition de règlement remet le critère familial au centre de la définition de la responsabilité des États membres. Pour cela, elle élargit la définition de « membres de la famille » pour y inclure les familles composées après le départ du pays d'origine et les frères et sœurs (art. 25(g))³. La présence d'un membre de la famille sur le territoire, qu'il ait reçu une protection internationale ou que sa demande soit toujours en cours, demeure le premier critère dans la définition de la responsabilité de la demande.

[2] Voir la fiche décryptage sur le règlement n°3 « procédure »

[3] Répété de multiples fois dans l'introduction du texte, considérant 74

Pour être pris en compte, les éléments permettant de définir les liens familiaux d'un demandeur d'asile doivent être apportés par ce dernier dans les délais les plus brefs et au plus tard **avant son premier entretien** (art. 9(3)). Cet élargissement de la définition pourrait faciliter la réunification de familles dont les membres se trouvent dans différents États membres.

Le critère du diplôme

La Commission propose également un critère supplémentaire concernant la détention d'un diplôme ou d'un titre émis par un établissement d'enseignement situé dans un État membre, après trois mois minimum d'études (art. 20). Ce critère, hiérarchiquement en deçà de celui de la délivrance de titres de séjour, permet à un demandeur de soumettre sa demande à l'examen d'un État membre avec lequel il entretient des liens significatifs.

Le critère de première entrée

Le critère de première entrée est maintenu dans les cas où aucun État membre ne peut être désigné responsable de la demande au regard des critères familiaux, de délivrance de visa et de diplôme. Le texte précise que l'entrée irrégulière concerne les entrées par voie maritime, terrestre, aérienne mais aussi dans le cas de débarquement à la suite d'opérations de recherche et sauvetage.

Le RAMM étend la validité de ce critère à trois ans après l'entrée dans le pays, au lieu d'un an actuellement. Si le transfert vers l'État membre désigné comme responsable est impossible « *en raison de défaillances systémiques [du système d'asile] entraînant un risque de traitement inhumain ou dégradant* », l'État requérant doit explorer d'autres critères ; et si un transfert n'est toujours pas possible, il devient responsable de l'examen de la demande (art. 8(3)). En ne réformant qu'à la marge les règles de Dublin, les pays de première entrée resteront les principaux pays responsables des demandes d'asile en Europe.

Responsabilité pour les mineurs isolés étrangers

Le RAMM maintient les dispositions de l'actuel règlement Dublin qui prévoit que l'État membre responsable soit celui où se trouve un membre de la famille du mineur, en situation régulière, ou à défaut le pays où la demande d'asile a été introduite en premier, sauf si le transfert n'est pas dans **l'intérêt supérieur de l'enfant**. Cette rédaction ne prend pas en compte une jurisprudence de la Cour européenne de justice selon laquelle l'État responsable devrait être celui où se trouve le jeune. Toutefois, la proposition introduit des garanties renforcées pour ces enfants puisqu'elle prévoit une obligation pour les États membres de procéder à une évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant avant tout transfert.

Le texte ne concerne que les mineurs qui ont déposé une demande d'asile.

Extension du champ d'application des transferts et des délais de responsabilité

Alors que le règlement Dublin ne s'applique qu'aux demandeurs d'asile, le RAMM prévoit que les procédures de reprises en charge s'appliquent également aux bénéficiaires d'une protection internationale et aux personnes réinstallées.

En outre, le pays où la demande est enregistrée pour la première fois devrait poursuivre le processus de détermination de la responsabilité même si le demandeur quitte le territoire « sans autorisation » (art. 28). Cela rendrait la responsabilité du pays quasi permanente.

Notification aux fins de reprise en charge

La demande de reprise en charge lorsqu'un État juge un autre État responsable d'une demande d'asile, est remplacée par une simple notification (art.31). Cette réforme a pour ambition de simplifier et de raccourcir les délais de transfert. Un État membre doit notifier l'État jugé responsable de la reprise en charge sous deux semaines et l'État responsable dispose d'une semaine pour répondre ou s'opposer à cette notification, passé ce délai on considère que l'État accepte la reprise en charge.

Sanctions

Le RAMM, comme la refonte de la directive « Accueil », introduit des sanctions dans l'objectif de dissuader les mouvements secondaires. En cas de non-respect de la décision de transfert par le demandeur, ce dernier n'aura pas droit aux conditions matérielles d'accueil. Le texte prévoit que cela doit se faire « *sans préjudice de la nécessité d'assurer un niveau de vie conforme au droit de l'Union, y compris la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et aux obligations internationales* », mais le cadre n'est pas plus précisément défini.

Principales positions des colégislateurs

Le Parlement a intégré au règlement le critère du « lien significatif avec un autre État membre » dans les règles d'attribution de la responsabilité (art. 14). Le Conseil propose que ce soit le pays qui établisse ces liens, alors que le Parlement donne plus d'importance aux préférences du demandeur. Cependant, ce critère ne s'appliquerait pas en cas d'entrée antérieure dans un autre pays membre de l'Union européenne.

La nouvelle définition de la famille fait débat dans la sphère institutionnelle européenne. Alors que le Parlement souhaite étendre cette définition aux proches du demandeur dont il dépend, le Conseil quant à lui refuse d'y inclure même ses frères et sœurs.

De plus, le Parlement propose l'introduction d'une procédure accélérée dans le cas de réunifications familiales (art. 25a), refusée par le Conseil.

Le critère de la délivrance de diplôme est soutenu au Parlement tandis qu'il est rejeté par le Conseil.

Par ailleurs, le Conseil souhaite que la durée de prise en compte du critère de première entrée soit limitée à deux ans après l'entrée dans le pays en question. Le Parlement européen, lui, souhaite diminuer cette responsabilité à 12 mois.

Le mécanisme de solidarité « flexible » obligatoire

Constituant ce qui a été présenté comme une avancée importante par rapport au règlement Dublin, le RAMM est complété par un mécanisme obligatoire de solidarité collective pour répondre à deux types de situation : les débarquements à la suite d'opérations de sauvetage et la pression migratoire sur un pays.

Toutefois, le mécanisme, bien qu'obligatoire, reste « flexible » permettant aux États membres de choisir comment ils souhaitent exercer leur « solidarité ».

Les États membres peuvent mettre en place trois types de solidarité :

- Prendre part au système européen de **relocalisation**, dont la clé de répartition est basée à moitié sur la taille de la population et à moitié sur le PIB total (art. 54). Les demandeurs concernés par la relocalisation sont ceux qui ne sont pas soumis à la procédure à la frontière⁴ dans le cadre des débarquements, mais également les bénéficiaires d'une protection internationale, voire les demandeurs d'asile non soumis à la procédure à la frontière en cas de pression migratoire.
- Participer à la **prise en charge des retours** (*return sponsorship*) en s'engageant à contribuer aux processus d'éloignement des personnes en situation irrégulière (conduite du dialogue politique avec les pays tiers, aide logistique, financière ou matérielle, soutien au retour volontaire assisté et à la réintégration etc.). Si les personnes concernées ne sont pas éloignées dans un délai de huit mois, l'État qui s'est engagé à prendre en charge leur retour doit transférer les personnes sur son propre territoire (art. 55).
- Contribuer **matériellement et financièrement** à la prise en charge des demandeurs dans les pays sous pression ainsi qu'à la gestion des frontières extérieures de l'UE.

[4] Voir la fiche décryptage n°3 du règlement « procédure »

Un rapport annuel devra établir des projections sur les besoins en solidarité en lien avec les débarquements liés aux opérations de sauvetage afin de déterminer les mesures de solidarité obligatoire pour chaque État et le nombre de ressortissants de pays tiers concernés. La détermination des contributions et leur ajustement éventuel repose sur un système très complexe d'engagement des États membres, de gestion d'une « réserve de solidarité » et de clé de répartition.

Ce mécanisme de solidarité est également obligatoire en cas de situations de crise et de *force majeure*⁵.

Principales positions des colégislateurs

Dans sa position adoptée en juin, le Conseil a validé le mécanisme de solidarité en cas de pression migratoire, mais pas celui lié aux opérations de sauvetage en mer. De plus, il souhaite modifier les propositions de la Commission en proposant trois formes de solidarité : la relocalisation, le soutien en participant au renforcement de capacités ou de déploiement de personnel, ou une contribution financière. Le Conseil ne souhaite pas que la relocalisation soit obligatoire pour tous les États mais fixe néanmoins un seuil minimum de 30 000 personnes devant faire l'objet de relocalisation chaque année dans l'Union européenne. La contribution financière se substituant aux relocalisations s'élèverait à 20 000 euros par relocalisation.

Le Conseil propose aussi un système de *compensations de responsabilité* en cas d'engagements insuffisants de relocalisation. Selon ce système, les États membres contributeurs assumeront la responsabilité de l'examen de demandes d'asile de personnes qui auraient dû faire l'objet d'un transfert vers l'État membre bénéficiaire. Ce système deviendrait obligatoire si les engagements en matière de relocalisation à l'échelle européenne sont inférieurs à 60 % de la totalité des besoins recensés pour l'année concernée ou s'ils n'atteignent pas le seuil de 30 000 relocalisations.

Les amendements du Conseil résultent de multiples divisions entre les États membres et notamment d'une opposition forte de la Pologne et la Hongrie aux relocalisations obligatoires. Ces deux pays ont d'ailleurs rejeté le texte lors du vote au Conseil, tandis que la Bulgarie, Malte, la Lituanie et la Slovaquie se sont abstenus.

[5] Voir la fiche décryptage n°4 sur le règlement « crise et *force majeure* »

Pour sa part, le Parlement s'oppose aux dimensions volontaires et flexibles de la solidarité, telles que définies dans le règlement. Dans cette optique, il supprime la solidarité via la « *prise en charge des retours* » et limite les mesures financières et de renforcement des capacités comme forme de solidarité. Le Parlement a également supprimé les dispositions spécifiques prévues par la Commission en cas de débarquement à la suite d'une mission de sauvetage, en intégrant ces débarquements à la définition plus large de pression migratoire. Il met aussi l'accent sur la relocalisation en souhaitant imposer qu'elle représente 80 % des engagements de solidarité.

Cette proposition a le mérite de simplifier un système trop complexe mais la Commission détiendrait alors une large marge d'appréciation.