

Berlin, le 16 juin 2020

Humaine et solidaire :

Une approche sociale-démocrate pour le régime européen d'asile commun

« Personne ne trouve la mort à nos frontières extérieures. Quiconque arrive aux frontières de l'Europe est traité déceimment. Chaque demandeur d'asile a accès à une procédure équitable. Nul n'est renvoyé là où menacent la mort et la ruine. Et nous mettons tout en œuvre dans les pays d'origine des migrants pour que les gens y aient des perspectives. »

Cardinal Reinhard Marx, ancien président de la conférence épiscopale allemande

En matière d'asile et de réfugiés, l'Union européenne a besoin d'une politique humanitaire, ordonnée et tournée vers le long terme. L'Allemagne exercera au deuxième semestre 2020 la présidence du Conseil de l'UE et doit mettre cette occasion à profit pour faire sortir les négociations de l'impasse et parvenir à un accord. Nous exposons ici les propositions sociales-démocrates pour la mise en place d'un nouveau régime d'asile européen commun (RAEC).¹

Des défis mondiaux

La migration de fuite est un défi mondial qui ne peut être relevé que dans le cadre d'une coopération au niveau européen. En 2019, plus de 70 millions de personnes, un nombre encore jamais atteint, ont fui les persécutions, les guerres ou les conflits. Beaucoup d'entre elles sont des déplacés internes exilés dans leur propre pays, ou trouvent refuge dans des pays voisins. L'insécurité et l'absence de perspectives jettent de plus en plus de personnes en quête de protection sur le chemin de l'Europe.

Les pays européens doivent contribuer à donner à ces personnes sécurité et protection, tout en comprenant et mettant en valeur les chances et les potentiels que représente l'arrivée de jeunes immigrants. L'hébergement et la prise en charge des réfugiés occasionnent bien entendu des dépenses, mais ces sommes sont aussi un investissement dans l'avenir de l'Europe. Nous devons, avec honnêteté, mettre des mots sur les problèmes que pose la migration de fuite et y remédier. En Allemagne, la majorité de la population considère la migration comme une chance et quelque chose de positif. De même, la grande majorité des Européens est favorable à l'accueil de personnes vulnérables.

La perspective sociale-démocrate

Pour réformer le régime d'asile européen, nous devons conjuguer humanité et solidarité. La vision sociale-démocrate repose sur le point de vue des plus vulnérables. Ce sont des sociaux-démocrates qui, notamment en raison de leur expérience personnelle de la persécution et de l'exode, ont fait en sorte que le droit d'asile

¹ Nous consacrons un document distinct à la thématique des causes profondes de la migration et aux questions de la coopération partenariale avec les pays d'origine.

soit inscrit dans la constitution allemande et que toutes les victimes de persécutions politiques aient droit à une procédure individuelle. Nous assumons notre responsabilité humanitaire et garantissons protection à ceux et celles qui fuient les persécutions politiques, les guerres ou les conflits et viennent chercher la sécurité chez nous. Nous estimons qu'une politique migratoire ordonnée et intelligemment gérée n'est nullement incompatible avec cette garantie de protection : en tant que sociaux-démocrates, nous avons toujours été favorables à une politique ordonnée et axée sur l'Europe en matière d'exode, d'asile et de migration. Nous continuons à travailler sur le projet des États-Unis d'Europe, qui assurent aujourd'hui la paix, la liberté et la prospérité. C'est pourquoi nous cherchons, aussi dans le domaine de la migration, des solutions européennes, ce qui implique notamment de prendre en compte les intérêts de nos pays partenaires.

Un défi européen

Il est urgent de réformer le RAEC. Le régime actuel, le système de Dublin fondé sur le principe de la compétence du pays de première entrée, est marqué par d'importantes injustices. Il fait aussi porter une charge disproportionnée aux États membres situés aux frontières extérieures de l'UE. Ces pays, en particulier les pays du bassin méditerranéen que sont la Grèce et l'Italie, sont complètement dépassés par la situation. Par son manque de solidarité, ce système s'est avéré incapable de réagir correctement aux mouvements migratoires à destination de l'Europe. Il porte aussi une part de responsabilité dans la catastrophe humanitaire qui se déroule actuellement sur les îles grecques. Il est donc absolument indispensable d'abandonner le régime actuel.

Il nous faut un nouveau modèle, qui avance des propositions réalistes en vue de la création d'un régime d'asile commun opérationnel, auquel adhèreraient tous les États membres et qui pourrait concilier les différents intérêts. Nous sommes favorables à des procédures d'asile européennes qui accordent une place prépondérante à l'humanité vis-à-vis des personnes en quête de protection ainsi qu'à la solidarité, en particulier avec les pays situés aux frontières extérieures de l'UE. Ces procédures doivent préserver l'intégralité des droits et des normes issus des conventions et traités internationaux relatifs à la protection des réfugiés et mettre fin aux conditions indignes dans lesquelles se trouvent ces personnes. La suppression des frontières intérieures entraîne également dans ce domaine une responsabilité commune pour la protection des frontières extérieures.

Nos principes

- Il est nécessaire d'apporter des **innovations majeures** aux approches actuelles. Nous adhérons au principe de la responsabilité commune dans le cadre du régime d'asile défini dans les traités européens. Nous voulons poursuivre **l'eupéanisation** du régime d'asile commun. Cela passe également par une **augmentation du financement conjoint** par le budget européen.² Nous misons à ce propos sur un **modèle de division du travail au sein de la politique d'asile commune**, un modèle qui n'exigerait pas la même chose de tous, mais tiendrait compte de l'histoire, des atouts, des points faibles et des intérêts des partenaires.
- Les nouvelles règles doivent être conformes aux normes élevées en vigueur et à la Convention de Genève sur les réfugiés. Il faut garantir une **application uniforme du droit dans tous les pays (aux frontières extérieures)**. Les arrivants doivent avoir **accès à un conseil et à une assistance juridique**. En outre, la charge principale des nouvelles règles ne doit pas peser sur les pays situés aux frontières extérieures de l'UE. Deux premiers pas ont été faits dans cette direction avec l'accord de Malte sur le sauvetage en mer et la coalition des pays volontaires pour se répartir l'accueil des migrants afin de soulager la Grèce.
- L'intégration se fait sur le terrain et c'est pour cela que **les villes et les communes** sont elles aussi déterminantes pour la politique européenne en matière de réfugiés et qu'elles doivent donc être

² Toutes les dépenses prévues seront engagées dans le cadre des ressources budgétaires disponibles.

dûment associées à son développement. Nous sommes convaincus qu'il est possible d'associer les défis démographiques et financiers auxquels sont confrontées les communes et de les résoudre ensemble. À cet effet, nous voulons fournir aux communes volontaires pour accueillir et intégrer des demandeurs d'asile des fonds issus d'instruments de financement européens et permettre le financement de projets de développement auxquels seront associés les citoyens et qui bénéficieront à tous. Il convient de mobiliser à cet effet des ressources financières au sein d'un fonds européen de développement communal conjoint qui donnerait à cet accueil le caractère symbolique clair de projet européen.

- Les demandeurs d'asile reconnus comme réfugiés doivent être répartis à partir de structures de premier accueil centralisées. On pourrait envisager une nouvelle **procédure d'appariement** permettant aux demandeurs d'asile d'opter pour l'une des communes disposées à les accueillir. En prenant en compte à égalité les préférences des arrivants et celles des accueillants, nous créerons d'emblée des conditions propices à une intégration réussie. Dès le début, il faudra concevoir l'accueil des réfugiés comme une mission commune s'inscrivant dans un dialogue permanent et ciblé avec les citoyennes et les citoyens afin de garantir, sur place, la nécessaire adhésion de l'ensemble de la société.
- Les personnes non vulnérables, mais dont le retour n'est pas possible, ne devraient pas rester dans les pays situés aux frontières extérieures. Si leur retour n'est pas possible à bref délai, il faudra également répartir ces personnes entre les États membres si l'obstacle au retour ne leur est pas imputable. L'UE doit instaurer à ce propos un statut similaire à la « Duldung » allemande (« résidence tolérée » ou suspension provisoire du rapatriement). Il faut que les personnes en résidence tolérée puissent travailler de manière régulière dans l'État membre auquel elles sont affectées afin de pouvoir assurer elles-mêmes leur subsistance.
- Nous refusons les **analyses préalables** en amont des frontières extérieures de l'UE, car elles sapent le droit d'asile. La voie juridique doit rester ouverte et garantie. Toutes les personnes en quête de protection qui déposent une demande d'asile dans l'UE doivent avoir accès à une **procédure d'asile équitable**. Nous sommes aussi très critiques vis-à-vis de la **notion de pays tiers sûr** et de l'utilisation qui en est faite pour déclarer l'irrecevabilité des demandes d'asile. Il ne doit pas y avoir de **baisse des exigences requises** des pays tiers sûrs (article 38, premier paragraphe de la directive 2013/32/UE). Les **push backs**, ou expulsions à chaud de personnes vulnérables, sont illégales et doivent être évitées en toute circonstance.
- Une **solution européenne** comprend des **mécanismes ad hoc** pour les urgences graves, p. ex. pour la répartition après un sauvetage en mer ou pour les programmes de relocalisation pour la Grèce.
- Une **gestion efficace des frontières** extérieures de l'Union européenne est indispensable pour préserver l'acquis que constituent les frontières ouvertes à l'intérieur de l'Europe. Nous appuyons la mise en œuvre des réformes de Frontex proposées en 2016 et 2018 et déjà adoptées. Des équipes mixtes composées de membres de différents États membres doivent garantir le respect des normes des droits de l'homme. Il faut en outre instaurer une commission indépendante, comparable aux missions d'observation des élections de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), qui enquêtera sur les infractions. Il faut toutefois travailler sur une autre solution pour les Balkans occidentaux ; l'héritage historique impose d'éviter absolument que Frontex soit à l'origine d'une nouvelle division entre ces pays.
- La situation des réfugiés dans les **pays de transit**, en particulier sur les côtes d'Afrique et, surtout, en Libye, est généralement catastrophique. L'UE doit intensifier son engagement dans ce domaine, en coopération avec le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). L'objectif doit être l'instauration de lieux sûrs et accessibles le long des routes migratoires et dans les hébergements de réfugiés. Les normes humanitaires

devront s'appliquer et il faudra proposer une prise en charge, un conseil et un soutien partout où les gens en ont besoin.

La perspective et l'objectif : une exécution commune des procédures d'asile aux frontières extérieures de l'UE

Dans une perspective sociale-démocrate, la solution la plus juste pour les demandeurs d'asile et les États membres, et donc celle qui est privilégiée, consistera à exécuter les **procédures d'asile** sur le sol européen, sous forme de **procédures d'asile européennes communes**. Dans l'accord de gouvernement, nous avons aussi convenu de nous engager au niveau européen en faveur d'une exécution commune des procédures d'asile, essentiellement aux frontières extérieures, et en faveur de retours communs effectués depuis ces frontières.

- Les procédures complètes, retour y compris, seront exécutées dans des **centres d'asile européens**. On créera à cet effet sur le territoire de l'UE des centres d'asile européens ouverts inspirés des normes mises en œuvre par les structures allemandes. Pendant la durée de la procédure, la personne concernée sera soumise à une obligation de résidence et les prestations auxquelles elle a droit lui seront fournies dans la structure dont elle dépendra. L'objectif de ces centres est d'alléger la pression pesant sur les États membres les plus touchés, de garantir une application harmonisée et plus rapide du droit et de créer une structure d'organisation assurant une mise en œuvre efficace. Les centres d'asile ne doivent pas forcément se trouver aux frontières extérieures, ils peuvent aussi être implantés dans d'autres États membres. Nous ne voulons **pas de « camps de masse »**, comme il en existe déjà, aux frontières extérieures de l'UE. Il convient pour cela, dans un premier temps, de mener une **analyse réaliste des besoins**, tant en situation ordinaire qu'en situation d'urgence grave, afin de pouvoir monter en puissance en fonction des besoins en s'appuyant sur l'infrastructure existante. L'UE doit mobiliser les ressources nécessaires. Ici aussi, des équipes mixtes composées de membres de différents États membres garantiront le respect des normes des droits de l'homme. Il faut éviter **toute surcharge de certains centres** et on définira donc une **capacité d'accueil maximum** et une **durée de séjour maximum**. En cas de dépassement de la limite de capacité d'accueil, on procédera impérativement à une répartition vers d'autres structures, qui pourront également se trouver dans d'autres États membres. Les groupes les plus vulnérables ou menacés, comme les femmes voyageant seules, enceintes ou accompagnées d'enfants, les enfants et jeunes non accompagnés et les LGBTQ en quête de protection, les personnes handicapées et les réfugiés traumatisés ont besoin d'une protection particulière dès l'ouverture de leur procédure d'asile. Les centres d'asile centralisés ne permettent pas de garantir cette protection de manière suffisante et avec la sécurité nécessaire. Il faut donc examiner les besoins particuliers en matière de protection dès le dépôt de la demande d'asile et héberger les demandeurs d'asile particulièrement vulnérables de manière décentralisée ou dans des structures particulièrement sécurisées, dès l'ouverture de leur procédure d'asile.
- Le **financement** sera assuré par le **budget européen**. Cela doit être pris en compte dès maintenant dans le cadre financier pluriannuel. À cet effet, les États membres doivent débloquer les moyens financiers correspondants et **participer de manière solidaire aux coûts**.
- Le Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA) évoluera pour devenir une véritable **agence européenne de l'asile**. Cette agence sera chargée d'exécuter dans les centres d'asile les procédures d'asile de tous les demandeurs d'asile arrivant en Europe. Afin d'éviter la **migration secondaire** vers des États membres particulièrement prisés, il devrait être possible d'affecter le demandeur à un centre d'asile adapté, même s'il a déposé sa demande à une frontière intérieure. L'arrivée par un aéroport constituera la seule **exception**. L'exécution commune des procédures d'asile dans les

centres de répartition doit améliorer notre régime d'asile, et non le remplacer. Les pays pourront donc continuer à exécuter leurs procédures d'asile nationales en cas d'entrée directe sur le territoire depuis un pays tiers.

- Les **effectifs** de la future agence européenne de l'asile devront être **renforcés**. Les procédures d'asile seront exécutées dans le respect de **normes européennes élevées et uniformes**. L'objectif doit être de clore les procédures dans un délai de **trois mois** maximum. Le respect des **normes européennes en matière de droits de l'homme** doit être pleinement assuré tout au long de la procédure. Il faut garantir à toutes les personnes en quête de protection, du premier jour à la clôture définitive de leur procédure, **l'accès à un conseil sur la procédure d'asile et à un conseil juridique dispensés de manière indépendante des structures de l'État**. Il faut également assurer des soins médicaux et un soutien psychologique adéquats ainsi qu'un accompagnement par des interprètes qualifiés. À cette fin, il convient d'impliquer les organisations non gouvernementales (ONG) et les administrations municipales et régionales.
- La **répartition entre les États membres** n'aura lieu qu'après clôture positive de la procédure. Elle se fera de manière **solidaire**. Les pays qui ne souhaitent pas participer à ce système devront **fournir des prestations équivalentes en matériel ou en ressources humaines**. Ils le feront p. ex. en versant des compensations financières qui seront mises à la disposition des États membres d'accueil ou de leurs communes ou en s'impliquant davantage dans d'autres domaines de la politique d'asile commune convenue par traité.
- Cette procédure de répartition devra impérativement tenir compte des **liens familiaux**, y compris des liens familiaux avec des personnes extérieures à la famille nucléaire, car ils facilitent considérablement l'arrivée et l'intégration des réfugiés. Dans la mesure du possible, il faudra également tenir compte des **priorités des personnes en quête de protection**. Afin de garantir une répartition équitable en Europe et d'empêcher la migration intérieure, il sera possible d'imposer une obligation temporaire de résidence sur son lieu d'affectation. C'est en outre là, et là seulement, que les prestations seront fournies. Les demandeurs d'asile ayant statut de réfugié devrait pouvoir rapidement, au plus tard un an à compter de la reconnaissance de leur statut, s'établir directement dans un autre État membre s'ils y ont trouvé un emploi ou peuvent y faire un apprentissage ou des études et sont en mesure d'assurer leur subsistance. Nous voulons continuer à financer à moyen et long terme les programmes qui aident efficacement les réfugiés à commencer un apprentissage, des études ou une formation continue ou à préparer un doctorat.
- Le droit d'évocation tel qu'il figure actuellement dans la procédure Dublin doit être garanti. Si un État membre de l'UE souhaite accueillir plus de réfugiés qu'il ne doit le faire en vertu de la clé de répartition, la flexibilité devrait être de mise. **Les communes qui se déclarent volontaires pour accueillir et intégrer des demandeurs d'asile recevront des fonds issus d'instruments de financement de l'UE** pour les coûts d'hébergement des réfugiés et une somme de montant identique destinée au développement communal. En prenant en compte à égalité les préférences des arrivants et celles des accueillants, nous créerons d'emblée des conditions propices à une intégration réussie. Le **financement des infrastructures communales** à partir d'un fond européen spécifique ou, au choix, de fonds préexistants, bénéficiera à l'ensemble de la population sur place et fera ainsi de l'accueil et de l'intégration des demandeurs d'asile un projet impliquant le plus grand nombre.
- Si la demande d'asile est rejetée, il sera possible de **faire appel** de la décision de l'agence de l'asile. Il faut examiner à ce propos si ce recours est également possible au **niveau européen** et s'il convient de créer une instance européenne spécifique ou s'il est possible d'utiliser les systèmes juridiques nationaux. On pourrait également examiner de nouvelles voies, comme la **création d'une sorte de commission de recours siégeant sur place** et qui serait composée de juristes, d'avocats et de

représentants de l'agence de l'asile et de la société civile. Cette approche permettrait de décharger les tribunaux et de réduire la durée des procédures.

- Si le recours confirme la première décision, le **retour** des migrants dans leur pays d'origine aura lieu **directement depuis les centres d'asile**. Le retour sera, lui aussi, **organisé au niveau européen par Frontex**. On incitera les pays à réadmettre les réfugiés par des **accords de retour** conclus avec des pays tiers, associés à des offres ciblées de coopération avec les pays respectifs, dont les intérêts devront être pris en compte et intégrés à la recherche de solutions communes. Ce dispositif ne pourra fonctionner que dans le cadre **d'une coopération partenariale d'égal à égal**. Les principaux moyens sont les voies d'entrée légales et des assouplissements des procédures de demande de visa. Il convient d'appuyer plus particulièrement le retour volontaire. Il existera encore des catégories de personnes dont le retour n'est pas possible, même si leur demande a été rejetée. Il conviendra de prendre les mesures adéquates pour réduire leur nombre (accords de réadmission, etc.). D'ici là, il faut continuer à répartir ces personnes en Europe, afin que ce ne soit pas justement la catégorie des réfugiés sans perspective qui reste aux frontières extérieures, dans les pays qui supportent déjà la charge principale du régime d'asile.
- Cette démarche européenne commune conduira à une **certaine délégation de souveraineté et de compétences nationales**. Les gouvernements devront en faire une promotion très active et mettre en place des incitations pour les communes et les régions. Le **dialogue avec les citoyennes et les citoyens** est indispensable. Ce projet politique est un projet à long terme, qui exige des explications claires et une communication de qualité. La simple création d'une agence européenne opérationnelle chargée des questions d'asile est une tâche gigantesque.

Étape intermédiaire : exécution commune, aux frontières extérieures, des procédures pour de petits groupes de demandeurs d'asile venant par exemple de pays d'origine sûrs, et examen commun de la répartition

Une autre option peut consister à n'exécuter intégralement dans des centres européens pour l'asile conformes aux critères ci-dessus que les procédures d'asile de petits groupes de demandeurs venant p. ex. de pays d'origine sûrs ou dont les demandes peuvent être acceptées de manière rapide et simple car elles sont manifestement fondées. Cela vaut en particulier pour le cas où la détermination des besoins montre que les capacités disponibles ne permettent pas d'exécuter toutes les procédures d'asile aux frontières extérieures.

- Nous avons donc besoin à cet effet d'une **liste européenne des pays d'origine sûrs**, établie conformément aux critères stricts de la **directive sur les procédures d'asile** utilisés actuellement pour le classement des pays d'origine sûrs et à la **Convention de Genève sur les réfugiés**. Il ne doit pas y avoir de contournement de ces critères. Il faut également une **liste commune de nationalités particulièrement vulnérables** qui sera mise à jour régulièrement par le Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA). Ces deux listes permettront d'identifier les catégories de personnes dont les demandes peuvent recevoir une réponse positive lors d'une procédure rapide.
- Il est en outre important de tenir compte de la **situation particulière des groupes vulnérables**, qui ont souvent besoin de beaucoup de temps pour exprimer ce qu'ils ont vécu. Il convient donc, dès le dépôt de la demande d'asile, d'examiner s'il existe un besoin de protection particulier et, si c'est le cas, de poursuivre la procédure ailleurs que dans des structures centralisées. Dans le cadre d'un hébergement décentralisé ou de structures bénéficiant d'une protection particulière, les mineurs non accompagnés seront suivis par du personnel thérapeutique et pédagogique spécialisé dans la prise en charge des traumatismes afin de garantir le recours précoce, dès le premier jour, à une

assistance juridique et à une protection juridique adéquate. L'infrastructure nécessaire devra être mise en place dans différents États membres.

- La **répartition entre les États membres** selon le **principe de solidarité** ne concernera que les demandes d'asile ayant reçu une réponse positive. Sinon, le **retour** aura lieu **directement depuis les centres d'asile**. Ici aussi, les indications susmentionnées sur la répartition solidaire des coûts, le conseil sur la procédure d'asile, le conseil juridique et le conseil sur les possibilités de protection juridique s'appliquent.
- Pour toutes les autres personnes en quête de protection, un simple **examen de répartition** aura lieu. Il comprendra les éléments suivants :
 - o Inscription
 - o Examen de l'existence d'une demande d'asile
 - o Examen d'un besoin de protection particulier
 - o Examen de l'identité
 - o Examen de sécurité
 - o Décision de répartition selon le principe de solidarité et tenant compte des liens familiaux et des priorités des personnes en quête de protection
- Les **procédures d'asile, y compris les procédures de recours et de retour**, sont ensuite exécutées dans le **pays membre compétent**. Le droit d'évocation prévu par le système de Dublin actuel est conservé.
- **Des procédures et conditions uniformes de reconnaissance, d'accueil, de prise en charge et, éventuellement, de retour conformes aux normes européennes élevées** sont une condition indispensable pour que le système fonctionne, qu'il assure aux personnes en quête de protection une protection efficace et qu'il soit accepté, tant par les demandeurs d'asile que par les citoyens européens.
- Nous voulons donc un **financement européen** de l'hébergement et de la prise en charge pendant la procédure d'asile, les États membres mettant les moyens financiers correspondants à disposition.

Le principe qui s'applique aux deux options le suivant : nous refusons la liberté de choix dans la migration, c'est-à-dire un droit général de l'individu à choisir où il veut vivre. Nous misons au contraire sur un système d'appariement prenant au sérieux les besoins des communes et des personnes en quête de protection.

Il doit y avoir une **répartition rapide entre les États membres**, prenant notamment en compte de manière adaptée les intérêts des demandeurs d'asile mineurs non accompagnés et des autres groupes vulnérables. La procédure doit permettre le regroupement familial. Les ONG doivent avoir accès aux centres à tout moment. **Dans le cadre d'un projet pilote**, deux centres européens pour l'asile pourraient être créés, l'un sur l'une des îles grecques accueillant le plus de réfugiés et l'un dans un pays recevant un afflux moins important de premiers arrivants. **Les points de contact ou les centres pour les réfugiés** doivent contribuer à empêcher l'hécatombe le long des routes migratoires, en particulier en Méditerranée, à mettre un terme aux agissements des passeurs et à proposer aux demandeurs d'asile et aux candidats à l'immigration une offre sérieuse d'information, de conseil et d'aide et, ainsi, contribuer à gérer et ordonner la migration (exemple : centres de rassemblement et de départ du HCR).