



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 2.12.2011
COM(2011) 835 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**sur le renforcement de la solidarité au sein de l'Union européenne dans le domaine de
l'asile**

**Un programme européen en faveur d'un meilleur partage des responsabilités et d'une
plus grande confiance mutuelle**

INTRODUCTION

La solidarité est une des valeurs fondamentales de l'Union européenne et un principe directeur de la politique européenne commune en matière d'asile depuis ses débuts en 1999. Elle est à présent consacrée par l'article 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne¹.

La solidarité a d'emblée été reconnue comme un élément essentiel du régime d'asile européen commun (RAEC). La nécessité de traduire la solidarité en mesures concrètes découle des réalités pratiques, puisque les systèmes d'asile de tous les États membres sont interdépendants. Un système surchargé ou défaillant dans un État membre a évidemment une incidence sur tous les autres, notamment via les mouvements secondaires. Les flux de demandeurs d'asile ne sont pas constants et ne sont pas non plus répartis de manière égale dans toute l'Union. Ils sont passés d'un pic de 425 000 demandes pour l'UE-27 en 2001 à moins de 200 000 demandes en 2006, avec une importante augmentation attendue cette année. Une intensification des flux de demandeurs d'asile peut mettre à rude épreuve la capacité de certains États membres d'y faire face. L'Union a le devoir d'aider ces États membres, ainsi que de faire respecter les valeurs communes et les droits fondamentaux de l'Union en veillant à ce que les demandeurs d'asile et les réfugiés bénéficient d'un accueil adéquat et d'une protection.

La solidarité doit toutefois aller de pair avec la responsabilité. Les États membres doivent veiller à ce que leurs systèmes soient en mesure de répondre aux normes fixées dans le droit international et européen, notamment la convention de Genève sur les réfugiés de 1951, la convention européenne des droits de l'homme et la charte des droits fondamentaux de l'UE. La nécessité de maintenir l'ordre chez soi afin d'éviter tout impact sur les autres États membres est un aspect essentiel de la solidarité. Cet aspect doit aussi être amélioré en vue de créer un climat de confiance mutuelle qui contribuera à développer l'entraide. Il est fondamental de renforcer la confiance pour accroître la solidarité. L'application du principe de solidarité demande un réel engagement de la part des États membres. La situation économique difficile dans laquelle se trouvent l'Union et ses États membres complique encore la tâche. L'Union a déjà mis au point une série d'outils de solidarité qui constituent une base solide. Chacun d'entre eux peut être amélioré et de nouveaux composants peuvent être introduits afin de constituer une boîte à outils flexible qui répond aux différents besoins en matière de solidarité.

À cet effet, la Commission propose de renforcer la solidarité au sein de l'UE dans le domaine de l'asile autour de quatre axes: la coopération pratique et l'assistance technique, la solidarité financière, la répartition des responsabilités, et l'amélioration des outils pour la gouvernance du système d'asile. La présente communication vise aussi à contribuer au parachèvement du «paquet asile», car pour que l'échéance de 2012 puisse être respectée, la dimension de la solidarité doit jouer son rôle et les prochains mois seront déterminants à cet égard.

¹ La présente communication n'aborde pas les domaines de la solidarité liés aux politiques visant à enrayer la migration clandestine, bien qu'il existe un lien entre les autres politiques de gestion des migrations et un système d'asile opérationnel.

1. REALISER PLEINEMENT LE POTENTIEL DE LA COOPERATION PRATIQUE ET DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE

1.1. Faire de la coopération pratique un pilier constitutif du RAEC

De nombreuses mesures de coopération pratique ont été prises ces dernières années, la dernière en date étant la création du Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEA), qui renforcera encore la coopération pratique dans le domaine de l'asile. Le Bureau fera en sorte que la coopération pratique devienne l'un des principaux piliers du régime d'asile de l'Union. L'expérience initiale du RAEC a montré que l'action pratique était un complément nécessaire à la législation en vue d'assurer que tous les États membres effectuent les mêmes tâches de la même manière, avec des résultats similaires.

Le BEA a été inauguré en juin 2011. Il offrira une structure qui apportera une valeur ajoutée par rapport aux modalités de coopération existantes. Par exemple, le curriculum européen en matière d'asile pourrait parfaitement devenir une norme commune pour les travailleurs sociaux de toute l'Union, qui permettrait de garantir avec un degré de certitude considérablement plus élevé que les pratiques des différents États membres sont, pour l'essentiel, similaires et que les décisions prises suivent une certaine logique. Le BEA devrait mesurer l'incidence de ces mesures au moyen d'objectifs spécifiques communs à toute l'Union.

Les systèmes d'asile s'amélioreront grâce à l'interaction entre la législation européenne, une coopération pratique renforcée et une utilisation intelligente des mécanismes de financement européens. Grâce aux normes communes améliorées et plus harmonisées dont l'Union tend à se doter en adoptant le paquet législatif sur l'asile, les États membres auront à leur disposition de meilleurs outils communs de mise en œuvre par l'intermédiaire des activités du Bureau d'appui qui contribueront aux efforts de réduction des coûts nationaux. Le BEA pourra aussi recenser et diffuser les meilleures pratiques dans des domaines tels que l'accès aux procédures, le traitement des demandeurs d'asile les plus vulnérables, le partage des techniques et la gestion des dossiers en souffrance. Les outils communs et les meilleures pratiques, financés par des fonds européens, aideront les États membres à appliquer les normes communes en pleine évolution. Le BEA contribuera aussi utilement à la gestion stratégique et transparente du RAEC, notamment en publiant son rapport annuel sur la situation en matière d'asile dans l'Union.

L'impact du BEA dépendra de la volonté des États membres d'utiliser les possibilités qu'il offre et de leur détermination à s'engager dans une telle collaboration. Il conviendra d'instaurer, en tant que pratique régulière, une collaboration européenne entre les autorités nationales chargées de l'asile.

Conformément au programme de Stockholm, le BEA doit étudier, parmi d'autres outils communs, les procédures qui facilitent le détachement de fonctionnaires entre les États membres afin d'aider les États membres qui sont confrontés à des pressions particulières. À cet effet, le BEA devrait créer une équipe d'experts, de travailleurs sociaux et d'interprètes qui pourraient être mobilisés au pied levé afin d'apporter une assistance à un État membre dans le besoin.

Il faudra régulièrement vérifier si le mandat et la base juridique du BEA permettent à ce dernier de relever les différents défis liés à la solidarité, que ce soit à court terme ou sur le plan structurel, et de faire face aux nouvelles formes de flux de demandeurs d'asile.

1.2. Comblent le vide en matière de protection internationale dans la réaction de l'Union aux crises dans le domaine des migrations et de l'asile

Le rôle du BEA consiste aussi à aider les États membres qui sont confrontés à une pression particulière. Le BEA peut, dans le cadre d'actions spécifiques, devenir un acteur clé de la gestion des urgences en matière d'asile et de migration. La possibilité de déployer, dans les États membres demandeurs, les équipes d'appui en matière d'asile du BEA sur la base de plans d'exploitation constituera un nouvel atout pour la solidarité dans le domaine de l'asile.

Des enseignements devraient être tirés de la façon dont l'Union a réagi aux conséquences migratoires des événements dans le sud de la Méditerranée. L'Union a rapidement été en mesure de dégager des ressources financières supplémentaires pour aider les États membres touchés, et de déployer des moyens opérationnels coordonnés par Frontex pour les opérations de contrôle aux frontières. Frontex, qui a aussi contribué aux opérations de recherche et de sauvetage en mer, a apporté son aide dans le tri des nouveaux arrivants et par la mise à disposition d'informations. Toutefois, d'autres mesures opérationnelles de solidarité, en particulier en matière de protection internationale, n'ont pas pu être déployées, notamment parce que le BEA n'était pas encore suffisamment opérationnel.

L'un des aspects essentiels dont le BEA devrait tenir compte en se préparant à pouvoir combler ce vide en cas de besoins futurs est la coordination avec les autres agences. Le BEA, Frontex et potentiellement Europol devraient prendre des dispositions particulières, tout comme la Commission, afin de garantir la clarté des rôles respectifs de chacun et de faire en sorte que les procédures opérationnelles d'urgence soient rapides et efficaces. Ces procédures pourraient inclure le déploiement d'équipes coordonnées.

La coopération inter-agences est une nécessité tant pour les réactions en cas d'urgence que pour les actions à caractère proactif, telles que les analyses des risques et la capacité d'alerte rapide. En outre, le BEA devrait soutenir l'intégration des aspects liés à la protection internationale dans le travail de Frontex, à la lumière des modifications apportées récemment à la base juridique de Frontex, qui renforcent les mécanismes de protection des droits fondamentaux dans le contexte des opérations de Frontex. Une collaboration avec l'Agence des droits fondamentaux est également envisageable à cet égard.

Lors des récents événements en Méditerranée, la Commission a envisagé la possibilité de recourir au mécanisme de protection civile de l'Union pour aider les États membres confrontés à des flux migratoires exceptionnels dépassant les capacités d'intervention nationales. À la demande des États membres, le mécanisme a pu être utilisé, sous certaines conditions, pour coordonner la cartographie des offres et l'apport de l'aide en nature.

Actions clés

- ⊙ Les États membres doivent **contribuer aux activités du BEA** ainsi qu'à ses ressources, et faire le meilleur usage possible des outils mutuels du BEA.
- ⊙ Les États membres doivent fixer, début 2012, un objectif quantitatif pour la formation de leurs fonctionnaires chargés des questions d'asile à l'utilisation du **curriculum européen en matière d'asile** d'ici 2014.

- ⊙ Le BEA doit apporter aux États membres un **soutien technique** à la **mise en œuvre** complète de la **législation** en matière d'asile.
- ⊙ En 2012, le BEA doit réviser les procédures qui faciliteront le **détachement de fonctionnaires** en vue d'aider les États membres confrontés à des pressions particulières en matière d'asile, et créer une équipe d'experts, de travailleurs sociaux et d'interprètes qui pourront être mobilisés au pied levé en situation de crise.
- ⊙ Le BEA doit améliorer l'**efficacité du déploiement d'experts** en évaluant la méthode du plan d'exploitation et l'expérience initiale des équipes d'appui à l'asile en Grèce.
- ⊙ En 2013, la Commission doit **évaluer l'impact du BEA** sur la coopération pratique en matière d'asile et sur le RAEC et proposer d'éventuelles mesures complémentaires jugées nécessaires pour garantir la solidarité et le partage des responsabilités.
- ⊙ En 2012, le **BEA** et **Frontex** doivent convenir de modalités de coopération claires afin de maximiser l'analyse, l'assistance technique et le déploiement de moyens et d'experts, en vue de renforcer la capacité de l'Union d'intervenir dans des situations d'urgence.
- ⊙ La Commission et les États membres doivent étudier la possibilité de recourir au **mécanisme de protection civile de l'UE** en cas de flux migratoires exceptionnels dépassant les capacités de réponse nationales quand certaines conditions sont remplies.

2. ACCROITRE LA VALEUR AJOUTEE DES INSTRUMENTS DE SOLIDARITE FINANCIERE APPUYANT LA POLITIQUE D'ASILE

2.1. Maximiser l'utilisation du Fonds européen pour les réfugiés jusqu'en 2013

Le Fonds européen pour les réfugiés (FER) a démontré que la coopération entre l'Union et ses États membres pouvait créer une valeur ajoutée significative. Depuis sa création en 2000, le Fonds a aidé les États membres à accroître la capacité de leurs systèmes d'asile. Il a, par exemple, aidé l'Italie à mettre en place un système d'accueil des demandeurs d'asile et aidé les États membres de l'UE-10+2 qui avaient une tradition de l'asile moins établie avant leur adhésion à développer leurs systèmes. Il a aussi permis aux États membres de lancer des politiques d'intégration des réfugiés et a contribué à des projets innovants. Il a encouragé les États membres à entreprendre de nouvelles activités, notamment en matière de réinstallation et de répartition. Ces dernières années, il a apporté une aide d'urgence indispensable à la Belgique, à la Grèce, à l'Italie et à Malte.

Pour les deux années restantes d'exploitation du FER (2008-2013), les États membres doivent faire en sorte d'utiliser pleinement les possibilités offertes par le Fonds. Ils devraient commencer par se conformer à toutes les exigences formelles afin que tous les crédits puissent être déboursés. Il est particulièrement important que les États membres utilisent le FER pour financer les investissements qui ont des effets positifs à long terme sur leurs systèmes d'asile. Le Fonds n'est pas censé être un simple complément aux budgets

opérationnels nationaux pour l'asile. À cet effet, la Commission a récemment encouragé les États membres à faire un usage plus stratégique du FER en 2012 et 2013.

Enfin, la mise en œuvre effective du paquet législatif sur l'asile combinée à des projets de coopération pratique innovants devrait réduire les coûts des procédures d'asile. L'asile est un domaine politique dans lequel les investissements engendrent des économies, tant financières que sociales, à plus long terme. C'est pourquoi le FER devrait notamment être utilisé pour financer la transposition et la mise en œuvre de la deuxième phase de la législation RAEC.

2.2. Un Fonds «Asile et migration» plus flexible, intégré et ciblé de 2014 à 2020

À partir de 2014, les États membres disposeront d'un nouveau Fonds «Asile et migration»² (FAM). Comme proposé par la Commission le 15 novembre 2011, ce Fonds apporte une série d'importantes améliorations qui devraient aider à atteindre les objectifs stratégiques de l'Union et à générer une valeur ajoutée européenne plus significative.

Une innovation majeure est l'instauration d'un dialogue global axé sur le thème des affaires intérieures, mené avec chaque État membre avant la programmation pluriannuelle et consacré à son utilisation du nouveau Fonds. Ce dialogue permettrait de fixer les objectifs que les États membres cherchent à atteindre dans ce domaine et les objectifs à réaliser à l'aide des ressources du Fonds. Ce dialogue sera combiné à l'établissement d'un rapport annuel par les États membres sur la mise en œuvre du Fonds.

En parallèle, le nouveau Fonds sera plus flexible. Les crédits relevant de la responsabilité directe de la Commission seront traités comme une enveloppe unique à dépenser à la lumière de l'évolution des politiques ou de la situation dans les États membres ou les pays tiers. En outre, le nouveau Fonds permettra de mieux garantir que l'argent aille là où il est le plus nécessaire. Les critères d'utilisation des dotations par les États membres devraient être plus ciblés et garantir la solidarité avec les États membres confrontés à une pression particulière, ou avec ceux qui ont le plus besoin de développer leur capacité. Le nouveau Fonds permettrait de faire face à des fluctuations considérables du nombre de demandeurs d'asile dans les États membres, notamment des demandeurs d'asile transférés en vertu du règlement de Dublin, et d'affecter des moyens supplémentaires aux États membres qui en ont besoin lors de l'examen à mi-parcours. Un système de gestion simplifié est prévu afin de réduire la charge administrative liée à ces mesures.

Le Fonds propose d'offrir aux États membres un incitant financier semblable à celui actuellement utilisé pour la réinstallation de certaines catégories de réfugiés (les groupes vulnérables et les personnes issues des programmes de protection régionaux), pour dédommager les États membres qui acceptent d'accueillir les bénéficiaires d'une protection internationale d'un autre État membre.

Enfin, pour utiliser plus efficacement la compétence et l'expertise des agences chargées des affaires intérieures de l'Union, la proposition envisage aussi de recourir à la possibilité, offerte par le règlement financier, de confier, dans les limites des moyens disponibles au titre du Fonds, et sans préjudice des réductions globales de personnel prévues, la mise en œuvre de certaines tâches aux agences, dans le cadre de leurs missions et en complément de leurs programmes de travail.

² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds «Asile et migration» pour la période 2014-2020, COM(2011) 751.

2.3. Exploiter les complémentarités entre les instruments financiers pour un impact maximal

La solidarité financière dans le cadre de l'asile peut aussi tirer profit, directement et indirectement, d'autres instruments financiers européens. Par exemple, le Fonds social européen apporte un soutien aux programmes de formation professionnelle qui peuvent aider les demandeurs d'asile et les bénéficiaires d'une protection internationale à accéder au marché du travail ou à élargir leur gamme de compétences. D'autres fonds structurels, notamment le Fonds européen de développement régional, peuvent aussi être utilisés pour aider les régions éligibles des États membres, par exemple à construire des infrastructures telles que des centres d'accueil. Les États membres devraient donc envisager de recourir à d'autres instruments financiers européens dans le cadre d'une approche coordonnée et globale, ce qui exige une programmation stratégique et une solide coordination interministérielle.

Actions clés

- ⊙ Les États membres doivent faire le **meilleur usage possible des programmes 2011, 2012 et 2013 du FER**, notamment les mesures d'urgence. En 2013, la programmation doit être utilisée de manière plus stratégique, par exemple pour financer la transposition et la mise en œuvre de la législation adoptée dans le cadre du paquet «asile» de 2012.
- ⊙ Les colégislateurs doivent se mettre rapidement d'accord sur les **instruments spécifiques** d'appui à la politique d'asile présentés par la Commission le 15 novembre 2011 **dans le cadre du CFP**.
- ⊙ Les États membres doivent garantir la coordination et la **complémentarité** avec **d'autres instruments financiers européens** afin de renforcer leur capacité de gérer les flux de demandeurs d'asile.

3. ABORDER LA QUESTION DE LA REPARTITION DES RESPONSABILITES

3.1. Le règlement de Dublin doit être réformé

L'objectif du règlement de Dublin, à savoir l'attribution de la responsabilité de chaque demandeur d'asile à un État membre, reste au cœur du RAEC. Un mécanisme visant à déterminer la responsabilité des demandes d'asile reste nécessaire afin de garantir le droit d'accès aux procédures de détermination du statut de réfugié sans compromettre l'objectif de traitement rapide des demandes d'asile, et d'empêcher qu'une même personne puisse abuser du système en introduisant des demandes multiples dans plusieurs États membres.

Les principes du règlement de Dublin, que la Commission a proposé de maintenir dans sa proposition de révision du règlement, qui date de 2008, ne visent pas simplement à renvoyer les demandeurs d'asile dans l'État par lequel ils sont entrés dans l'Union. Plusieurs clauses tempèrent ce critère. Dans certaines situations, les transferts au titre du règlement de Dublin pourraient contribuer à mettre en difficulté les capacités d'un État membre sous pression, au détriment non seulement de cet État membre, mais aussi des droits des demandeurs.

La jurisprudence, en constante évolution, a soulevé des questions fondamentales quant à la manière d'exploiter efficacement le système de Dublin en toutes circonstances et de faire en

sorte que les mesures prises pour l'application du règlement de Dublin respectent totalement les droits fondamentaux, plus particulièrement dans l'arrêt M.S.S. contre la Belgique et la Grèce de la Cour européenne des droits de l'homme de 2001³. Dans quelques mois, la Cour de justice de l'UE formulera elle aussi des orientations complémentaires qui devront être prises en considération dans le cadre du développement et de la mise en œuvre du RAEC.

Afin de protéger l'intégrité du système de Dublin, l'efficacité de ce dernier et le niveau de protection des demandeurs doivent être améliorés. Les négociations relatives à la proposition de la Commission de 2008 ont mis en évidence le besoin de renforcer la confiance mutuelle dans le système de Dublin. L'une des solutions pourrait être d'intensifier les mesures de suivi et de résolution des problèmes en vue d'intervenir plus tôt à l'aide des dispositifs d'évaluation et d'alerte rapide. La priorité devrait désormais être accordée à ce point dans la dernière phase des négociations en vue de respecter l'échéance de 2012 (voir point 4.2 ci-dessous).

Puisque le bon fonctionnement du système de Dublin est essentiel pour le RAEC, ses principes et son fonctionnement devraient être révisés régulièrement à mesure que d'autres composants du RAEC et des outils de solidarité européens sont créés. Un «bilan de qualité» complet devrait être effectué sous la forme d'un examen factuel des effets juridiques, économiques et sociaux du système de Dublin, notamment de ses effets sur les droits fondamentaux.

3.2. Développement de la répartition des bénéficiaires d'une protection internationale

La répartition consiste à transférer des bénéficiaires ou des demandeurs d'une protection internationale d'un État membre vers un autre, l'État membre d'accueil assumant alors la responsabilité de l'examen de la demande ou des mesures d'intégration.

L'idée de répartir les demandeurs d'une protection internationale avant que leurs besoins de protection aient été évalués ne fait pas l'unanimité. Certaines parties concernées estiment qu'il s'agit d'une mesure utile, voire nécessaire, certains États membres allant même jusqu'à préconiser le transfert des migrants en situation irrégulière, tandis que d'autres contestent cette idée. De nombreuses questions demeurent quant à la manière dont une telle action s'inscrirait dans le cadre du système de Dublin, à son utilité pratique et son rapport coût-efficacité par rapport aux autres formes de solidarité, et à l'impact sur les demandeurs eux-mêmes. La Commission ne juge pas utile de proposer un mécanisme européen de répartition des demandeurs d'une protection internationale pour le moment. Néanmoins, elle a prévu la possibilité d'un cofinancement par l'Union de ce genre d'activités dans la proposition FAM, en consolidant et en développant encore ce qui est déjà possible au titre du FER. Cette option stimulera l'innovation dans les États membres qui seraient désireux de s'engager dans des projets volontaires dans lesquels le BEA jouerait un rôle de coordination. Ce cofinancement pourrait aussi être utile en cas d'urgence.

En revanche, il existe un consensus autour de l'idée que la répartition des bénéficiaires d'une protection internationale peut être à la fois utile et opportune. En juin 2009, la Commission a proposé un projet pilote à l'échelle européenne, le projet EUREMA (EU Relocation Malta), cofinancé par le FER. Le projet a pris fin à l'été 2011, après la répartition de 227 bénéficiaires d'une protection internationale de Malte dans six autres États membres.

³ Requête n° 30696/09, 21.1.2011.

Ce projet pilote a constitué une expérience importante pour tous les participants. Pendant son déroulement, les États membres ont fait preuve de créativité pour trouver des solutions aux nombreux problèmes juridiques et pratiques concernant, par exemple, l'octroi d'un statut adéquat ou les mesures d'intégration proprement dites. Ces solutions ont pu aider le BEA à préparer les activités d'aide au transfert prévues par la base juridique du BEA, telles que les mesures préparatoires opérationnelles, la sensibilisation et la coordination de l'exécution. Le succès du projet a mené au lancement de sa deuxième phase, avec une conférence d'annonce des contributions qui s'est tenue le 12 mai 2011 à l'initiative de la Commission. Bien que le nombre de places annoncé ait été plus élevé que pour la première phase (près de 340 au total), il reste faible. La Commission encourage vivement les États membres à proposer autant de places supplémentaires que possible, en particulier au vu du nombre d'arrivées de nouveaux demandeurs d'asile à Malte au cours de l'été 2011.

La Commission a fortement soutenu la répartition en lançant et en dirigeant le projet pilote. Sur la base de l'expérience des deux phases du projet, et compte tenu du futur soutien du BEA aux activités de répartition, la Commission va proposer, sous réserve d'une analyse d'impact complémentaire, un système permanent auquel la participation sera volontaire. Les États membres pourront ainsi demander une assistance sous la forme d'une répartition, notamment en cas d'urgence.

Une autre évolution récente est l'adoption de la directive modifiée⁴ sur les droits de résidence de longue durée, qui octroie aux bénéficiaires d'une protection internationale reconnus certains droits, l'égalité de traitement et le droit de déménager dans un autre État membre après cinq ans de résidence. S'il ne constitue pas en soi une mesure de solidarité, cet instrument peut contribuer à réduire la pression sur certains États membres si plusieurs bénéficiaires reconnus choisissent de déménager dans un autre État membre sous certaines conditions.

3.3. Étudier la faisabilité du traitement conjoint des demandes sur le territoire de l'Union

La question du traitement conjoint des demandes d'asile sur le territoire de l'Union a été abordée pour la première fois dans le programme de La Haye. Le programme de Stockholm a invité la Commission à mettre la touche finale à son étude sur la faisabilité et les implications juridiques et pratiques de l'établissement d'un traitement conjoint des demandes d'asile.

De nombreux aspects du traitement conjoint doivent être clarifiés. Les questions essentielles à examiner incluent une évaluation du type de situations dans lesquelles un traitement conjoint pourrait être utile. Les aspects juridiques et administratifs à prendre en considération comprennent la compatibilité avec le droit européen, la base juridique des traités, la question du recours effectif, le statut des personnes qui font l'objet d'un traitement conjoint, la compétence de la prise des décisions, le lien pour transférer la protection ou la reconnaissance mutuelle des décisions d'asile, et la conciliation avec le système de Dublin. Les aspects financiers incluent une comparaison des coûts par rapport à une procédure purement nationale et les mécanismes de financement. Les aspects pratiques à étudier sont, entre autres, l'endroit

⁴ Directive 2011/51/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2011 modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil [relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée] afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale.

où aurait lieu le traitement conjoint et le recours potentiel au travail à distance. Le traitement conjoint devrait, bien sûr, respecter totalement les droits des demandeurs.

Le traitement conjoint sur le territoire de l'Union pourrait devenir un outil de solidarité utile. Il pourrait compléter le système de Dublin en aidant les États membres sous pression à réduire le nombre de dossiers en souffrance, et constituer un moyen de diffuser les meilleures pratiques et de partager les techniques, de nouveau en vue d'harmoniser les systèmes d'asile en renforçant la confiance mutuelle des États membres dans leurs systèmes d'asile respectifs. Le nombre d'arrivées de demandeurs d'asile étant fluctuant, les États membres qui connaissent des périodes de pression relativement réduite peuvent mettre à la disposition d'autres États membres dans le besoin les ressources humaines qu'ils n'utilisent pas. Il conviendrait d'examiner si ces ressources pourraient être empruntées ou partagées entre les États membres en fonction des capacités, éventuellement en relation avec des procédures de détachement de fonctionnaires qui seraient élaborées par le BEA.

La Commission lancera une étude afin d'examiner ces questions en profondeur. Le résultat de cette étude pourrait être disponible fin 2012.

3.4. Garantir une répartition adéquate des responsabilités dans des circonstances exceptionnelles

Outre le volet «urgence» d'un futur système permanent de répartition, en cas d'afflux massif de personnes déplacées, la Commission envisagera toujours d'activer le mécanisme de la directive relative à la protection temporaire, lorsque les conditions sont réunies. Cette directive est un outil utile dans les situations exceptionnelles. Elle prévoit l'octroi d'un statut adéquat à ses bénéficiaires, tout en soulageant le système d'asile et en créant un mécanisme structuré, mais volontaire pour le transfert des bénéficiaires entre États membres. En même temps, les critères d'activation du mécanisme sont définis de manière stricte: ce dernier ne peut être activé qu'en cas d'afflux massif ou d'afflux massif imminent de personnes déplacées qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine dans des conditions sûres et durables, notamment s'il existe un risque que le système d'asile ne puisse traiter cet afflux sans entrave à son bon fonctionnement. Un afflux massif implique l'arrivée dans l'Union d'un nombre important de personnes déplacées en provenance d'un pays ou d'une région géographique déterminés, que leur arrivée dans l'Union ait été spontanée ou organisée, par exemple dans le cadre d'un programme d'évacuation. L'Union ne s'est plus trouvée en situation d'afflux massif de personnes déplacées depuis la crise des réfugiés du Kosovo de 1999. Les événements de 2011 dans le sud de la Méditerranée n'ont pas entraîné un afflux de personnes dans l'Union à une échelle comparable.

L'arrivée en grands nombres de demandeurs d'asiles et de migrants en situation irrégulière à la frontière extérieure sud de l'Union donne souvent lieu à des opérations de recherche et de sauvetage. Les États membres sont tenus, en vertu du droit international, de porter assistance à toute personne en détresse en mer et d'assurer son débarquement en lieu sûr le plus rapidement possible. Le principe de non-refoulement doit être totalement respecté. Ces obligations s'appliquent aussi aux pays tiers de départ. La Commission encourage les États membres à garantir une coopération et une coordination les plus étroites possibles entre eux lorsqu'ils remplissent leurs obligations. S'il s'agit d'obligations absolues axées sur la vie et la santé des personnes, on ne peut nier que, sans les mesures prises au niveau européen, les arrivées massives mettraient à rude épreuve les capacités et responsabilités d'accueil des États membres, notamment en ce qui concerne les retours. L'impact positif de mesures telles que la répartition, comme expliqué au point précédent, devrait donc être vu comme un moyen de

réduire les pressions susceptibles de découler du débarquement de personnes secourues éligibles et candidates à l'octroi d'une protection internationale.

Actions clés

- ⊙ Les colégislateurs doivent **accélérer les négociations** en vue de réformer le **règlement de Dublin** afin de respecter l'échéance de 2012.
- ⊙ La Commission doit lancer un «**bilan de qualité**» du règlement de Dublin en 2014.
- ⊙ Les États membres doivent revoir leurs engagements à la hausse dans le contexte du **projet pilote de répartition pour Malte**, comme souligné lors de la conférence ministérielle du 12 mai 2011.
- ⊙ Sous réserve d'une analyse d'impact complémentaire, la Commission doit proposer en 2012 un **système volontaire et permanent de répartition** des bénéficiaires d'une protection internationale.
- ⊙ Le BEA doit **entreprendre de soutenir et de faciliter la répartition**, tel que prévu par le règlement **BEA**, sur la base de l'expérience EUREMA.
- ⊙ La Commission doit lancer une **étude** sur la faisabilité et les implications juridiques et pratiques de l'établissement d'un **traitement conjoint** des demandes d'asile, tel que prévu dans le programme de Stockholm, dont les résultats seront disponibles avant fin 2012.
- ⊙ L'Union doit utiliser la directive relative à la **protection temporaire** quand les critères sont réunis et que la situation le requiert.

4. LA CONFIANCE MUTUELLE AU CŒUR D'UN SYSTÈME DE GOUVERNANCE RENOUVELÉ

4.1. Enseignements de la Grèce: compléter les procédures d'infraction

La Commission a souligné à plusieurs reprises que les normes peu claires de l'actuel acquis en matière d'asile contribuaient au niveau inégal de mise en œuvre et aux difficultés dans le suivi. Les instruments modifiés du RAEC proposés par la Commission devraient considérablement améliorer la clarté et la précision et permettre à la Commission de mieux superviser l'application du droit européen.

En même temps, afin d'assurer le bon fonctionnement et la résilience du système d'asile de chaque État membre à tout moment, les instruments traditionnels de supervision de l'application de l'acquis (tels que les procédures d'infraction et les évaluations régulières des instruments juridiques) doivent être complétés par des mesures additionnelles, de préférence préventives, sur la base d'un niveau de confiance mutuelle adéquat. Si les États membres restent les principaux responsables, une réponse plus globale est nécessaire, en particulier parce que l'Union a une obligation non seulement envers ses États membres, mais aussi envers les demandeurs d'asile. Les événements en Grèce ont été une expérience importante à cet égard, puisque l'Union a apporté une réponse globale aux problèmes liés au système

d'asile grec défaillant, qui montre certains signes d'amélioration, même s'il reste beaucoup à faire.

À la suite d'allégations selon lesquelles la Grèce n'avait pas correctement mis en œuvre la législation européenne en matière d'asile et selon lesquelles certains aspects de son système d'asile laissaient beaucoup à désirer, notamment les conditions inhumaines dans des centres de rétention, la Commission a lancé une procédure d'infraction à l'encontre de la Grèce en 2009. La Commission a cependant reconnu qu'il était nécessaire d'apporter différentes formes d'assistance à la Grèce pour améliorer la situation, étant donné l'aspect humanitaire de l'asile.

Parallèlement à la procédure d'infraction, la Commission a donc entamé un dialogue avec les autorités grecques. Elle a aidé la Grèce à mettre au point un plan d'action national en matière de gestion de l'asile et de la migration. Elle a coordonné l'aide d'experts issus d'autres États membres. Elle a aussi débloqué un financement d'urgence du FER, complété par d'autres sources d'aide financière européenne. Après la demande introduite par la Grèce, en avril 2011, le BEA et les autorités grecques ont mis au point ensemble un plan opérationnel d'une durée de deux ans en vue de déployer des équipes d'appui à l'asile, lesquelles ont entamé leur travail sur le terrain.

Outre les changements effectués par le gouvernement grec, notamment grâce à l'adoption de nouvelles lois, une série de développements positifs peuvent être soulignés concernant le plan d'action. On peut citer notamment une augmentation des taux de reconnaissance de l'asile (de moins de 1 % à 12,35 %) et une amélioration de la qualité de la prise de décision. Bien que des progrès doivent encore être accomplis et que de sérieuses inquiétudes demeurent dans certains domaines, notamment en ce qui concerne les centres de rétention et l'accès à certains droits, c'est un exemple de cas où l'État membre reste responsable du maintien de l'ordre chez lui, mais reçoit une aide financière et pratique pour y parvenir.

Passé un certain stade, le suivi doit aller au-delà de la seule question de l'application de l'acquis, car avec le temps, l'accumulation de problèmes de capacité et de choix de gestion problématiques pourrait aussi potentiellement mener à de sérieuses infractions des droits fondamentaux et à une déstabilisation du RAEC, notamment du système de Dublin.

4.2. Renforcer la résilience du système de Dublin

La Commission, le Parlement européen et les États membres ont récemment discuté de la manière de garantir le bon fonctionnement des systèmes d'asile de tous les États membres et de détecter et résoudre les problèmes émergents avant qu'ils ne mènent à des crises et à des procédures d'infraction. L'idée d'un mécanisme d'évaluation et d'alerte rapide semble constituer une voie à suivre.

Un tel mécanisme pourrait avoir deux fonctions: premièrement, le suivi permanent de tous les États membres afin de s'assurer qu'ils sont constamment à même de parer à toute éventualité; deuxièmement, un plan d'action structuré séquentiel en vue de remédier aux déficiences avant qu'elles ne dégénèrent en une véritable crise.

En pratique, un processus d'évaluation et d'alerte rapide pourrait couvrir différents aspects de la gouvernance du système d'asile de chaque État membre, notamment, par exemple, l'organisation géographique et budgétaire du système d'asile, l'impact des transferts en vertu du règlement de Dublin, le bon usage des outils de solidarité européens, la participation aux initiatives de solidarité européennes, etc. Les rapports et les recommandations issus de

l'évaluation donneraient rapidement l'alerte en cas de problèmes potentiels. Ils pourraient aussi être utilisés pour mieux coordonner les mesures de solidarité qui ciblent les États membres, notamment en permettant une meilleure programmation des fonds de l'UE et une hiérarchisation des priorités dans le cadre des activités de coopération pratique du BEA. Pour garantir l'efficacité de ce processus, il conviendra de trouver les moyens adéquats et de définir des modalités de procédure adaptées.

Des mesures de suivi spécifiques doivent être prévues afin de garantir que les résultats de l'évaluation soient correctement contrôlés. Le plan pourrait prévoir des demandes de mesures de solidarité coordonnées pour soutenir l'action requise par l'État membre concerné. La Commission pense qu'un tel processus pourrait considérablement renforcer la confiance mutuelle entre les États membres et avec les organisations de la société civile qui sont souvent critiques à l'égard du système de Dublin.

4.3. Renforcer la confiance mutuelle via d'autres domaines de la gestion des migrations

La confiance mutuelle est essentielle à une bonne coopération en matière d'asile. Une confiance accrue engendra une plus grande solidarité. Bien que les objectifs de chaque politique de migration soient différents, une meilleure gestion des migrations sous la forme d'une meilleure gestion des frontières et d'une meilleure politique des visas peut aussi avoir un impact positif sur le renforcement de la confiance mutuelle entre les États membres dans le domaine de l'asile.

La Commission a proposé, le 16 septembre 2011, une série de modifications de la gouvernance Schengen en vue de protéger la libre circulation en renforçant la confiance mutuelle entre les États membres. Ces propositions amélioreraient la gestion commune de Schengen en modifiant le mécanisme d'évaluation de Schengen. En assurant mieux la bonne application de l'acquis de Schengen, les propositions renforceraient la confiance dans la capacité de l'Union de gérer en commun et dans un esprit de solidarité les problèmes liés au contrôle des frontières, ce qui permettra aussi aux États membres d'entreprendre plus facilement des initiatives de solidarité dans le domaine de l'asile.

S'agissant de la politique des visas, l'une des modifications du règlement relatif aux visas⁵ proposées par la Commission le 24 mai 2011 pourrait aussi contribuer à renforcer l'efficacité des systèmes d'asile des États membres. L'introduction d'une clause de sauvegarde sur les visas en tant que mesure de dernier ressort permettrait de suspendre la circulation sans visa à partir d'un pays tiers donné lorsque tout semble indiquer qu'elle a mené, entre autres, à des abus du système d'asile.

Ce mécanisme permettrait notamment à l'Union de maintenir un équilibre entre une meilleure gestion de la circulation des ressortissants de pays tiers et la garantie que la circulation sans visa ne mène pas à des irrégularités ou à des abus. L'Union continuerait ainsi, d'une part, à accompagner la libéralisation des visas de mécanismes de protection pour les États membres, en se basant sur des expériences telles que le «mécanisme de suivi pour la période suivant la libéralisation des visas» mis en place pour garantir le bon fonctionnement du régime d'exemption de visa avec les pays des Balkans occidentaux. D'autre part, l'Union activera aussi des moyens pour offrir des solutions aux États membres confrontés à un flux donné de

⁵ COM(2011) 290.

demandeurs d'asile en provenance de pays tiers. Le mécanisme de suivi pour la période suivant la libéralisation des visas a permis à la Commission d'obtenir les informations dont elle avait besoin et de proposer des mesures axées sur la prévention d'afflux ultérieurs d'immigrants irréguliers qui feraient un usage abusif du régime d'exemption de visa.

Actions clés

- ⊙ L'UE doit atteindre l'objectif de **2012** pour le **paquet «asile»**.
- ⊙ Les États membres doivent **mettre en œuvre le droit européen** et la Commission doit évaluer régulièrement cette mise en œuvre et poursuivre les infractions.
- ⊙ La Grèce doit activement poursuivre la **mise en œuvre de son plan d'action** et faire pleinement usage des mesures de solidarité disponibles afin de respecter toutes les échéances fixées dans le plan.
- ⊙ Les colégislateurs doivent achever les négociations sur le **règlement de Dublin** en prévoyant des dispositions renforcées pour favoriser la confiance mutuelle entre les États membres et un système d'alerte rapide afin de **détecter les problèmes survenant à un stade précoce**.
- ⊙ Les colégislateurs doivent approuver le **paquet «Schengen»** du 16 septembre 2011 afin d'améliorer la gouvernance de la gestion des frontières.
- ⊙ Les colégislateurs doivent approuver la **modification du règlement relatif aux visas** proposé par la Commission le 24 mai 2011.

CONCLUSION

L'Union et ses États membres ont à leur disposition en ensemble évolutif et flexible de mesures de solidarité. Ces mesures peuvent être utilisées ensemble ou séparément. Comme la présente communication le propose, certaines d'entre elles peuvent être améliorées et de nouvelles mesures pourraient être élaborées.

D'autres aspects de la gestion des migrations peuvent aussi contribuer à consolider la solidarité au sein de l'UE dans le domaine de l'asile. L'Union doit disposer d'une politique efficace en matière de retours afin de garantir la crédibilité et l'intégrité des systèmes d'asile. C'est une question que la Commission abordera dans une communication distincte en 2013. Tendre vers davantage de convergence dans la politique de migration légale peut aussi favoriser la solidarité, notamment en garantissant que la politique d'asile, et notamment ses aspects liés à la solidarité, ne souffre pas d'une gestion inefficace des migrations légales.

La coopération avec les pays tiers, en particulier les pays d'origine et de transit des réfugiés, si elle est correctement menée par l'Union dans son ensemble, peut aussi aider à gérer ou à prévenir les flux de demandeurs d'asile. Une telle coopération devrait inclure, par exemple, une aide à l'amélioration de l'espace de protection dans d'autres régions du monde, ou la mise à disposition de davantage de lieux de réinstallation au sein de l'Union. Une telle coopération peut aussi constituer un moyen d'exprimer sa solidarité avec les pays tiers, qui sont souvent

soumis à une pression beaucoup plus forte que l'Union en matière d'asile, comme l'a récemment démontré la crise migratoire liée aux événements dans le sud de la Méditerranée, et comme le souligne la communication sur une approche globale de la migration et de la mobilité⁶.

Enfin, la Commission conserve toujours la possibilité de faire des propositions sur la base de l'article 78, paragraphe 3, du TFUE dans les situations d'urgence caractérisées par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, afin d'adopter des mesures provisoires dans l'intérêt des États membres concernés si les instruments déjà disponibles n'offrent pas les possibilités et la base juridique requises.

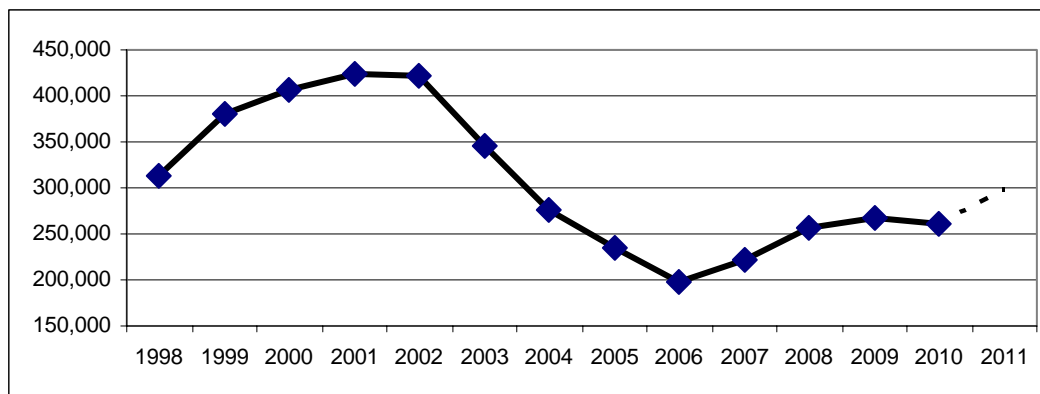
Le succès des mesures de solidarité de l'Union dépend de l'engagement et de la coopération de toutes les parties concernées. L'Union doit continuer à débattre régulièrement de la solidarité dans le domaine de l'asile, y compris aux niveaux politiques supérieurs, afin d'améliorer et d'adapter l'ensemble des mesures de solidarité dans le domaine de l'asile. La Commission fera état des progrès accomplis dans les prochains rapports annuels «Méthode de suivi» sur l'immigration et l'asile.

⁶ COM(2011) 743.

ANNEXE

Statistiques sur l'asile

Entre 1998 (première année pour laquelle des données à l'échelle européenne sont disponibles) et 2010, le nombre total de demandes d'asile dans les 27 États membres de l'Union a évolué comme suit. Au cours du premier semestre de 2011, le nombre de demandes d'asile a augmenté de 14 % par rapport au premier semestre de 2010 (il est à noter que les données de la Grèce et du Luxembourg ne sont pas encore disponibles dans leur intégralité).



Source: Eurostat.

Demandes d'asile au premier semestre de 2011 par rapport au premier semestre de 2010

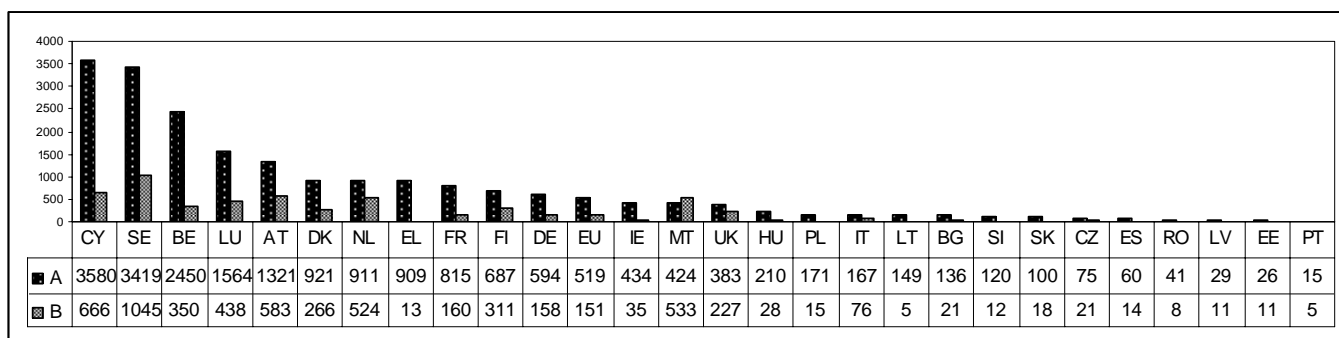
	S1 2010	Année 2010 complète	S1 2011*	Évolution S1 2010-2011*	2011M01	2011M02	2011M03	2011M04	2011M05	2011M06
BE	11 445	26 550	14 790	+29 %	2 335	2 365	2 825	2 525	2 420	2 320
BG	500	1 030	465	-7 %	115	90	70	65	60	65
CZ	465	785	370	-20 %	65	55	70	60	75	45
DK	2 310	5 105	1 830	-21 %	365	290	325	290	290	270
DE	18 455	48 595	22 890	+24 %	4 245	3 735	4 075	3 365	3 875	3 595
EE	20	35	35	+75 %	5	5	5	5	10	5
IE	1 025	1 940	685	-33 %	135	125	125	85	100	115
EL	4 705	10 275	3 800*	+3 %*	605	920	1 005	455	815	:
ES	1 210	2 745	1 950	+61 %	240	335	365	430	365	215
FR	25 925	52 725	28 835	+11 %	4 400	4 640	5 295	5 125	5 010	4 365
IT	5 370	10 060	10 865	+102 %	590	1 625	1 775	1 460	3 305	2 110
CY	1 235	2 870	895	-28 %	185	145	125	125	165	150
LV	25	60	110	+340 %	5	20	5	15	40	25
LT	195	505	185	-5 %	35	35	35	20	30	30
LU	295	780	770*	+208 %*	115	145	230	145	135	:
HU	1 405	2 095	775	-45 %	115	90	135	165	110	160
MT	60	170	1 650	+2 650 %	10	15	30	1 130	365	100
NL	7 280	15 110	7 105	-2 %	1 255	1 090	1 155	1 095	1 295	1 215
AT	5 065	11 060	5 830	+15 %	885	910	970	980	1 000	1 085
PL	2 920	6 535	2 865	-2 %	365	450	520	430	550	550
PT	80	160	95	+19 %	10	20	15	15	20	15
RO	475	880	560	+18 %	50	85	125	95	95	110
SI	90	250	205	+128 %	35	35	30	15	35	55
SK	295	540	205	-31 %	35	45	30	20	35	40
FI	2 025	3 665	1 315	-35 %	240	210	240	195	210	220
SE	14 110	31 940	12 620	-11 %	1 970	1 965	2 310	2 040	2 375	1 960

UK | 11 875 | 23 740 | 12 690 | +7% | 2 140 | 1 995 | 2 230 | 2 020 | 2 070 | 2 235 |

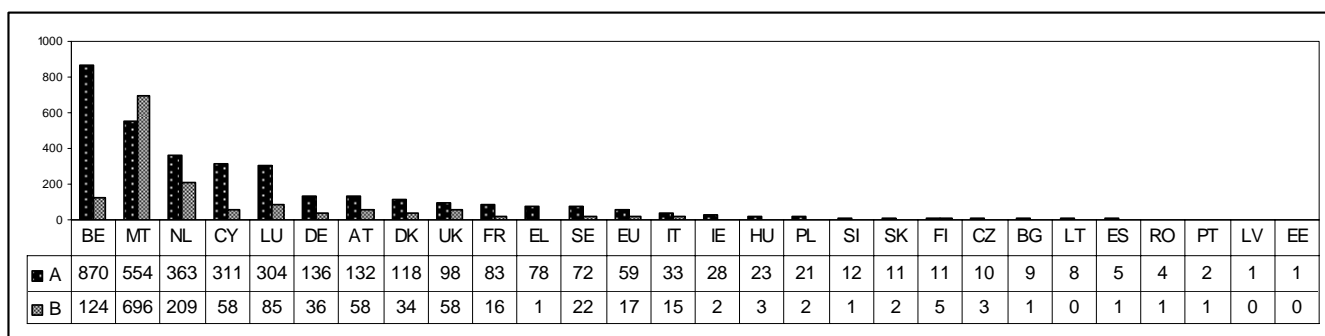
* À l'exception de la Grèce et du Luxembourg. Pour ces deux États membres, les valeurs absolues pour le premier semestre de 2011 et la comparaison sont calculées sur les cinq premiers mois. Données extraites de 3 octobre 2011, source: Eurostat.

Demandes d'asile (A) et nouveaux bénéficiaires d'une protection (B) pour l'année 2010 complète

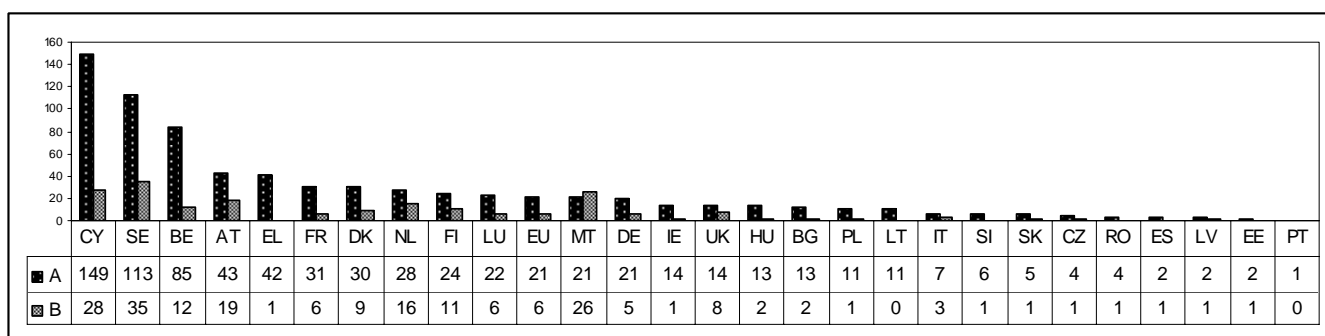
Année 2010 complète: demandes et nouveaux bénéficiaires par 1 000 000 habitants



Année 2010 complète: demandes et nouveaux bénéficiaires par 1 000 km² de superficie



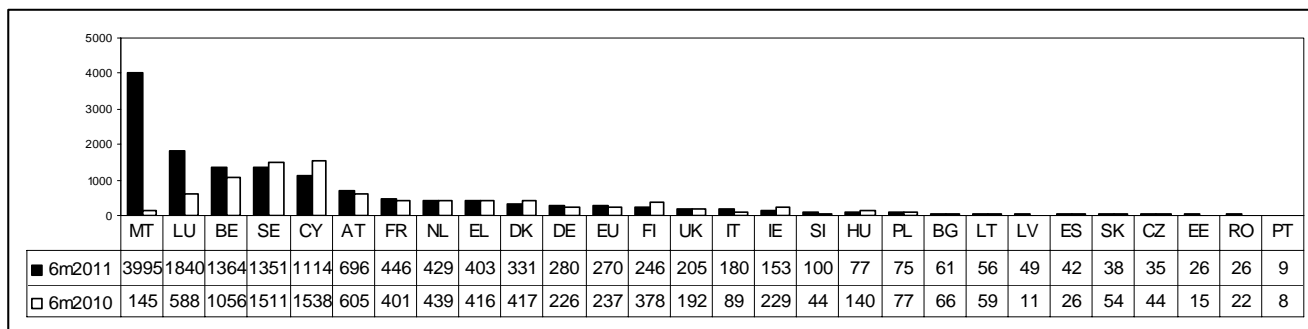
Année 2010 complète: demandes et nouveaux bénéficiaires par 1 000 unités de PIB



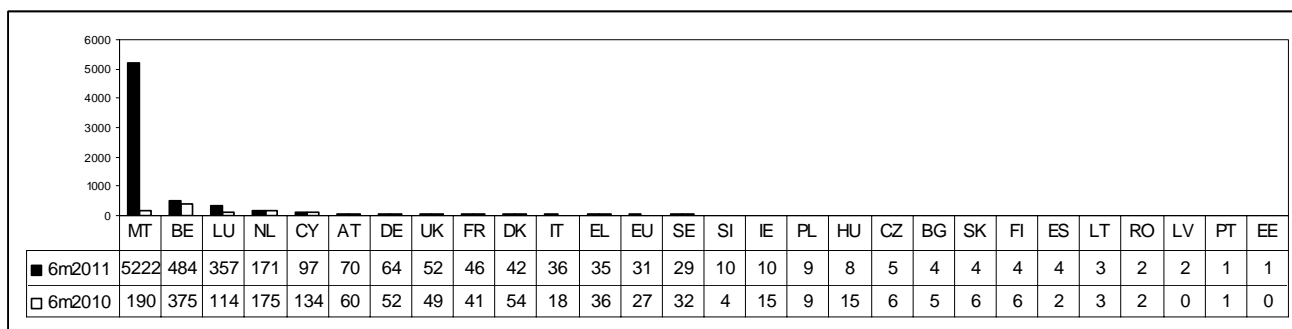
Population: au 1^{er} janvier 2010.1 Superficie: dernières données disponibles (2010 ou avant pour certains États membres). PIB: standard de pouvoir d'achat (unité monétaire artificielle qui élimine les effets des différences de

niveau de prix entre les États membres⁷) pour l'année 2010 complète. Données extraites de 3 octobre 2011, source: Eurostat.

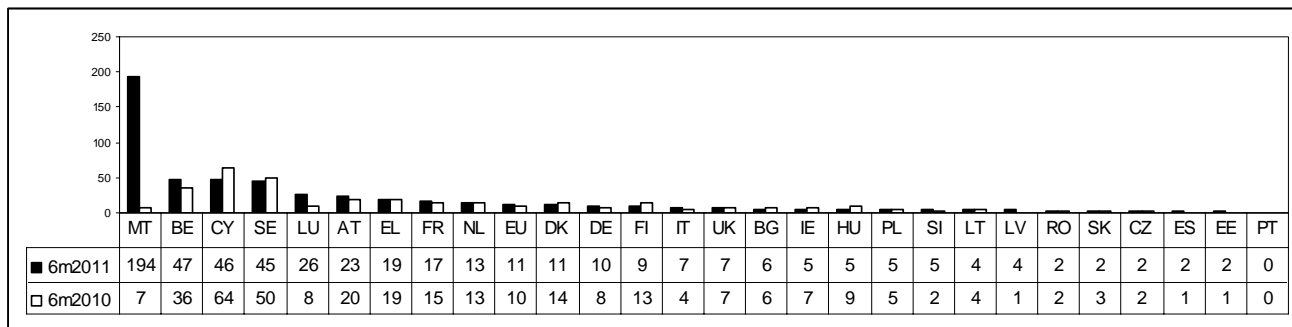
Comparaison du premier semestre 2011/2010: demandes par 1 000 000 habitants



Comparaison du premier semestre 2011/2010: demandes par 1 000 km² de superficie



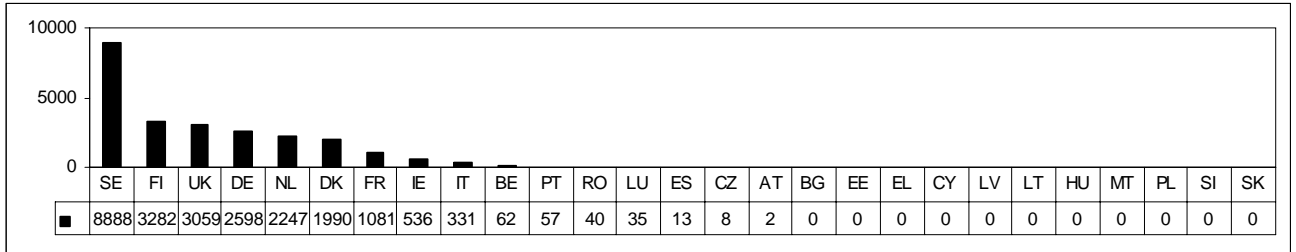
Comparaison du premier semestre 2011/2010: demandes par 1 000 unités de PIB



Population: au 1^{er} janvier 2010.1 Superficie: dernières données disponibles (2010 ou avant pour certains États membres). PIB: standard de pouvoir d'achat pour l'année 2010 complète. Les données de juin 2011 de la Grèce et du Luxembourg n'étaient pas disponibles et ont été extrapolées à partir des cinq mois disponibles. Données extraites de 3 octobre 2011, source: Eurostat.

Réfugiés de pays tiers réinstallés par les États membres entre 2006 et 2010

⁷ Voir http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/purchasing_power_parities/introduction.



Source: HCR des Nations unies pour 2006–2007, Eurostat (données extraites le 8 décembre 2009) pour 2008 à l'exception du Royaume-Uni: HCR des Nations unies, Eurostat (données extraites le 1er août 2011) pour 2009 et 2010.