



Réponse au Livre Vert de la Commission européenne sur le futur système européen commun d'asile

Septembre 2007

FORUM REFUGIES

www.forumrefugies.org

Siège social
BP 1054
69612 Villeurbanne

Tel : 00 33 4 78 03 74 45
Fax : 00 33 4 78 03 28 74
Email : direction@forumrefugies.org

Bureau de Paris
21 ter Rue Voltaire
75011 Paris

Tel : 00 33 1 53 27 83 61
Tel : 00 33 6 11 47 01 75
Email : mandre@forumrefugies.org

Forum réfugiés est une association française qui œuvre pour la défense du droit d'asile et l'accueil des réfugiés.

Avec une centaine d'employés et un budget de 8.6 millions d'euro en 2007, Forum réfugiés est un acteur français reconnu et important dans le domaine de l'asile.

Forum réfugiés gère quatre centres d'accueil pour les demandeurs d'asile (CADA), un centre de transit et un centre provisoire d'hébergement pour les réfugiés (CPH). Avec ces capacités, nous avons assuré l'accompagnement de 700 personnes l'année dernière et fournit 300 000 nuits d'hébergement. Nous assurons également des services d'assistance aux demandeurs qui ne bénéficient pas d'un hébergement via notre plateforme d'accueil, la Maison du Réfugié.

Notre association conduit également un programme pour faciliter l'insertion des réfugiés statutaires en les accompagnant dans la recherche d'un logement, d'une formation ou d'un emploi. Par ailleurs, Forum réfugiés produit différents outils d'information et mène des actions lobbying au niveau local, national et européen,

Forum réfugiés est membre d'ECRE (Comité Européen pour les Réfugiés et les Exilés) et de la Coordination Française pour le Droit d'Asile (CFDA).

1. INTRODUCTION

Durant ces dernières années, l'Union européenne (UE) a consacré l'essentiel de ses efforts à l'élaboration d'une politique de contrôle des flux migratoires et de gestion de sa frontière extérieure. Cette construction d'un système européen de gestion de l'immigration irrégulière s'est faite au détriment de la protection des réfugiés.

Au niveau interne, la réalisation du programme de La Haye a pris du retard. L'objectif de 2010 paraît hors de portée pour l'accomplissement d'un système européen commun d'asile. Au niveau externe, les programmes de protection régionaux (PRR) restent embryonnaires et l'engagement diplomatique dans le domaine de la protection des réfugiés reste tiède, que ce soit en matière de coopération avec les pays tiers ou dans le domaine de la réinstallation.

Pourtant, en parallèle, les dossiers de la gestion de la frontière extérieure et de l'immigration irrégulière connaissent des avancées importantes. Le développement exponentiel de l'Agence FRONTEX, le développement d'instruments relatifs au contrôle de la frontière extérieure et le renforcement des financements aux pays tiers dans ces domaines ne sont pas compensés par une réflexion approfondie sur leurs effets en terme de protection et encore moins par le développement des mécanismes dédiés à cette problématique. Il en résulte qu'alors que le nombre de réfugiés augmente et que le nombre de déplacés internes reste très élevé, le nombre de demandeurs d'asile en Europe a été divisé par deux depuis la fin des années 90.

Aussi, l'UE et ses Etats membres (EM) doivent admettre que les systèmes d'asile nationaux et les capacités d'accueil ne sont pas sous pression. L'Europe peut se permettre plus de générosité envers les demandeurs d'asile sur son sol, doit assurer un partage plus équitable entre EM et s'impliquer davantage au niveau international. La seconde phase d'harmonisation doit remettre la protection des réfugiés au premier plan en assurant ce triple objectif.

Forum réfugiés entend présenter ses observations sur l'élaboration de ce régime d'asile commun. Ces quelques observations, et propositions, se fondent sur la pratique et l'expertise de l'association, confrontée quotidiennement en France à un cadre réglementaire et à des pratiques issus pour l'essentiel d'une transposition anticipée des instruments communautaires ou, à l'inverse, du non-respect de ceux-ci.

2. INSTRUMENTS LEGISLATIFS

Evaluer la première phase d'harmonisation est indispensable avant de poursuivre la création d'un régime d'asile européen commun. L'évaluation de la directive Accueil n'a pas été rendue publique. Les évaluations des autres directives, et notamment de la directive « Procédure »¹, ne seront conclues qu'à la fin de l'année. En l'absence de ces évaluations, il n'est pas possible d'avoir une vision claire sur les résultats de la première phase d'harmonisation et donc de la situation au sein des EM. De plus, le réseau Odysseus, en charge de ce travail, a délégué le travail d'enquête aux ONGs en utilisant des questionnaires sans réels entretiens avec les acteurs de terrain et les ONGs opérationnelles et sans permettre à ces dernières de faire des commentaires sur les conclusions qu'il tire de leurs réponses.

¹ Directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres

- **La Commission doit mettre en place un système européen d'observation et d'évaluation du droit d'asile afin d'établir le niveau de protection dont bénéficient les réfugiés dans les différents EM et les conditions d'accueil des demandeurs d'asile au sein de l'UE.**

Du fait de ce manque d'informations, il est difficile de suggérer des avancées et des réformes. Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne la directive « Procédure » qui devait être transposée avant le 1^{er} décembre 2007.

Aussi, plusieurs interrogations portées par ce Livre Vert perdent de leur pertinence. L'absence d'une vision exhaustive sur l'effectivité de l'accès à la procédure d'asile, sur la pertinence et l'efficacité de certains mécanismes procéduraux ou encore sur l'accueil des demandeurs d'asile au sein de l'UE limitera nos propositions dans ce domaine.

Cependant, sur la base de nos observations nous constatons que les dispositions européennes adoptées jusqu'à présents sont peu contraignantes et n'ont pas encore été intégrées au droit national de tous les EM. Il en résulte des conditions d'accueil et un niveau de protection très hétérogènes au sein de l'UE, certains EM étant en dessous des standards minimums énoncés par les directives européennes plusieurs années après leur adoption. Face à cette situation et au vu des objectifs ambitieux de la seconde phase, les institutions européennes doivent changer de stratégie et organiser une convergence plus directive des pratiques des EM. Aussi, il nous semble indispensable de :

- **Renégocier ou amender les textes européens adoptés jusqu'ici. Ces réformes doivent permettre d'atténuer la flexibilité prévue par les directives actuelles et de répondre à l'exigence posée pour cette deuxième phase de mettre en place un niveau de protection plus élevé.**
- **Renforcer la capacité de la Commission par une mise à disposition de moyens matériels et humains suffisants pour assurer sa mission de contrôle et de surveillance de la transposition et du respect des textes européens.**
- **Permettre à la Cour de justice (CJCE), dont le rôle d'interprétation des dispositions est primordial, d'être saisie de questions préjudicielles par toute juridiction nationale compétente en matière d'asile².**

2.1 TRAITEMENT DES DEMANDES D'ASILE

(1) COMMENT METTRE EN PLACE UNE PROCEDURE D'ASILE COMMUNE ? QUELS SONT LES ASPECTS QUI POURRAIENT FAIRE L'OBJET D'UN RAPPROCHEMENT PLUS POUSSE DES LEGISLATIONS ?

La procédure d'asile commune ne pourra être mise en place que par le biais de renégociations visant notamment à rehausser les standards de protection. Dans l'attente de la création de ce régime d'asile commun, la coopération pratique entre EM doit être renforcée à chaque étape de la procédure d'asile. Un effort de coordination par la Commission doit être entrepris. De la même manière, les Etats membres doivent porter une attention particulière au renforcement des capacités et à l'amélioration de la qualité de leur procédure d'asile et des décisions.

² Voir ci-après sur la partie relative à l'« octroi de la protection ».

Les points suivants nécessitent un intérêt particulier de la part de l'UE et des EM :

➤ **L'indépendance et la spécialisation des autorités chargées de l'examen des demandes d'asile.**

En effet, il n'est pas acceptable qu'en Grèce, par exemple, ce soient les membres des services de police qui soient compétents pour examiner les demandes d'asile. De toute évidence, les agents et fonctionnaires concernés doivent recevoir une formation de qualité avant et tout au long de leur prise de poste. Il en va de l'amélioration de l'accès à la procédure et de la qualité des décisions.

➤ **Le développement et la facilitation de l'accès aux informations sur les pays d'origine.**

Ces informations sont déjà l'objet de projets de coopération pratique. En raison de l'importance de l'accès aux informations pendant l'instruction des demandes d'asile, les résultats de ces projets doivent recevoir une large publicité et diffusion. Aucune administration compétente en matière d'asile au sein des EM ne doit rester en dehors des projets dans ce domaine. Enfin, la création d'un « portail commun » doit aboutir dans les meilleurs délais.

➤ **La mise en place d'outils communs d'authentification des pièces justificatives.**

Il s'agit là d'un des points procéduraux devant être l'objet d'une action prioritaire. Toutes les administrations européennes compétentes en matière d'asile n'ayant pas à leur disposition les mêmes outils et méthodes pour parvenir à vérifier l'authenticité des documents joints aux demandes d'asile, les échanges d'informations et de compétences doivent être encouragés et facilités.

(2) COMMENT RENFORCER L'EFFICACITE DE L'ACCES A LA PROCEDURE D'ASILE? D'UNE MANIERE PLUS GENERALE, QUELS ASPECTS DE LA PROCEDURE D'ASILE ACTUELLE DEVRAIENT ETRE AMELIORES, TANT SUR LE PLAN DE L'EFFICACITE QUE DES GARANTIES DE PROTECTION ?

➤ **Les instruments communautaires doivent réaffirmer que l'admission sur le territoire de l'Union ainsi que l'admission provisoire au séjour de tous les demandeurs d'asile sont la règle.**

➤ **Aucune procédure dérogatoire entravant le droit à un recours effectif, donc suspensif, ne doit être autorisée.**

Par souci de protection et par respect de l'esprit de la Convention de Genève, il ne doit pas être permis de déroger à la règle de l'accès au territoire et à l'admission au séjour.

Le traitement des demandes d'asile doit se faire selon une procédure identique pour tous les demandeurs. Chaque demandeur doit voir sa demande d'asile examinée par les instances de protection, et ce, avec les mêmes garanties procédurales. Or, pour l'heure, la multiplication de procédures dérogatoires (accélérées, sans admission au séjour ou encore sans recours suspensif) menace gravement ce principe.

Un effort particulier doit être fait s'agissant des procédures d'asile à la frontière. A la lumière de la récente condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme pour les défaillances de sa procédure d'asile à la frontière³, les dispositifs mis en place ne doivent pas entraver l'accès à la procédure d'asile et doivent se conformer aux obligations internationales des EM découlant de la Convention européenne des droits de l'homme (et notamment l'article 13 de ladite Convention consacrant le droit à un recours effectif suspensif).

- **La Convention de Genève doit être examinée en premier lieu et la « subsidiarité » de la protection subsidiaire respectée.**

Lorsqu'elles instruisent une demande d'asile, les instances nationales de protection doivent toujours procéder à un raisonnement en deux temps. En premier lieu, au regard de la Convention de Genève (CG) qui doit être interprétée largement. En second lieu, et si la situation n'a aucun lien avec l'un des motifs conventionnels, sur la base des dispositions régissant la protection subsidiaire.

(3) LE CAS ECHEANT, QUELLES NOTIONS ET QUELS MECANISMES PROCEDURAUX DEVRAIENT ETRE REPENSES ?

- **Le droit communautaire doit être amendé pour supprimer les possibilités ouvertes aux EM de traiter les demandes selon des procédures dérogatoires offrant moins de garanties procédurales et restreignant le droit provisoire au séjour pendant l'examen de la demande.**

A cet égard, l'exemple français démontre l'inutilité et la dangerosité de ces procédures dérogatoires. La procédure française dérogatoire (dite « prioritaire »)⁴ a concerné en 2006 10 698 demandes d'asile, soit plus de 30% de la demande globale (34 853 demandes). Les conséquences du placement sous procédure prioritaire d'un demandeur d'asile sont diverses et néfastes puisqu'elles le privent de toutes garanties procédurales : non-admission provisoire au séjour, présentation de la demande d'asile dans des délais plus brefs, recours non-suspensif. En outre, le demandeur est privé de l'accès aux droits connexes à celui de sa demande d'asile (accès aux soins, hébergement, ressources, etc...) ce qui a nécessairement des incidences sur la qualité des demandes.

De surcroît, la décision de placement en procédure prioritaire est confiée à l'autorité compétente en matière de séjour des demandeurs d'asile, la préfecture, et non à l'instance de protection. Les pratiques et appréciations varient d'une préfecture à l'autre. L'examen individualisé fait souvent défaut, notamment lorsque le demandeur est originaire d'un pays d'origine « sûr » et les autorités compétentes font fréquemment une interprétation trop large de certains critères, comme celui résultant de l'article 23, 4. c) de la directive « Procédure » relatif aux demandes « non fondées ».

- **Le concept de pays d'origine « sûrs », de pays tiers « sûrs » et pays de premier asile doivent être supprimés du droit communautaire.**

³ CEDH, 26 avril 2007, n° 25389/05, Gebremedhin [Gaberamadhien] c. France.

⁴ Sur le fondement de L 741-4 CESEDA (1° Règlement Dublin, 2° pays sous clause de cessation ou pays d'origine sûrs, 3° menace grave à l'ordre public, 4° recours abusif ou frauduleux aux procédures d'asile).

➤ **Dans l'attente de cette suppression, les EM doivent être encouragés à suspendre leur application.**

Ces concepts vont à l'encontre de l'esprit de la Convention de Genève puisqu'ils posent comme présomption que les demandeurs d'asile en provenance de ou ayant transité par ces pays dits sûrs ne sont pas des réfugiés.

S'agissant des pays tiers « sûrs », certains EM, dont la France, ont choisi de ne pas transposer ce concept dont l'application risquerait en outre de violer le principe de non-refoulement.

S'agissant du concept de pays d'origine « sûr », l'absence d'une liste commune à tous les Etats et l'existence de listes propres à chaque EM démontrent les difficultés d'utilisation de ce concept et entravent les perspectives d'harmonisation. La pertinence de ces listes n'est de surcroît pas démontrée. En France, en cas de provenance d'un pays d'origine « sûr », l'examen de la demande d'asile sera fait selon la procédure dérogatoire ou « prioritaire ». C'est l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), l'instance nationale de protection, qui a élaboré la liste des pays dits « d'origine sûrs » en juin 2005 puis mai 2006. De fait, l'OFPRA reconnaît très peu de statuts aux demandeurs d'asile originaires de ces pays. Pourtant, la Commission des recours des réfugiés (CRR), l'instance d'appel qui n'est juridiquement pas liée par cette liste, accorde plus largement une protection à ces requérants. En 2006, devant la CRR, le taux d'annulation moyen des décisions de l'OFPRA s'élève à 15,4% mais passe à 31,80% pour l'Albanie, 23,19% pour la Bosnie-Herzégovine ou à 17,24% pour la Géorgie, trois pays considérés comme sûrs par l'OFPRA⁵. Ces chiffres indiquent clairement que ce concept est dangereux. En effet, il a privé le demandeur, reconnu depuis réfugié, des garanties procédurales et de conditions d'accueil dignes. Surtout, son utilisation interroge sur le sort des demandeurs d'asile qui ont, en raison de leur origine, été éloignés sans droit à un recours effectif et suspensif devant la CRR.

(4) QUELLE FORME DEVRAIT PRENDRE UNE PROCEDURE UNIQUE OBLIGATOIRE?

L'intérêt du demandeur va dans le sens de l'instauration d'une procédure unique. Elle permet de gagner en simplicité et en efficacité. Dès lors, l'UE doit veiller à ce que :

- **Tous les EM mettent en place un guichet unique de la procédure d'asile chargé d'examiner les différentes formes de protection.**
- **Ce guichet unique soit lisible et facilement accessible aux demandeurs.**
- **Les autorités en charge de cette procédure unique soient indépendantes, spécialisées et professionnalisées.**
- **Cette procédure unique respecte des critères élevés d'examen de la demande et prennent en considération les recommandations du HCR en la matière.**

Ainsi, la procédure unique mise en place dans chaque EM doit prévoir l'utilisation d'un formulaire unique et la présentation d'un seul récit. En outre, la procédure doit supposer l'entretien systématique du demandeur avec un ou, idéalement plusieurs agents, dont celui qui prendra la décision ; le droit à un avocat au titre de l'aide juridictionnelle et la présence de

⁵ Rapport d'activité 2006 de la CRR, p.17.

celui-ci dès la première instance ; l'application d'un raisonnement plaçant la Convention de Genève au premier plan ; l'examen dans un délai raisonnable ; la transparence de l'instruction et l'accès aux informations ayant fondé la décision ; le droit à un appel suspensif ; ou encore, et surtout, la présence du HCR dans les instances de protection.

(5) QUELS POURRAIENT ETRE LES EVENTUELS MODELES D'UN TRAITEMENT COMMUN DES DEMANDES D'ASILE? DANS QUELLES CIRCONSTANCES UN MECANISME DE TRAITEMENT COMMUN POURRAIT-IL ETRE UTILISE PAR LES ÉTATS MEMBRES?

L'objectif ambitieux d'aboutir à un traitement commun ne semble pas très réaliste au vu des difficultés que rencontrent les institutions dans leur souhait d'harmoniser les législations des EM dans ce domaine. En ce qui concerne le modèle qui pourrait être utilisé, l'UE se doit d'en retenir un qui propose toutes les garanties procédurales prévues par la législation européenne. L'obligation d'entendre au moins une fois le demandeur, de lui accorder un recours suspensif... Cependant, les notions dangereuses telle que les pays tiers « sûrs », l'asile interne, la possibilité d'un recours non suspensif doivent être abandonnées (voir ci-après).

- **La Commission doit, lorsqu'elle initiera des consultations et des négociations sur ce point, faire en sorte que le modèle qui sera retenu propose toutes les garanties nécessaires à la bonne expression d'une demande d'asile et que l'administration qui sera en charge de cette mission présentera toutes les garanties de compétence et d'indépendance.**

La création d'une telle procédure mise en œuvre par une administration européenne permettrait d'assurer une réelle cohérence jurisprudentielle au niveau européen et isolerait les questions de l'asile tant des relations diplomatiques interétatiques que des questions liées au contrôle des flux migratoires. L'introduction d'une telle procédure de traitement commun des demandes d'asile apparaît cependant comme un objectif à long terme qui échappe aux délais de 2010. Dans certaines circonstances, une création anticipée de cette procédure serait plus aisée et légitime.

Une procédure commune d'enregistrement des demandes d'asile devrait être envisagée lors des opérations conjointes à la frontière extérieure et notamment lors des opérations d'interception en mer. Aucune procédure satisfaisante n'a jusqu'alors été proposée dans ce domaine alors même que le Conseil européen en avait fait la demande en septembre 2006 et que plusieurs communications et documents de travail de la Commission ont rappelé les carences des procédures actuellement mises en œuvre. Afin d'accompagner la communautarisation du contrôle de la frontière extérieure, cette procédure commune d'enregistrement apparaît non seulement légitime mais indispensable pour assurer la conformité des opérations européennes au droit international.

- **L'UE doit engager un travail avec le HCR sur une procédure commune d'enregistrement des demandes de protection lors des interceptions en mer afin de déterminer une procédure en accord avec le droit international et notamment respectueuse du principe de non refoulement.**
- **Des observateurs indépendants doivent être associés à ces opérations afin d'assurer une action transparente.**

L'étude de faisabilité commandée par la Commission européenne sur une procédure commune de traitement des demandes concerne également les procédures d'examen des demandes d'asile en dehors du territoire de l'UE. Aujourd'hui, la délivrance de visas asile (procédure d'entrée protégée) est peu utilisée par les EM alors que cette option permettrait, dans le cadre d'une procédure transparente et conforme à la convention de Genève, de répondre rapidement aux besoins de protection de certains réfugiés. L'exemple des centaines de demandes d'asile irakiennes déposées à l'ambassade du Caire démontre que cette procédure doit être encadrée au niveau européen afin qu'elle soit réellement effective.

- **La Commission doit proposer une approche harmonisée des procédures d'entrée protégée et notamment des procédures d'examen des demandes déposées en dehors du territoire communautaire.**
- **D'une manière générale, la Commission doit promouvoir plus activement cet instrument de protection.**

2.2. CONDITIONS D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE

La directive « Accueil »⁶ fixe des standards minimaux lesquels ne sont, à l'heure actuelle, pas respectés par tous les EM, notamment dans le domaine de la scolarisation et de l'accès à la santé. Pourtant, la Commission a engagé peu de recours en manquement contre les EM qui n'ont pas transposé les dispositions de la directive. Pour uniformiser les standards d'accueil dont bénéficient les demandeurs au sein de l'UE, la Commission doit notamment :

- **Rendre publique dans les meilleurs délais l'évaluation de la directive faite par le réseau Odyseus et attendue depuis fin 2006.**
- **Poursuivre ses efforts de suivi et de contrôle de transposition de la directive et poursuivre les EM qui y auraient manqué.**
- **Renforcer les financements à l'intention des nouveaux EM, notamment à la frontière orientale et méridionale, qui n'ont pas, pour l'heure, les infrastructures suffisantes pour faire face aux flux importants qui pénètrent sur le territoire européen par ces points d'entrée.**

(6) DANS QUELS DOMAINES LE POUVOIR D'APPRECIATION QUE CONFERENT LES DISPOSITIONS ACTUELLES DE LA DIRECTIVE AUX ÉTATS MEMBRES DEVRAIT-IL ÊTRE LIMITE AFIN DE PARVENIR A UN CADRE VRAIMENT HOMOGÈNE OU LE TRAITEMENT SERAIT D'UN NIVEAU ADEQUAT ?

Tous les demandeurs d'asile doivent bénéficier des standards énoncés dans la directive « Accueil ». Cependant, les demandeurs d'asile placés en détention pendant la procédure,

⁶ Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative aux normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.

placés sous procédure Dublin⁷ ou placés en procédure accélérée ou dérogatoire sont souvent exclus par les EM du bénéfice de ces dispositions.

- **Le champ d'application de la directive « Accueil » doit donc être précisé afin qu'aucun demandeur d'asile n'en soit exclu.**
- **En tout état de cause, le droit au séjour provisoire, principe cardinal de la procédure d'asile, doit être garanti à tous les demandeurs d'asile.**

En France, ce n'est qu'en possession d'un titre provisoire de séjour que les personnes bénéficient de droits sociaux garantis : accès aux soins et à la santé, accès à un hébergement et à un accompagnement spécialisé ou encore versement d'une allocation financière. A défaut d'autorisation provisoire de séjour, les conséquences peuvent s'avérer très graves en terme de qualité de présentation de la demande d'asile mais aussi au niveau de la santé physique et psychique et de l'insertion. Les EM ne doivent pas se dégager de leurs responsabilités en la matière et doivent prendre en considération les besoins de protection des individus tout au long du traitement de leur demande.

- **En outre, le statut de demandeur d'asile doit être reconnu dès l'enregistrement des demandes afin que leur prise en charge intervienne le plus rapidement possible.**
- **Par ailleurs, la liberté de circulation des demandeurs d'asile doit être garantie. Les possibilités de limitation doivent être clairement précisées et n'intervenir qu'en dernier recours.**

Certains EM ont en effet utilisé la possibilité que laissait la directive « Accueil » de limiter la liberté de circulation des demandeurs sur la base de la notion floue d'ordre public. Celle-ci doit être précisée.

(7) EN PARTICULIER, LA FORME ET LE NIVEAU DES CONDITIONS MATERIELLES DE L'ACCUEIL DONT BÉNÉFICIENT LES DEMANDEURS D'ASILE DEVRAIENT-ILS FAIRE L'OBJET D'UNE HARMONISATION PLUS POUSSÉE ?

L'évaluation réalisée par le réseau Odysseus aurait été utile afin de vérifier si l'objectif de la directive Accueil, à savoir « assurer des conditions de vie dignes aux demandeurs d'asile », est atteint et ainsi faire des propositions plus concrètes en conséquence.

En tout état de cause, pour garantir des conditions d'accueil dignes et adéquates, pour réduire les mouvements secondaires au sein de l'UE et favoriser l'harmonisation, la Commission doit :

- **Encourager les EM à se conformer dans les meilleurs délais aux normes minimales de la directive et, en cas de manquement, prendre les mesures ou sanctions qui s'imposent.**

⁷ Règlement (CE) n°343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.

- **Renforcer les financements disponibles pour que les EM puissent proposer dans les plus brefs délais un hébergement à chaque demandeur d'asile et un accompagnement psychosocial et juridique.**
- **Prévoir, en cas d'augmentation soudaine du nombre de demandeurs d'asile dans un EM, un fond d'assistance afin que des mesures d'urgence puissent être prises en termes d'accueil et d'accompagnement.**

(8) FAUDRAIT-IL HARMONISER D'AVANTAGE LES REGLES NATIONALES RELATIVES A L'ACCES AU MARCHE DU TRAVAIL? LE CAS ECHEANT, QUELS ASPECTS SERAIENT CONCERNES?

A l'heure actuelle, les dispositions européennes prévoient une possibilité d'interdire l'accès au marché d'un travail pendant un an et permettent d'opposer aux demandeurs la situation du marché de l'emploi. Les pratiques très diverses dans les EM encouragent les mouvements circulaires et nuisent en définitive à l'autonomie, l'indépendance et l'insertion des demandeurs. L'harmonisation des règles relatives à l'accès au marché du travail doit prévoir :

- **Un délai maximum d'interdiction de travailler ne dépassant pas six mois et un accès au marché du travail durant les procédures de recours.**

Au surplus, la Commission doit s'assurer que les EM :

- **Garantissent, non seulement en droit mais aussi en fait, l'accès au marché du travail et mettent en place une politique efficace de lutte contre les discriminations.**
- **Prévoient dès le début de l'accueil des cours de langue, des tests de compétences, des programmes d'évaluation et de validation des diplômes et des aptitudes professionnelles, de formation professionnelle et d'information sur les opportunités dont pourraient bénéficier ou non les demandeurs d'asile et les réfugiés.**

(9) LES MOTIFS DE DETENTION DOIVENT-ILS ETRE CLARIFIES, CONFORMEMENT A LA JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME? LES CONDITIONS Y AFFERENTES ET LA DUREE DE CETTE DETENTION DEVRAIENT-ELLES FAIRE L'OBJET D'UNE REGLEMENTATION PLUS PRECISE?

- **La détention des demandeurs d'asile pour parer à leur fuite en cas de réponse négative à leur demande de protection n'est pas acceptable et doit être proscrite du droit communautaire.**
- **Dans cette attente, la Commission doit encourager les EM à privilégier toutes les solutions alternatives à l'enfermement des demandeurs d'asile et, le cas échéant, à limiter dans le temps la privation de liberté et prévoir un contrôle périodique du juge.**

La Directive « Procédure » rend possible la privation de liberté des demandeurs d'asile. Plusieurs EM pratiquent ainsi la détention des demandeurs pour parer à leur éventuelle fuite ou disparition et identifient diverses catégories « à risques » (les hommes jeunes isolés ou

encore les personnes en attente de renvoi dans le cadre du règlement Dublin II). Selon diverses études européennes, les demandeurs d'asile détenus ont souvent moins de droits et des conditions de détention plus difficiles que les prisonniers purgeant une condamnation pénale.

La privation de liberté des demandeurs d'asile doit s'analyser au regard de la Convention européenne des droits de l'homme. Il est légitime de s'interroger sur sa compatibilité avec les articles 3 et 5 de celle-ci. S'agissant de demandeur d'asile, la détention doit également respecter les stipulations de la Convention de Genève (article 31) laquelle suppose comme condition la *nécessité* de la mesure d'enfermement. Dès lors, le principe devrait être celui de l'examen individuel de la nécessité de la détention. Cet examen devant répondre à la question suivante : la détention est-elle nécessaire, efficace et proportionnée à l'objectif poursuivi ? Les EM sont loin de respecter cette méthodologie. D'ailleurs, il n'existe aucune étude sur la nécessité et l'efficacité de la détention des demandeurs d'asile. Or, de nombreuses alternatives existent déjà depuis l'assignation à résidence jusqu'au contrôle périodique. En tout état de cause, la détention ne saurait être illimitée dans le temps comme c'est actuellement le cas dans plusieurs EM. L'exemple de la France, laquelle ne pratique pas l'enfermement des demandeurs d'asile, illustre le caractère exceptionnel de la privation de la liberté. Les étrangers dans l'attente d'une reconduite par exemple ne sont retenus en centre de rétention administrative que pour une durée maximum de 32 jours sous le contrôle régulier du juge judiciaire.

2.3 OCTROI DE LA PROTECTION

(10) DANS QUELS DOMAINES FAUDRAIT-IL RENFORCER L'HARMONISATION LEGISLATIVE OU REVOIR A LA HAUSSE LES NORMES APPLIQUEES, EN CE QUI CONCERNE:

– LES CRITERES D'OCTROI DE LA PROTECTION ?

En vue d'une harmonisation des critères d'élection à la protection internationale, un effort de clarification doit être entrepris s'agissant :

➤ **De la primauté de la Convention de Genève et de la subsidiarité de la protection subsidiaire.**

La directive « relative aux conditions requises »⁸ prévoit dans son préambule que la Convention de Genève constitue « la pierre angulaire du régime juridique international de protection des réfugiés » (3) et que « la protection subsidiaire devrait compléter la protection des réfugiés consacrée par la Convention de Genève » (24). Elle prévoit à son article 1 e) que la protection subsidiaire s'applique aux personnes qui ne peuvent être considérées comme réfugié. Quelques jurisprudences françaises récentes sont pourtant autant d'exemples des difficultés d'appréciation et d'utilisation de ces deux formes de protection. La CRR a ainsi octroyé la protection subsidiaire à un ancien fonctionnaire irakien membre du parti Baas, à une femme chrétienne appartenant à la communauté assyro-chaldéenne ou encore à une jeune femme sri-lankaise dont les craintes à l'égard des autorités étaient liées à ses liens avec le

⁸ Directive 2004/83 du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts.

LTTE⁹. Pourtant, chacune de ces situations relevaient du champ d'application de la Convention de Genève.

➤ **Du motif conventionnel de l'« appartenance à un certain groupe social ».**

Le caractère évolutif et non figé du motif de l'appartenance à un certain groupe social lui permet d'englober des cas très divers. Toutefois, son sens et son contenu extrêmement flous conduisent les EM à l'utiliser de manière trop restrictive et à l'appliquer de façon disparate. L'actuel article 10 d) de la directive « relative aux conditions requises » devrait être libellé de sorte que les EM soient encouragés à interpréter la notion de « groupe social » en retenant les deux approches communément retenues (« l'approche des caractéristiques communes » et « l'approche de la perception sociale ») de manière alternative et non cumulative. Cette appréciation plus large permettra de redonner pleinement son sens à ce motif conventionnel.

➤ **De la définition des atteintes graves de la protection subsidiaire, et plus particulièrement la notion de « menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé ».**

Les atteintes graves permettant l'octroi d'une protection subsidiaire doivent faire l'objet d'une interprétation commune pour aboutir à une pratique harmonisée entre Etats membres.

Le b) de l'article 15 de la directive « relative aux conditions requises » relatif à la torture et aux traitements inhumains ou dégradants doit ainsi être apprécié à la lumière de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg.

Le c) du même article relatif aux menaces individuelles en cas de conflit armé doit être précisé en raison des termes contradictoires qu'il contient : « menaces individuelles » d'une part, et « violence aveugle » d'autre part.

En tout état de cause :

➤ **la saisine de la CJCE pour interprétation doit être encouragée.**

➤ **Les projets transnationaux visant à harmoniser les jurisprudences doivent être renforcés et étendus à tous les EM.**

Pour unifier les appréciations des concepts et notions introduits par le droit communautaire, il est nécessaire d'élargir la procédure de la question préjudicielle à la CJCE à l'ensemble des juridictions nationales statuant en matière d'asile. L'échange d'informations juridiques et de décisions des instances nationales permettrait également de réduire ces disparités.

D'autres normes nouvellement prévues par la directive doivent être repensées pour assurer la révision à la hausse du régime d'asile commun.

➤ **La question de l'asile interne, laquelle n'est pas prévue par la Convention de Genève, doit être supprimée.**

L'utilisation exceptionnelle de ce concept par les instances de protection françaises (à peine trois cas à la CRR depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 décembre 2003) invite finalement à s'interroger sur sa pertinence. Il est dangereux de considérer que des demandeurs puissent

⁹ CRR, SR, 17 février 2006, 487089, M. A. ; CRR, SR 17 février 2006, 419162, Mlle K. ; et CRR, 11 janvier 2007, 577659, Mlle V.

bénéficier d'un asile interne parce qu'ils pourraient bénéficier de la protection d'une organisation ou d'un parti. En effet, seules les autorités étatiques sont à même d'accéder aux instruments internationaux de protection des droits de l'homme et des réfugiés. En tout cas, le fait que la possibilité de protection à l'intérieur du pays puisse être opposée à un demandeur d'asile « nonobstant l'existence d'obstacles techniques au retour vers le pays d'origine » doit être écarté.

(11) QUELS SONT LES MODELES ENVISAGEABLES POUR LA CREATION D'UN «STATUT UNIFORME»? EST-IL POSSIBLE D'ENVISAGER UN STATUT UNIFORME POUR LES REFUGIES ET UN AUTRE POUR LES PERSONNES QUI BENEFICIENT D'UNE PROTECTION SUBSIDIAIRE? QUELLES EN SERAIENT LES GRANDES LIGNES?

(12) EST-IL POSSIBLE D'ENVISAGER UN STATUT UNIFORME POUR TOUTES LES PERSONNES BENEFICIANT D'UNE PROTECTION INTERNATIONALE? QUELLES EN SERAIENT LES GRANDES LIGNES?

En l'état, les effets de la reconnaissance de la qualité de réfugié ou de l'octroi de la protection subsidiaire varient d'un Etat membre à l'autre. Même au sein d'un EM, ces statuts ne sont pas équivalents en termes de droits, la protection subsidiaire apparaissant souvent comme une protection a minima. L'exemple de la France est sur ce point prégnant : alors que le statut de réfugié confère un droit au séjour de longue durée (10 ans) renouvelable de plein droit et un accès aux mêmes droits que les nationaux, hormis les droits civiques, la protection subsidiaire donne un droit au séjour d'un an renouvelable et un accès limité aux droits (notamment pour les minima sociaux, dit revenus de "subsistance" comme le revenu minimum d'insertion ou l'allocation de solidarité personnes âgées). Au surplus, une distinction est opérée entre les bénéficiaires de la protection subsidiaire selon que les atteintes graves ont été commises par des autorités étatiques ou des acteurs non étatiques. Pourtant la stabilité du séjour et l'assurance d'une protection à moyen ou long terme est primordiale à la sérénité et à l'insertion de la personne protégée.

Dès lors, l'UE doit s'assurer que :

- **Les personnes bénéficiant d'une protection internationale au sein de l'Union bénéficient d'un statut équivalent quelle que soit la base juridique qui a motivé la reconnaissance de ce statut.**
- **Ce statut commun soit mis en place sur la base des standards de protection conventionnelle les plus élevés de l'Union, notamment en ce qui concerne le droit au séjour et l'accès à l'ensemble des droits économiques et sociaux.**

(13) FAUT-IL INTRODUIRE DANS LE CHAMP DE LA LEGISLATION COMMUNAUTAIRE DES NOUVELLES CATEGORIES DE PERSONNES QUI NE PEUVENT ETRE ELOIGNEES? SOUS QUELLES CONDITIONS?

Chaque année, des étrangers, parmi lesquels des déboutés d'asile, ne peuvent être éloignés vers leur pays d'origine du fait des conditions générales qui y prévalent, du fait des risques de mauvais traitements à leur encontre, ou encore du fait de raisons imputables à l'administration

ou à leur situation personnelle, médicale ou familiale. Ces personnes se retrouvent ainsi dans des solutions administratives inextricables. Aussi, il serait opportun :

- **De garantir la délivrance d'un titre de séjour d'une durée d'un an minimum et renouvelable, les autorisant à travailler aux personnes ne pouvant être éloignées du fait de circonstances personnelles et familiales comme des raisons médicales ou l'état de santé des enfants.**
- **De permettre aux personnes ne pouvant être éloignées pour des raisons imputables à l'administration de bénéficier d'une autorisation de séjour les autorisant à travailler.**
- **De garantir la délivrance d'un titre de séjour d'une durée d'un an minimum et renouvelable, les autorisant à travailler aux personnes ne pouvant être éloignées vers leur pays d'origine en raison des conditions qui y règnent et alors qu'elles ne répondent pas aux critères d'élection au statut de réfugié ou à la protection subsidiaire.**
- **Au-delà, de réfléchir à un mécanisme d'éligibilité directe à la protection internationale (réfugié ou protection subsidiaire) pour les personnes ayant vu une décision de justice annuler la mesure d'éloignement ou la décision fixant le pays de renvoi dont elle faisait l'objet, sur la base des risques de violation de l'article 3 de la CEDH.**

(14) FAUT-IL INSTAURER UN MECANISME EUROPEEN EN VUE D'UNE RECONNAISSANCE MUTUELLE DES DECISIONS NATIONALES EN MATIERE D'ASILE ET D'UN TRANSFERT DES RESPONSABILITES LIEES A LA PROTECTION ? SOUS QUELLES CONDITIONS CETTE OPTION POURRAIT-ELLE S'AVERER VIABLE ? QUEL EN SERAIT LE MODE DE FONCTIONNEMENT ?

- **L'UE doit organiser un processus d'éligibilité directe au statut dans un autre EM des réfugiés préalablement reconnus réfugiés dans un premier EM.**

Un mécanisme de reconnaissance mutuelle des décisions de protection permettrait de rehausser le niveau de protection notamment dans les Etats à la frontière extérieure de l'Union et de partager les charges et responsabilités. Par conséquent, les conditions de transfert doivent être facilitées pour les réfugiés ayant obtenu cette qualité dans un autre Etat membre.

- **La Commission doit garantir l'égalité de traitement des réfugiés avec les ressortissants communautaires.**

S'agissant de son droit à la libre circulation et au séjour dans l'Union, le projet d'extension de la Directive 2003/109/CE du Conseil, du 25 novembre 2003, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée est un premier pas qui permettrait de garantir des minimums européens respectueux des droits des réfugiés. Cependant, les réfugiés ne sont pas des « étrangers » comme les autres puisqu'ils ne peuvent se retourner vers leurs autorités nationales. L'objectif doit donc être celui de l'égalité de traitement, non pas avec les résidents étrangers de longue durée, mais avec les ressortissants communautaires.

2.4. QUESTIONS TRANSVERSALES

2.4.1. REPOSE ADAPTEE AUX SITUATIONS DE VULNERABILITE

(15) COMMENT AMELIORER LES DISPOSITIONS OBLIGEANT LES ÉTATS MEMBRES A DETECTER, PRENDRE EN CONSIDERATION ET SATISFAIRE LES BESOINS DES DEMANDEURS D'ASILE LES PLUS VULNERABLES ET LES RENDRE PLUS ADAPTEES AUX BESOINS CONCRETS DES PERSONNES CONCERNEES ? DANS QUELS DOMAINES FAUDRAIT-IL DEVELOPPER LES NORMES EXISTANTES ?

- **Dans la mise en œuvre du règlement Dublin II, la vulnérabilité (physique et psychique) des demandeurs d'asile doit être prise en considération. Des mécanismes incitatifs et coercitifs, le cas échéant, doivent être introduits afin de promouvoir l'application de la clause humanitaire du règlement Dublin II.**

La mise sous procédure Dublin fragilise la situation médico-sociale et psychologique des demandeurs d'asile et rend impossible la prise en charge des plus vulnérables dans de bonnes conditions.

- **Le cas échéant, le transfert des personnes vulnérables dans le cadre du règlement Dublin II doit être mieux encadré en droit communautaire.**

Le transfert des personnes vulnérables ne saurait par exemple intervenir vers des EM dont les capacités d'accueil et de prise en charge sont inexistantes ou saturées.

- **Tous les demandeurs d'asile doivent bénéficier d'un droit temporaire au séjour. Nul ne peut être privé de liberté.**

A l'heure actuelle, des demandeurs d'asile pourtant dans une situation d'extrême vulnérabilité ne sont pas admis au séjour parce qu'ils sont originaires d'un pays d'origine sûr par exemple. Cette situation a des conséquences d'une extrême gravité. Pour éviter tout écueil, l'admission provisoire au séjour doit être garantie.

S'agissant de la prise en considération des problèmes psychiques des demandeurs d'asile,

- **Une obligation de formation des personnels compétents en matière d'asile doit être introduite et financée par l'UE.**
- **La Commission doit s'assurer par tous les moyens à sa disposition (financements et sanctions) de la transposition des dispositions communautaires prévoyant des procédures de détection des besoins spéciaux et la création de capacités de prise en charge suffisantes au sein de structures adéquates.**

S'agissant des mineurs isolés,

- **Le principe doit être celui de la présomption de minorité et du bénéfice du doute.**
- **La contestation de la minorité par l'administration doit être encadrée et les voies de recours identifiées.**

Le droit communautaire doit exclure l'utilisation de certaines procédures d'expertises telle que le contrôle osseux dont l'efficacité et l'exactitude sont régulièrement remises en causes.

- **L'obligation de prévoir un système de prise en charge d'urgence au niveau juridique et matérielle doit être introduite.**

Sur la base du principe de présomption de minorité, cette prise en charge spécifique doit intervenir quand bien même l'administration aurait un doute sur la minorité du jeune. Il en va de l'intérêt supérieur de l'enfant et de la sécurité de ce dernier.

S'agissant des victimes de violences sexuelles,

- **Les agents compétents doivent être formés pour mener des entretiens avec des personnes ayant été victimes de telles violences.**
- **Le demandeur d'asile doit pouvoir avoir le choix du sexe de son interlocuteur pendant l'entretien et de l'interprète, et, en cas d'audience publique, doit pouvoir demander et obtenir le huis-clos.**

(16) QUELLES MESURES FAUDRAIT-IL METTRE EN ŒUVRE AFIN D'ACCROITRE LES CAPACITES NATIONALES A REAGIR DE MANIERE EFFICACE AUX SITUATIONS DE VULNERABILITE?

Le suivi de ces questions par la Commission passe d'abord par le contrôle de la transposition et, le cas échéant, la saisie des autorités nationales ou de la CJCE. La Commission a également à sa disposition la répartition des financements européens et l'approbation des plans d'actions pluriannuels des EM.

La Commission doit donc :

- **renforcer ces capacités en termes de contrôle des transpositions.**
- **utiliser toutes les prérogatives que lui confère la gestion des fonds européens, notamment dans son appréciation des programmes pluriannuels et annuels des EM.**
- **assurer une bonne publicité des possibilités de financement.**
- **s'assurer que les EM ont les capacités nécessaires pour profiter des opportunités de financement, et le cas échéant, assurer leur renforcement.**

3. 2.4.2. INTEGRATION

(17) QUELLES NOUVELLES MESURES JURIDIQUES POURRAIENT ETRE ADOPTEES POUR RENFORCER L'INTEGRATION DES DEMANDEURS D'ASILE ET DES PERSONNES BENEFICIAIRES D'UNE PROTECTION INTERNATIONALE, NOTAMMENT EU EGARD AU MARCHE DU TRAVAIL ?

La question de l'intégration dépend largement de l'adoption d'une politique forte dans ce domaine et du financement de programmes adaptés et innovants. Aussi, le renforcement du

FER n'améliorera la situation dans les EM que si ces derniers réalisent que ces financements européens ne peuvent se substituer à des politiques nationales ambitieuses.

La Commission doit donc :

- **promouvoir, comme dans le domaine de la prise en charge des personnes vulnérables, le développement de politiques nationales au travers de son rôle en matière de financement.**
- **utiliser toutes les prérogatives que lui confère la gestion des fonds européens, notamment dans son appréciation des programmes pluriannuels et annuels des EM.**
- **assurer une bonne publicité des possibilités de financement.**
- **s'assurer que les EM ont les capacités nécessaires pour profiter des opportunités de financement, et le cas échéant, assurer leur renforcement.**
- **veiller à ce que le principe de complémentarité des financements européens soit respecté, si nécessaire au moyen de contrôles et de sanctions.**

Dans le cadre du FER, la Commission élabore des orientations stratégiques. Les EM soumettront ensuite à la Commission un plan d'action pluriannuel ainsi qu'un plan d'action pour 2008. La commission doit se saisir du pouvoir d'appréciation que lui confère l'article 18 de la décision instaurant le nouveau FER¹⁰ pour promouvoir l'adoption de programmes d'intégration globaux et cohérents. A cet égard, la Commission devra veiller à ce que de tels programmes :

- aident les demandeurs d'asile à développer un projet de vie, que ce soit l'insertion dans la société d'accueil ou, en cas de réponse négative, dans le pays d'origine.
- assurent une prise en charge psychologique pour les personnes en souffrance psychique ou victimes de traumatismes.
- prévoient le financement de programmes de formation des professionnels de la santé sur cette thématique ainsi que sur celle de l'interculturalité.
- organisent des cours de langues dès le début de la procédure orientés vers l'insertion professionnelle.
- financent la traduction de documents administratifs.

En ce qui concerne l'accès au marché du travail, ces programmes devront :

- mettre en place une évaluation des acquis et des aptitudes professionnelles.
- informer sur les possibilités de validation des diplômes, de l'expérience et des compétences afin que les bénéficiaires d'une protection internationale aient une idée exacte du chemin à parcourir pour s'insérer professionnellement.
- Créer un fonds au niveau régional pour les réfugiés qualifiés ayant besoin de valider leurs compétences ou ayant besoin de s'adapter à un poste de travail. Les réfugiés qui viennent d'obtenir leur statut ne peuvent accéder aux formations qualifiantes qui sont réservées, en France, aux personnes prises en charge par le système d'assurance chômage. Un soutien à

¹⁰ DÉCISION No 573/2007/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 23 mai 2007 portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» et abrogeant la décision 2004/904/CE du Conseil

ce public sous forme d'accès à une formation qualifiante courte associant des cours de langue ciblés favoriserait grandement son insertion.

- Informer sur le fonctionnement du droit du travail et avoir une représentation exacte de l'état actuel du marché de l'emploi selon les secteurs d'activités.
- Sensibiliser les employeurs et le grand public par des campagnes d'information sur le statut et les droits des réfugiés ainsi que leur insertion professionnelle.
- La négociation avec les autorités locales doit être encouragée afin que ces dernières portent une attention particulière aux réfugiés. Les réfugiés devraient pouvoir bénéficier des politiques incitatives à l'embauche, mises en place par ces autorités locales en France, au même titre que d'autres publics (demandeurs d'emploi de plus de 50 ans,...).

Dans ce domaine, les associations doivent servir de passerelles entre les différents acteurs (employeurs, administrations...) et les réfugiés.

2.4.3. IMPORTANCE DU CARACTERE GLOBAL DES INSTRUMENTS DE DEUXIEME PHASE

(18) POUR QUELS AUTRES DOMAINES UNE HARMONISATION SERAIT-ELLE SOUHAITABLE OU NECESSAIRE DANS LA PERSPECTIVE D'UNE APPROCHE VERITABLEMENT GLOBALE DE LA PROCEDURE D'ASILE ET DE SES EFFETS ?

Le rapprochement familial des réfugiés est un sujet très problématique. En France par exemple, aucune disposition ne le régit. Alors qu'il s'agit de préserver l'unité de famille à des personnes qui ne peuvent retourner dans leur pays d'origine et qui craignent que leurs proches ne soient victimes de représailles, la suspicion et la lenteur de l'administration dominant. Les procédures sont d'ailleurs souvent très longues. Dès lors, une harmonisation serait souhaitable pour :

- **Encourager les EM à se saisir de cette question.**
- **Encadrer les conditions du rapprochement familial des réfugiés, lesquelles ne sauraient être aussi restrictives que celles requises pour les ressortissants de pays tiers.**
- **Spécifier un délai de traitement maximum de la procédure : du dépôt de la demande à la délivrance du visa, la procédure ne devrait pas excéder 6 mois.**
- **Faciliter l'entrée et le séjour des ascendants et enfants jeunes majeurs à charge.**

3. MISE EN OEUVRE – MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Dans l'attente d'une réouverture des travaux législatifs et de l'adoption d'un nouveau cadre réglementaire, les progrès les plus importants en matière d'harmonisation se feront par le biais de la coopération pratique. Dès lors, la Commission doit notamment :

- **Maintenir un niveau de financement nécessaire.**

- **Informier le Parlement sur les réalisations et les projets sélectionnés. Le Parlement doit garder le contrôle de cet aspect important de la construction d'un système européen en étant consulté lors de la définition des priorités et lors de l'évaluation des actions entreprises dans ce domaine.**

(19) DANS QUELS AUTRES DOMAINES LES ACTIVITES DE COOPERATION PRATIQUE POURRAIENT-ELLES ETRE ETENDUES A BON ESCIENT ET COMMENT SERAIT-IL POSSIBLE D'EN OPTIMISER L'IMPACT ? COMMENT IMPLIQUER UTILEMENT DAVANTAGE DE PARTENAIRES ? COMMENT DIFFUSER ET RATIONALISER L'INNOVATION ET LES BONNES PRATIQUES DANS LE DOMAINE DE LA COOPERATION PRATIQUE ?

(20) EN PARTICULIER, EN QUOI LA COOPERATION PRATIQUE PEUT-ELLE CONTRIBUER A ELABORER DES APPROCHES COMMUNES A L'EGARD DE THEMES TELS QUE LE CONCEPT DE PERSECUTION FONDEE SUR LE SEXE OU CONCERNANT SPECIFIQUEMENT LES ENFANTS, L'APPLICATION DES CLAUSES D'EXCLUSION OU LA PREVENTION DE LA FRAUDE ?

Pour promouvoir la coopération pratique auprès des EM, la Commission doit :

- **S'assurer que tous les EM puissent prendre part aux projets de coopération pratique.**
- **Assurer toute la publicité nécessaire aux projets existants dans ce domaine notamment par le biais d'un portail unique permettant d'avoir accès à toutes les réalisations dans ce domaine.**
- **S'assurer que les EM ont les capacités nécessaires pour profiter des opportunités de financement, avoir connaissance des projets qui auraient une réelle valeur ajoutée dans leur pays et y participer, et le cas échéant, assurer le renforcement de ces capacités.**
- **Encourager les projets relatifs aux échanges de connaissances et d'expertise en matière d'information sur les pays d'origine, d'authentification des documents, de conduite d'entretien, d'appréciation des craintes de persécutions ou menaces et d'échange de décision ou de jurisprudence.**

(21) QUELLES SONT LES OPTIONS ENVISAGEABLES AFIN D'APPORTER UN SOUTIEN STRUCTUREL A TOUTE UNE SERIE D'ACTIVITES DE COOPERATION PRATIQUE ET COMMENT EN ASSURER LA VIABILITE A LONG TERME ? LA CREATION D'UN BUREAU D'APPUI EUROPEEN CONSTITUE-T-ELLE UNE OPTION VALABLE ? LE CAS ECHEANT, QUELLES MISSIONS FAUDRAIT-IL LUI CONFIER ?

(22) QUELLE SERAIT LA FORME LA PLUS ADAPTEE SUR LE PLAN INSTITUTIONNEL ET OPERATIONNEL POUR QU'UN BUREAU DE CE TYPE PUISSE MENER A BIEN SES MISSIONS ?

La création d'un bureau d'appui européen devrait permettre :

- **de remédier au manque de personnel que rencontre la Commission pour assurer la coordination, l'évaluation et le suivi des initiatives en faveur de la coopération pratique.**
- **d'assurer une meilleure accessibilité et diffusion des résultats des actions financées dans le domaine de la coopération pratique, les projets en cours et les priorités des financements à venir doivent être plus accessibles et mieux diffusés.**
- **de renforcer la publicité dont les projets dans ce domaine devraient être l'objet.**

4. SOLIDARITE ET PARTAGE DES CHARGES

4.1. PARTAGE DES RESPONSABILITES

Le système Dublin II a été mis en place trop tôt. Il n'a en définitive de sens que dans un contexte de procédures d'asile harmonisées au sein de tous les Etats membres de l'UE. Alors que le Système Européen Commun d'Asile (CEAS) n'est pas encore opérationnel, il faut s'interroger sur les conséquences du système Dublin-Eurodac pour les demandeurs d'asile. Les taux d'accord variant très fortement d'un EM à l'autre en ce qui concerne certaines nationalités, le transfert d'un demandeur d'asile dans le cadre de Dublin II peut exposer certains demandeurs en quête de protection à des refoulements.

- **Le droit communautaire doit être amendé afin d'introduire un recours suspensif contre les décisions de renvoi et d'assurer que les l'examen des recours se fondera sur les pratiques de l'EM recevant et notamment sur le niveau de protection et le système d'accueil des demandeurs d'asile.**
- **Les transferts Dublin II sur la base du critère de l'entrée irrégulière doivent être suspendus.**
- **Sauf critères humanitaires ou familiaux justifiant un transfert vers un autre EM, les EM doivent être encouragés à utiliser la clause de souveraineté et admettre au séjour le demandeur d'asile.**

A cet égard, la récente décision française de suspendre les transferts de demandeurs d'asile tchéchènes vers la Pologne est un très bon exemple. Les EM doivent s'inspirer de cette décision et cesser de renvoyer des demandeurs d'asile vers des Etats dans lesquels un risque de refoulement vers le pays d'origine existe.

(23) LE REGIME DE DUBLIN DEVRAIT-IL ETRE COMPLETE PAR DES MESURES FAVORISANT UN PARTAGE PLUS EQUITABLE DES CHARGES?

Un système de répartition plus équitable des demandeurs d'asile doit être introduit pour compléter le règlement de Dublin.

- **Les prises en charges et les reprises en charge de demandeurs d'asile doivent être suspendues pour les pays dont les capacités d'accueil sont saturées.**
- **Les transferts doivent également être suspendus à destination des Etats dont les capacités de prise en charge des personnes vulnérables sont inexistantes ou surchargées.**
- **La Commission et les EM doivent fournir des statistiques fiables qui permettent d'apprécier quelle sera la situation des demandeurs dans le pays de renvoi afin de permettre aux juridictions d'apprécier la légalité de la décision de renvoi.**
- **La Commission européenne doit compenser financièrement les charges qu'entraîne l'augmentation du nombre de demandes d'asile du fait des renvois dans le cadre du règlement de Dublin II. Elle doit particulièrement vérifier que les renvois intervenants à destinations des nouveaux EM ne compromettent pas la transposition des directives, et notamment de la directive Accueil.**

(24) D'AUTRES MECANISMES SONT-ILS CONCEVABLES AFIN DE GARANTIR UNE REPARTITION PLUS EQUITABLE DES DEMANDEURS D'ASILE ET/OU DES BENEFICIAIRES D'UNE PROTECTION INTERNATIONALE ENTRE LES ÉTATS MEMBRES?

L'introduction dans le FER de dispositions permettant le financement de transferts de demandeurs d'asile et de réfugiés est une initiative très intéressante en vue d'un partage plus équitable des responsabilités entre EM. Elle est d'ailleurs, à l'heure actuelle, la seule initiative dans ce domaine, pourtant très sensible.

- **La Commission, par son appréciation des programmes annuels et pluriannuels des EM dans le cadre du FER, doit encourager les transferts entre EM de demandeurs d'asile et de réfugiés sur la base des liens de famille, des capacités d'accueil et de prise en charge des plus vulnérables, des liens culturels et des capacités d'intégration.**

D'autre part, il est urgent d'introduire un système de partage physique des demandeurs et des réfugiés dans les opérations de sauvetage en mer. Les EM méditerranéens ont, du fait de leur situation géographique de lourde responsabilité dans ce domaine (zone de sauvetage étendue, Etats tiers voisins peu équipés ou peu enclins à mettre en œuvre leurs engagements internationaux dans ce domaine...). Or, alors que ces EM supportent les activités de sauvetage, ils doivent également supporter les opérations d'identification, d'instruction des demandes de protection et, le cas échéant, de retour. La mise en œuvre de ces procédures, même lorsqu'elle est compensée financièrement par le FER, est problématique pour Malte, par exemple, qui, par rapport à la taille de son territoire national et au nombre de ses habitants, connaît un afflux massif. Ces responsabilités ont pesé sur la volonté de Malte de se

plier à ses engagements en matière de sauvetage en mer et ont entraîné des tensions au cours de l'été 2007. Il est inacceptable que des EM tergiversent lorsque la vie d'individus est en jeu. Cependant, même si le comportement de Malte est éminemment critiquable, la Commission a le pouvoir de proposer des systèmes de partage physique des responsabilités contraignants. Laisser cette possibilité aux EM sur la base du volontariat et des relations bilatérales est en contradiction avec l'objectif d'instaurer une réelle solidarité européenne et, in fine, un système européen commun d'asile.

- **La Commission doit proposer un système de partage physique des responsabilités sur les personnes secourues en mer au profit des EM qui sont confrontés à des afflux importants.**

4.2. SOLIDARITE FINANCIERE

L'introduction de financements européens ne doit pas remplacer mais compléter les programmes nationaux.

- **Le principe de complémentarité des financements communautaires et nationaux doit être sauvegardé. Ce principe doit être garanti au prix de contrôles et de sanctions.**

(25) COMMENT AMELIORER L'EFFICACITE DU FER, SA COMPLEMENTARITE AVEC LES RESSOURCES NATIONALES ET SON EFFET MULTIPLICATEUR ? LA MISE EN PLACE DE MECANISMES DE PARTAGE DES INFORMATIONS TELS QUE MENTIONNES CI-DESSUS PEUT-ELLE APPORTER UNE REPONSE ADEQUATE A CET EGARD ? QUELS AUTRES MOYENS POURRAIENT ETRE ENVISAGES ?

Le délai de réponse sur les projets présentés dans le cadre des appels d'offre est trop long et intervient plusieurs mois après le début des projets. Aussi, les associations ont le choix entre un démarrage en l'absence de réponse ferme et un démarrage retardé au jour de la réponse. Dans le second cas, si le calendrier était adapté, les projets démarreraient plus tôt et auraient des effets plus importants.

- **La Commission doit s'assurer que les calendriers d'exécution du FER national et communautaire assurent aux intervenants une réponse avant le début du projet soumis dans le cadre des appels d'offre.**

Un autre défaut important du FER est le délai de paiement des porteurs de projet qui peut atteindre plusieurs années. Ce délai oblige les associations à assumer le portage financier des projets durant plusieurs mois. Ce délai interdit ces financements aux associations les moins solides financièrement et contraint les autres à des montages difficiles.

- **La Commission doit s'assurer que les fonds seront reçus dans des délais convenables par les porteurs de projets dans le cadre du FER.**

La répartition du FER se fonde sur les statistiques européennes en matière de réfugiés collectées par Eurostat. Cette agence fournit pourtant des statistiques erronées sur le nombre de demandeurs d'asile et de réfugiés en France depuis de nombreuses années, faussant d'autant l'allocation des fonds.

- **L'UE doit s'assurer que les définitions utilisées afin de collecter les statistiques européennes sont harmonisées.**

(26) EXISTE-T-IL DES BESOINS DE FINANCEMENT SPECIFIQUES INSUFFISAMMENT COUVERTS PAR LES FONDS EXISTANTS?

Les règles de répartition des enveloppes financières du nouveau FER, même si elles bonifient les financements dont bénéficient les nouveaux EM, ne tiennent encore pas assez compte des difficultés que ces derniers rencontrent dans la gestion et l'accueil des demandeurs d'asile à la frontière orientale et à la frontière sud. Ces frontières est en effet, selon l'agence FRONTEX, deux des principaux points d'entrée sur le territoire de l'UE.

- **La Commission doit amender le FER afin de renforcer les financements à l'intention des nouveaux EM, notamment à la frontière orientale et à la frontière sud.**

D'autre part, alors que de nombreux EM ont développé des financements afin d'encourager le dialogue entre la société civile et les autorités, certains autres n'ont pas cette culture. Il serait intéressant que la Commission qui finance ce type d'initiative au niveau européen (ECRE) assure la promotion de ce type de dialogue entre les EM et la société civile.

- **La Commission doit promouvoir le renforcement des capacités de dialogue de la société civile avec les autorités nationales, notamment en tenant compte de la difficulté que rencontrent les associations de certains EM dans la recherche de cofinancements.**

5. DIMENSION EXTERIEURE DE L'ASILE

5.1. AIDER LES PAYS TIERS A RENFORCER LA PROTECTION

(27) S'ILS SONT JUGES NECESSAIRES, COMMENT RENFORCER L'EFFICACITE ET LA VIABILITE DES PROGRAMMES DE PROTECTION REGIONAUX ? LE CONCEPT DOIT-IL ETRE DEVELOPPE PLUS AVANT ? LE CAS ECHEANT, COMMENT ?

Les PPR sont, de prime abord, un outil de protection intéressant puisqu'ils permettent de soutenir les réfugiés restés dans leur région d'origine lesquels, comme plus de 70% des réfugiés dans le monde aujourd'hui, n'ont pas accès à des solutions durables. Toutefois, l'UE doit s'assurer que les pays partenaires sont parties et respectent les instruments internationaux de protection des droits de l'homme et des réfugiés.

- **La mise en place de PPR ne doit en aucun cas conduire à la création de pays tiers « sûrs » au sens de la législation européenne ou de zone tampon où les personnes en quête de protection seraient bloquées.**

En outre,

- **L'UE doit informer sur les projets et les résultats des PPR et rendre publique au plus tôt l'évaluation qui doit intervenir cette année afin que la pertinence et l'efficacité de ces programmes soient vérifiés.**

(28) COMMENT L'UE POURRAIT-ELLE AIDER AU MIEUX LES PAYS TIERS A GERER PLUS EFFICACEMENT LES PROBLEMES LIES A L'ASILE ET AUX REFUGIES ?

(29) COMMENT AMELIORER LES STRATEGIES GLOBALES DE L'UNION A L'EGARD DES PAYS TIERS DANS LE DOMAINE DE L'AIDE AUX REFUGIES ET COMMENT LES RENDRE PLUS COHERENTES ?

Les financements européens dans ce domaine (AENEAS et son successeur) ne doivent pas faire oublier la dimension politique du problème des réfugiés dans le monde. Nombre de situations problématiques trouvent leur source dans une mauvaise application de la convention de Genève et dans les entraves dont est victime le HCR dans son travail.

De même, dans certains pays tels que les pays du Maghreb, la gestion de l'immigration clandestine se fait au dépens de la protection des réfugiés. Leurs droits sont en effet souvent vus comme des freins à une gestion expéditive des migrations irrégulières. Le décalage entre la volonté politique européenne dans le domaine de l'immigration et celle dans la protection des réfugiés n'encourage pas une bonne prise en compte de la protection des réfugiés.

- **L'UE doit développer une réelle diplomatie de promotion du droit des réfugiés, notamment lorsqu'elle entreprend une coopération avec des pays tiers dans les domaines de la gestion de l'immigration et des frontières.**

Par ailleurs, l'UE contribue à renforcer le contrôle des frontières des pays tiers alors même que ces Etats ne respectent pas systématiquement le principe de non refoulement.

- **La Commission doit s'assurer que les Etats qui reçoivent une assistance dans le domaine de la gestion des frontières respectent le principe du non refoulement et adhèrent aux instruments de protection des droits humains, et notamment la Convention de Genève faute de quoi, les financements dans le domaine migratoire doivent cesser.**

5.2. REINSTALLATION

(30) COMMENT L'UE POURRAIT-ELLE S'ENGAGER A FAVORISER LA REINSTALLATION DE MANIERE SIGNIFICATIVE ET DURABLE ?

(31) QUELLES VOIES FAUDRAIT-IL EXPLORER AFIN DE PARVENIR A UNE APPROCHE COORDONNEE DE LA REINSTALLATION AU NIVEAU EUROPEEN? QUELS SERAIENT LES BESOINS AU NIVEAU FINANCIER, OPERATIONNEL ET INSTITUTIONNEL?

(32) DANS QUELS AUTRES CAS UNE APPROCHE COMMUNE DE L'UE POURRAIT-ELLE ETRE ENVISAGEE EN MATIERE DE REINSTALLATION? SOUS QUELLES CONDITIONS?

L'UE doit poursuivre son effort en matière de promotion de la réinstallation auprès de ses EM, et notamment :

- **Entamer des négociations sur un accord cadre UE-HCR pour tendre vers l'élaboration d'un programme de réinstallation commun.**

- **Promouvoir une procédure commune à tous les EM en matière d'accueil des réinstallés, et notamment, concourir à ce qu'il n'y ait qu'un seul et même statut pour tous, quelque soit le pays de réinstallation.**

Dans cette attente, l'UE doit en outre :

- **Etendre les majorations des enveloppes du FER consenties dans le cadre de la réinstallation de réfugiés en provenance de pays appartenant à des PPR à tous les pays où le HCR recense des réfugiés bloqués.**
- **Inciter les Etats membres à développer des programmes nationaux en renforçant les financements européens (FER III) dans ce domaine afin que les coûts financiers des premiers programmes soient largement couverts.**
- **Coordonner l'approche de ces EM notamment en encadrant la possibilité d'ajouter des critères de réinstallation non motivés par des considérations humanitaires (intégrabilité...) et en développant des programmes de formation européens.**
- **Donner toute l'assistance au HCR dans ce domaine notamment par la création de Centres de transit d'urgence (*Evacuation Transit Facilities*) et en renforçant les contributions volontaires pour les opérations de ce genre, notamment dans le cadre du partenariat HCR/ICMC.**
- **Lier la réinstallation aux questions diplomatiques et relations extérieures et pas seulement à la dimension extérieure de l'asile.**
- **Rappeler que de nombreux EM ont déjà pratiqué la réinstallation et/ou ont mis en place des programmes nationaux de réinstallation.**
- **Encourager la coopération pratique dans ce domaine entre Etat membre, et avec des Etats tiers de réinstallation.**
- **Encourager le renforcement des capacités de la société civile dans les pays qui ne font pas encore de réinstallation.**

L'UE doit également :

- **Mettre en place les programmes de jumelage entre gouvernements, villes et ONGs dans ce domaine.**
- **Mettre en place la création de groupes ad hoc de négociations comprenant plusieurs Etats européens qui réinstallent des réfugiés des mêmes pays pour favoriser la coopération, comme, par exemple, un groupe de travail sur les réfugiés bhoutanais au Népal.**
- **Prévoir des financements dans le FER communautaire liés à la réinstallation pour favoriser les initiatives transnationales.**

5.3. LE PROBLEME DES FLUX MIXTES AUX FRONTIERES

(33) QUELLES MESURES COMPLEMENTAIRES POURRAIENT ETRE ADOPTEES AFIN DE GARANTIR L'INTEGRATION DES OBLIGATIONS DE PROTECTION QUI DECOULENT DE L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE ET DU DROIT INTERNATIONAL CONCERNANT LES REFUGIES ET LES DROITS DE L'HOMME DANS LA GESTION DES FRONTIERES EXTERIEURES ? QUELLES AUTRES MESURES SERAIT-IL NOTAMMENT POSSIBLE D'ADOPTER AFIN DE VEILLER A CE QUE LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES VISANT A COMBATTRE LA MIGRATION ILLEGALE N'AFPECTE PAS L'ACCES DES DEMANDEURS D'ASILE A LA PROTECTION ?

L'Agence Frontex coordonne des opérations conjointes de patrouilles en mer depuis le début de l'année 2006 sans que les aspects liés à la protection internationale n'aient été encadrés. En septembre 2006, le Conseil européen en matière de Justice et d'Affaires intérieures a pourtant demandé l'élaboration d'un manuel pratique relatif à la procédure à suivre en cas d'interception de navire en mer en conformité avec le droit des réfugiés. En mai 2007, un document de la Commission a clairement identifié les manquements des procédures mises en œuvre par FRONTEX lors des interceptions en mer, notamment par rapport au principe de non refoulement.

- **La Commission doit élaborer et diffuser ce manuel pratique sur les interceptions en mer afin que les navires déployés dans le cadre des opérations conjointes mettent en œuvre une procédure conforme au droit des réfugiés.**
- **La Commission doit s'assurer que les EM respectent ces mêmes principes notamment lors d'opérations en dehors de leur territoire national.**

D'autre part, plus de 90% des demandeurs d'asile au sein de l'UE sont entrés de façon irrégulière sur le territoire européen. Le renforcement des contrôles aux frontières de l'UE n'offre pas d'autre alternative aux réfugiés cherchant à rejoindre le territoire européen que les passeurs et les réseaux mafieux. Or, certains EM proposent déjà des procédures d'entrée protégée permettant à ces personnes de faire une demande à l'extérieur du territoire de cet EM et de pouvoir entrer légalement sur le territoire européen. Cependant, malgré les avantages qu'offre cette procédure, les institutions européennes ne sont que timidement saisies de ce point et le présent livre vert n'y fait pas référence. De plus, les financements européens ne permettent pas de développer des activités dans ce domaine.

- **La Commission doit promouvoir la création de procédure d'entrée protégées qui permettraient un accès sécurisé des réfugiés au territoire européen, notamment en offrant la possibilité aux EM qui développent des activités dans ce domaine de bénéficier de financements européens.**

(34) COMMENT POURRAIT-ON RENFORCER LES CAPACITES NATIONALES A METTRE AU POINT DES SYSTEMES DE GESTION DES FLUX ENTRANTS QUI TIENNENT COMPTE DE L'ASPECT PROTECTION, NOTAMMENT EN CAS D'ARRIVEES MASSIVES AUX FRONTIERES?

D'une part, la création d'équipes d'experts dans le domaine de l'asile afin d'apporter un soutien aux EM confrontés à des arrivées importantes de personnes demandant à bénéficier d'une protection internationale a été plusieurs fois abordé par les institutions européennes.

D'autre part, la création des équipes d'intervention rapide aux frontières (RABIT) pourrait répondre à ce type de mission si le mandat et la composition de ces équipes étaient modifiés. D'une manière générale, alors que la gestion des flux mixtes est un des principaux défis en matière de gestion des migrations, l'UE a développé des instruments de gestion des flux migratoires exclusivement orientés vers la lutte contre l'immigration irrégulière sans tenir compte de la présence de personnes à la recherche d'une protection internationale au sein de ces mêmes flux.

- **La Commission doit proposer la création d'équipes d'experts ou l'adaptation des équipes RABIT afin de proposer aux EM qui en ont besoin des moyens supplémentaires afin de faire face à des arrivées importantes.**

5.4. L'UE EN TANT QU'ACTEUR MONDIAL DANS LES QUESTIONS LIEES AUX REFUGIES

(35) COMMENT LA POLITIQUE D'ASILE EUROPEENNE POURRAIT-ELLE SE MUER EN UNE POLITIQUE PARTAGEE PAR L'ENSEMBLE DES ÉTATS MEMBRES DE L'UE AFIN DE TROUVER DES SOLUTIONS AUX PROBLEMES DES REFUGIES AU NIVEAU INTERNATIONAL? DE QUELS MODELES L'EUROPE DEVRAIT-ELLE S'INSPIRER POUR DEVENIR UN ACTEUR MONDIAL DANS CE DOMAINE ?

Avant d'envisager d'autres pistes pour que l'UE affirme son rôle d'acteur mondial dans les questions liées aux réfugiés, il pourrait être intéressant d'exploiter le potentiel des instruments existants tels que la Directive « Protection temporaire »¹¹.

¹¹ Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.