

NOTE DE LA DÉLÉGATION FRANÇAISE
A L'ATTENTION DE LA COMMISSION

Objet : Réponse française au Livre vert de la Commission sur le futur régime d'asile européen commun

Introduction

La Commission a adopté le 6 juin 2007 un Livre Vert qui ambitionne de répondre à l'objectif, fixé par Conseil européen de décembre 2006, de « concrétiser d'ici la fin de 2010 le régime d'asile européen commun », conformément aux objectifs énoncés dans les programmes de Tampere en 1999 et de La Haye en 2004.

La mise en place d'un régime européen d'asile a toujours constitué une priorité politique pour notre pays, en raison du grand nombre de demandes d'asile déposées en France, d'une part, et afin de limiter les disparités de procédure et, surtout, d'octroi du statut de réfugié à travers l'Union, qui créent des flux secondaires, d'autre part.

La France accueille très positivement la publication de ce Livre vert, qui constitue le lancement véritable de la deuxième phase du régime d'asile européen commun et qui conforte notre souhait de donner à celle-ci une impulsion décisive pendant le semestre français de présidence de l'UE en 2008.

La France est favorable à une communautarisation du système d'octroi du statut de réfugié.

* * *

I - Approfondir l'harmonisation sur la base d'un niveau plus élevé de protection (partie 2.1 du Livre vert : traitement des demandes d'asile)

L'adoption, le 1^{er} décembre 2005, de la directive relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié a marqué l'aboutissement de la première phase de définition d'une politique européenne d'asile. D'importants progrès ont été accomplis dans ce cadre, avec notamment l'adoption de cinq instruments législatifs. Toutefois, et en dépit de l'application des mêmes textes par les Etats membres, d'importantes disparités persistent. Dans ce contexte, les autorités françaises estiment que les priorités devraient être les suivantes :

a) Mettre en place une procédure unique dans chaque Etat membre

Nous souhaitons la mise en œuvre rapide en Europe de la « procédure unique » pour les demandeurs d'asile (question 4), quelle que soit la protection internationale accordée (statut de réfugié ou protection subsidiaire), pour laquelle notre délégation pourrait valablement apporter son expertise, la France ayant déjà adopté la réforme dite du « guichet unique ».

Une harmonisation européenne dans ce domaine constituerait une garantie de protection à l'égard du demandeur et faciliterait son éloignement éventuel en cas de rejet, le risque de le voir invoquer de nouveaux obstacles liés à la protection pour retarder ou empêcher son renvoi étant fortement

réduit ; la « procédure unique » au niveau européen permettrait également de faciliter la mise en œuvre du règlement Dublin (*question 23*).

De plus, la directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 s'appliquerait intégralement à toute personne qui sollicite une protection (*question 2*), en veillant au respect du principe selon lequel le demandeur ne doit pas décider lui-même de la protection qui lui est accordée (c'est à l'Etat membre de le décider, sur la base des éléments présentés par le demandeur). L'examen de la demande doit toutefois se faire en premier lieu à partir des critères de la Convention de Genève, puis des critères de l'article 15 de la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004.

Enfin, la question d'un encadrement des délais d'instruction (*question 3*) de la demande d'asile (en premier ressort et à la suite d'un recours) mérite d'être examinée ; il serait souhaitable que les autorités responsables des Etats membres soient dotées de moyens suffisants pour rendre leurs décisions dans un délai de 6 mois, afin de décourager les demandes multiples à travers l'Union, liées à une stratégie basée sur des délais d'instruction plus ou moins longs. L'objectif de la Communauté devrait être de rechercher un juste équilibre entre l'examen individuel, approprié et exhaustif de la demande, la nécessité d'apporter une réponse à la demande de protection dans des délais raisonnables et celle d'éviter que des personnes qui ne nécessitent pas de protection internationale se maintiennent trop longtemps sur le territoire des Etats membres par le biais des procédures d'asile.

b) Harmoniser les procédures « à la frontière »

S'agissant des procédures à la frontière, les avancées communautaires (*questions 2 & 3*) pourraient prévoir l'enregistrement et l'examen individuel de chaque demande d'asile à la frontière, l'information, dans une langue que la personne comprend, de ses droits et devoirs, ainsi que du résultat de la décision prise par l'autorité responsable, cela permettant une clarification du lien entre les articles 10.2 et 35 de la directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005. Enfin, un droit au recours suspensif à la frontière pourrait être prévu à l'échelle communautaire, tout en maintenant la possibilité de faire usage de procédures accélérées.

c) Harmoniser les procédures sur le territoire

Le Livre vert propose de légiférer sur de nouveaux aspects de la procédure sur le territoire, tels que la qualité du processus décisionnel, l'évaluation des justificatifs et les procédures de recours. Ces sujets, de nature très différente, affectent profondément les décisions finales.

Sur les deux premiers, qui relèvent de la pratique concrète des administrations, la France est tout à fait favorable à l'adoption de lignes directrices engageantes (*question 1*), qui seraient élaborées par la Commission sous la responsabilité du Conseil, afin d'explicitier au mieux le contenu des directives et d'éclairer la pratique des Etats.

S'agissant du troisième sujet et au regard des difficultés posées par une harmonisation formelle des procédures de recours, qui se heurte aux différences entre les traditions juridiques des Etats membres, les autorités françaises proposent que l'Union retienne à tout le moins le principe d'un recours qui soit systématiquement juridictionnel et suspensif (*question 3*).

II - Introduire des statuts harmonisés pour les bénéficiaires d'une protection internationale (partie 2.2 et 2.3 du Livre vert : conditions d'accueil des demandeurs d'asile et octroi de la protection)

La poursuite de l'harmonisation des droits conférés aux demandeurs d'asile, aux réfugiés et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire doit demeurer une priorité. Une telle harmonisation permettra notamment d'éviter que les demandeurs se rendent d'un Etat membre à l'autre pour bénéficier de règles jugées plus avantageuses (de septembre 2003 à décembre 2005, Eurodac a ainsi relevé qu'environ 12 % des demandes d'asile avaient été présentées par des personnes ayant déjà introduit une telle demande dans un autre Etat membre).

La France n'est toutefois pas favorable à ce qu'il soit mis en place un statut uniforme qui vaudrait pour l'ensemble des bénéficiaires d'une protection internationale, sans avoir distingué s'ils ont été reconnus réfugiés ou, au contraire, protégés à titre subsidiaire (questions 12). Le statut de réfugié et la protection subsidiaire étant conçus pour apporter une réponse à des menaces de natures différentes, il est logique que ces statuts demeurent différenciés. Nous proposons donc les deux orientations suivantes :

a) Uniformisation du statut des demandeurs d'asile

Les conditions matérielles de l'accueil (*question 7*) devraient être rapprochées, afin de parvenir à un niveau de prestation en nature uniforme selon les Etats et qui tiendrait compte du niveau de vie dans le pays considéré. Par ailleurs, cette prise en charge matérielle devrait prendre une forme identique dans les différents Etats, la France privilégiant l'allocation d'un pécule plutôt que le don de denrées alimentaires et de produits de première nécessité.

Il est également souhaitable d'harmoniser la procédure permettant de déclencher le bénéfice de ces conditions matérielles d'accueil (*question 6*), afin de permettre un niveau comparable de prise en charge des demandeurs d'asile dès leur arrivée sur le territoire et l'enregistrement de leur demande d'asile.

L'accès au marché du travail (*questions 8 & 17*) ne doit en revanche pas constituer une priorité et les dispositions sur ce thème de la directive 2003/9/CE nous semblent suffisantes. En effet, en raison des spécificités économiques, démographiques et politiques de chaque Etat membre, il nous paraît essentiel que les gouvernements préservent une compétence nationale en la matière et conservent une marge de manœuvre sur les règles nationales relatives à l'accès au marché du travail des demandeurs d'asile. De plus, la majorité des demandeurs n'obtiendra pas de statut protecteur et devra retourner dans son pays d'origine. Pour ces déboutés du droit d'asile, l'insertion par le travail pourrait créer de fausses attentes.

Enfin, la plus ou moins grande liberté de mouvement laissée aux demandeurs d'asile constitue un élément de l'attraction de certaines procédures nationales d'asile par rapport à des procédures jugées plus coercitives. Une harmonisation est nécessaire dans ce domaine (*question 10*), selon un juste équilibre répondant aux besoins de tous les Etats membres.

S'agissant des besoins des demandeurs d'asile les plus vulnérables (*questions 15 & 16*), il pourrait être développé, dans une première étape, des échanges de bonnes pratiques au niveau communautaire entre les professionnels impliqués (personnel médical, travailleurs sociaux), avant d'envisager une base de données commune, voire un site de référence sur cette problématique. L'Union pourrait encourager la communication entre les administrations compétentes pour

l'éligibilité à une forme de protection et les organismes (autorités publiques, relais de l'Etat dans la société civile) intervenant à d'autres titres dans le suivi des personnes les plus exposées.

b) Bénéficiaires de la protection internationale

La mise en place d'un statut unique valant pour les réfugiés et les bénéficiaires d'une protection subsidiaire ne se justifie pas selon la France. En particulier, les personnes qui doivent leur protection à une situation de conflit dans leur pays d'origine étant destinées à retourner dans ce pays à l'issue des violences, une distinction doit être faite avec les réfugiés en ce qui concerne le droit au séjour (*questions 12*).

En revanche, il est souhaitable que les personnes appartenant à chacune des catégories bénéficient de droits identiques dans chacun des pays membres. Une meilleure reconnaissance des qualifications professionnelles (*questions 17*) des bénéficiaires d'une protection internationale pourrait être assurée par le développement de dispositifs de validation des acquis de l'expérience et d'équivalences de diplômes.

Pour les réfugiés, il s'agirait de parvenir à un statut uniforme fondé sur une égalité de traitement avec les nationaux qui prévoirait des droits identiques pour l'accès au séjour (délivrance d'une carte de séjour de longue durée), à la sécurité sociale et aux soins, à l'éducation, à l'emploi, et au logement (*question 10*).

L'harmonisation du statut des personnes qui ne remplissent pas les conditions requises pour bénéficier d'une protection internationale mais qui ne peuvent être éloignées (en vertu du principe de non-refoulement, en raison de leur état de santé ou parce qu'elles sont des mineurs isolés) mériterait d'être développée à l'échelle de l'Union (*question 13*). En revanche, cette question – qui est davantage liée aux règles relatives au séjour et à l'éloignement – n'a pas à être traitée dans le cadre des réflexions sur le système européen d'asile. Enfin, une réflexion communautaire pourrait être lancée sur les conditions de placement en rétention des demandeurs d'asile (*question 9*).

Seule cette harmonisation poussée des procédures et de la pratique d'octroi de la protection permettra la reconnaissance mutuelle des décisions (*question 14*), qui devrait devenir la règle d'ici à 2010 et qui pourrait d'ailleurs légitimement faire l'objet d'un instrument spécifique.

* * *

III - Progresser vers la création d'un bureau d'appui européen avec pour objectif, à terme, la création d'une Agence européenne de l'asile (partie 3 du Livre vert : mise en œuvre et mesures d'accompagnement)

a) Soutenir une coopération accrue entre les services des Etats membres en charge de l'asile

Afin de réduire les disparités dans l'octroi d'une protection internationale (statut de réfugié et protection subsidiaire), la France soutient pleinement l'objectif d'une coopération accrue entre les services des Etats membres en charge de l'asile. A partir des travaux engagés dans le cadre d'Eurasil, elle est favorable à des avancées rapides dans la création d'un bureau d'appui européen chargé de toutes les formes de coopération entre les Etats membres qui sont liés par le régime européen commun (*question 21 & 22*).

L'octroi de la protection dépend pour l'essentiel de deux éléments : l'appréciation des critères d'éligibilité d'une part, celle sur la situation dans le pays d'origine d'autre part. Sur le premier point, à défaut d'une harmonisation formelle des procédures de recours, un rapprochement est nécessaire sur la base de l'analyse de la jurisprudence des instances de recours, qui pourraient être utilement comparées. Le régime d'asile européen commun n'est envisageable que si les juridictions de contrôle des administrations sont, d'une manière ou d'une autre, impliquées dans le travail d'ensemble (questions 18 & 19).

Les divergences d'appréciation sur les pays d'origine des demandeurs restent l'une des principales causes des mouvements secondaires de demandeurs d'asile dans l'Union. Ainsi, 84 % des demandeurs d'asile tchéco-slovaques reçoivent le statut de réfugié en Autriche, contre 42 % en France et 23 % en Allemagne. Les Etats membres doivent rendre explicites les raisons pour lesquelles ces divergences existent. Ces informations qui, pour certaines, ont déjà été mises en lumière au sein d'Eurasil, doivent remonter vers la Commission et le Conseil (question 1) afin que des lignes directrices véritablement engageantes soient adoptées par pays ou par thèmes (exemples : traitement de la demande d'asile irakienne ou menaces liées au genre).

Le projet de mutualisation des ressources documentaires sur les pays d'origine par le biais de la création d'un portail commun constitue une première avancée à cet égard ; à terme, l'extension du périmètre de ce portail commun à d'autres domaines et à d'autres partenaires doit être envisagée (*question 20*), afin d'atteindre une plus grande cohérence dans les décisions des Etats membres à l'égard de certains groupes spécifiques. A cette fin, des études pourraient être confiées au bureau d'appui européen sur des sujets précis, dans la perspective de soumettre aux Etats membres des lignes directrices engageantes qui les conduiraient à prendre en compte la jurisprudence des autres Etats membres. Plus généralement, il serait utile de développer un dispositif commun permettant d'élaborer des statistiques européennes non nominatives sur la typologie exacte des demandes, sur les délais nécessaires à leur instruction et sur le volume des affaires en instance.

Au final, le bureau d'appui européen que la France soutient pourrait être chargé de faciliter la coopération entre les autorités compétentes des Etats membres, d'assurer le soutien technique de la gestion du « portail commun » des informations sur les pays d'origine, de former les acteurs intervenant dans le domaine de l'asile ainsi que de coordonner les actions en cas d'afflux massif de demandeurs d'asile dans un Etat membre (*question 19*).

b) Poursuivre l'établissement d'une liste communautaire de « pays d'origine sûrs »

Les Etats membres doivent prendre une position de principe par rapport à l'établissement d'une liste communautaire de pays d'origine sûrs, à laquelle la France est favorable (question 3). Ils doivent décider si cette liste doit être exhaustive ou s'il ne faut y inscrire que des Etats qui, en plus de répondre à la définition, sont des pays d'origine de demandeurs d'asile. Ce point de principe conditionne le travail ultérieur ; pour sa part, la France soutient l'idée d'une liste « utile », c'est à dire n'incluant que des pays dont sont originaires un nombre significatif de demandeurs d'asile.

Enfin, parmi les exceptions aux garanties procédurales de la directive 2005/85/CE, il faut évaluer celles conditionnées par la notion de « pays tiers européens sûrs », dont la France propose que les Etats membres s'interrogent sur l'éventualité de la supprimer (*question 3*), car elle ne semble plus avoir d'application pratique.

c) Evaluer les difficultés de mise en place et les avantages d'un traitement commun des demandes d'asile

Les Etats membres se sont engagés à étudier l'opportunité, les perspectives et les difficultés juridiques et pratiques d'un traitement commun des demandes d'asile.

Il est clair, en effet, qu'un transfert de compétences en matière d'asile à l'Union européenne et la création d'une Agence européenne de l'asile créent des obstacles à surmonter, au regard notamment des traditions constitutionnelles des Etats membres et de la gestion administrative d'une large population.

En tout état de cause, un traitement commun des demandes d'asile constitue la réponse la plus adéquate aux objectifs d'harmonisation et de solidarité que l'Union européenne s'est fixé : la poursuite des réflexions sur ce thème (*question 5*) devra donc s'orienter prioritairement vers l'étude d'un système où les demandeurs d'asile seraient physiquement répartis de manière équitable sur le territoire européen et où la procédure d'octroi de la protection serait centralisée.

* * *

IV – Développer la solidarité entre les Etats membres et avec les régions d'origine (parties 4 et 5 du Livre vert : solidarité et partage des charges, dimension extérieure de l'asile)

a) Evaluation du règlement Dublin

Un développement accru de la solidarité entre les Etats membres ne repose pas seulement sur l'aménagement du règlement « Dublin II » et du dispositif Eurodac ; toutefois, la France partage les préoccupations de la Commission s'agissant du partage des charges et nous soutenons l'évaluation du règlement Dublin, engagée parallèlement à la publication du Livre vert.

Ces travaux sont importants du point de vue français en raison du grand nombre de demandes d'asile déposées dans notre pays et, surtout, de notre situation géographique : de nombreux demandeurs d'asile arrivés en France ont en effet transité par d'autres pays de l'Union. Or, il est apparu que les règles Dublin/Eurodac donnent plus souvent lieu à la réadmission en France de personnes ayant été signalées ailleurs en Europe qu'à la réadmission, depuis la France vers d'autres pays européens, de personnes dont notre pays aurait constaté qu'elles ont déjà séjourné chez l'un de nos voisins.

Dès lors, la France considère que les règles Dublin/Eurodac ne fonctionnent pas encore de manière optimale et nous nous félicitons qu'il soit procédé à leur évaluation. Les modalités concrètes d'une introduction dans le règlement Dublin de critères destinés à pondérer les charges des Etats membres ayant des capacités d'accueil limitées ou soumis à une pression migratoire particulière en raison de leur situation géographique restent toutefois à préciser (*questions 23 & 24*). En tout état de cause, il convient, lors de l'évaluation des charges pesant sur chaque Etat membre, de prendre en compte non pas uniquement le nombre de demandeurs d'asile accueillis mais également le nombre de bénéficiaires d'une protection internationale, pour lesquels les taux d'admission sont encore très variés entre les Etats.

b) Création d'équipes d'experts en matière d'asile

Nous sommes également disposés à participer à la mise en place de mécanismes permettant de faire face à une arrivée soudaine et massive de demandeurs d'asile dans un Etat membre, mais également à s'impliquer dans un dispositif de création d'équipes d'experts en matière d'asile (*question 34*), dès lors que l'expertise française paraîtrait utile, par exemple vis à vis de ressortissants francophones. Un tel mécanisme se fonderait sur un soutien logistique, sans toutefois que la France soit associée aux décisions d'octroi ou de refus qui seraient prises par l'Etat responsable du traitement de la demande.

La création d'équipes d'experts en matière d'asile pose la question des « flux mixtes » (*question 33*) aux frontières, qui exigent de concilier la lutte contre l'immigration illégale et la protection du droit d'asile ; en vue d'aider un Etat membre à établir rapidement le profil de ressortissants de pays tiers arrivés sur son territoire, il conviendra de réfléchir au profil exact de ces experts et de veiller à ce qu'ils aient été formés aux spécificités du droit applicable aux demandeurs d'asile à la frontière dans chacun des Etats membres. En tout état de cause, lors de la mise en place d'un tel mécanisme, la France veillera à ce qu'il n'affaiblisse en rien le respect des obligations découlant de la Convention de Genève.

Un mécanisme de réinstallation des réfugiés à l'intérieur de l'Union ne paraît en revanche pas nécessaire (*question 24*). La reconnaissance mutuelle des décisions de protection ainsi que l'accès au statut de résident de longue durée des réfugiés permettront de faciliter la mobilité des intéressés et, par conséquent de soulager les Etats membres sur lesquels pèsent actuellement une charge plus lourde en raison de leur position géographique et de l'application du Règlement Dublin II.

Le FER, doté de 628 Meuros sur 2008-2013, doit constituer un instrument efficace de soutien à l'effort de solidarité évoqué ci-dessus ; l'Union pourrait réfléchir à ce que l'enclenchement des mécanismes d'urgence, d'ores et déjà simplifié par le nouveau FER, soit encore davantage encouragé, car il constitue une expression concrète de la solidarité entre Etats membres. Par ailleurs, un développement des échanges de bonnes pratiques et d'informations sur les actions menées dans le cadre des financements communautaires est souhaitable (*question 25*).

c) Inscrire l'asile dans l'action extérieure de l'Union

La Commission doit intégrer les questions d'asile de façon systématique dans ses stratégies de coopération au développement. Le soutien aux pays de premier accueil, qui doivent être aidés à se doter eux-mêmes d'une législation solide en matière d'asile, constitue un geste fort en termes de solidarité. En partenariat avec le HCNUR, la formation de praticiens dans ces pays devrait être envisagée par l'UE (*questions 28, 29 & 35*).

Les programmes de protection régionaux mis en œuvre par la Commission constituent a priori une bonne approche. Les deux programmes en cours (région des Grands lacs et Nouveaux Etats indépendants) ne sont toutefois pas suffisamment avancés pour porter aujourd'hui un jugement totalement fiable à leur égard (*question 27*).

En collaboration avec le HCNUR, la réinstallation offre une solution durable pour certaines situations. La France est disposée à y recourir, dans le cadre éventuellement d'une approche européenne coordonnée, dans le respect de sa doctrine en la matière, qui prévoit d'accueillir des personnes réinstallées si celles-ci sont éligibles au statut de réfugié et placées sous un strict mandat du HCNUR, en raison de leurs craintes personnelles de persécutions, par opposition à la seule identification groupée, dite *prima facie* (*questions 30, 31 & 32*).