



Comité économique et social européen

SOC/280
Futur régime d'asile
européen commun

Bruxelles, le 12 mars 2008

AVIS

du Comité économique et social européen
sur le

"Livres vert sur le futur régime d'asile européen commun"

COM(2007) 301 final

Le 6 juin 2007, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le

"Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun"
COM(2007) 301 final.

La section spécialisée "Emploi, affaires sociales, citoyenneté", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 février 2008 (rapporteuse: M^{me} LE NOUAIL-MARLIÈRE).

Lors de sa 443^e session plénière des 12 et 13 mars 2008 (séance du 12 mars 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 118 voix pour, 1 voix contre et 9 abstentions.

*

* *

1. Introduction de la consultation "Livre vert sur une future politique européenne commune d'asile"

1.1 Le futur régime d'asile européen commun, trouve ses sources juridiques dans le traité d'Amsterdam (1999), au titre IV, Visas, Asile, Immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes, dans les décisions du Sommet de Tampere, Finlande, 1999, et du Sommet de La Haye, plus récemment. On doit rappeler aussi ses origines "fonctionnelles" à savoir le règlement de Dublin I en 1997, Dublin II en 2003, entré en vigueur en 2006, le premier accord Schengen datant de 1985 récemment élargi en 2007 à un certain nombre de nouveaux états membres. L'on ne doit pas perdre de vue que l'objectif premier était de mettre en œuvre et de transposer la Convention internationale de protection des réfugiés de Genève, 1951, ratifiée par la plupart des États membres, d'une manière uniforme dans l'ensemble de l'Union européenne, en garantissant que les personnes qui ont besoin d'une protection internationale en bénéficient effectivement. Ceci avec la volonté de faire de l'Union un espace de protection unique pour les réfugiés, basé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève et sur les valeurs humanitaires communes à l'ensemble des États membres. Le plan d'action mettant en œuvre le programme de La Haye prévoit l'adoption de la proposition portant création d'un régime d'asile d'ici la fin de l'année 2010.

1.2 En vue d'entamer la seconde phase et en préalable au lancement de son plan d'action qu'elle se propose de publier en juillet 2008, la Commission, a lancé un vaste processus de consultation au travers du présent livre vert avec pour objectif de déterminer les différentes options envisageables dans le cadre juridique communautaire actuel.

1.3 Le programme de Tampere, confirmé plus tard par celui de La Haye, peut se résumer ainsi: créer une procédure commune, un statut uniforme, un cadre homogène, un niveau élevé de

protection harmonisée dans tous les États membres prévoyant de garantir la mise en œuvre de la Convention de Genève d'une manière homogène.

- 1.4 Durant la première phase entre 1999 et 2006, l'adoption des quatre grands instruments législatifs a constitué l'acquis actuel et posé les fondements du régime d'asile européen commun. La Commission veille à la transposition et à la mise en œuvre dans les délais impartis, des instruments juridiques déjà adoptés.
- 1.5 Bien que l'évaluation des instruments de la première phase ne soit pas encore achevée, compte tenu de la nécessité d'avancer des propositions en vue de la seconde phase suffisamment tôt pour qu'elles soient adoptées en 2010, la Commission juge indispensable de passer dès maintenant à une réflexion et à un débat approfondis sur la future architecture du régime d'asile.
- 1.6 **La Commission se donne aussi pour objectif de réaliser une plus grande solidarité entre les États membres, de renforcer la capacité de tous les acteurs et la qualité générale du processus, de combler les lacunes actuelles et d'harmoniser les pratiques en vigueur, grâce à la mise en œuvre de mesures d'accompagnement en matière de coopération pratique entre États membres.**
- 1.7 La Commission a structuré sa consultation en 4 chapitres et 35 questions: instruments législatifs, mise en œuvre, solidarité et partage des responsabilités, dimension extérieure.

2. **Résumé des conclusions et recommandations**

- 2.1 **Le Comité**, tenant compte de ses (nombreux) avis adoptés précédemment en la matière, des recommandations d'ONG actives dans l'aide aux réfugié(e)s, ainsi que des observations adressées par l'UNHCR¹ aux présidences de l'Union européenne portugaise et slovène;
- 2.2 Rappelant que les questions d'asile se traitent d'ores et déjà à la majorité qualifiée au sein du Conseil tandis que celles d'immigration sont encore au régime de l'unanimité et devraient passer à celui de la majorité qualifiée dans le cadre du traité de Lisbonne, recommande que lors de la mise en œuvre d'une procédure commune, la Commission et le Conseil veillent à exclure ou éviter les clauses d'exonération nationale fréquemment utilisées par certains États membres ("opt out");

¹ Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés.

- 2.3 Le Comité soutient l'adoption d'un régime d'asile équitable, c'est-à-dire à visage humain, prenant en compte les besoins de protection des demandeurs d'asile comme un véritable objectif parmi les objectifs de construction d'une Europe qui soit aussi sociale. Le Comité rappelle que ces objectifs sociaux ne sont pas en concurrence et n'excluent pas les intérêts économiques et sécuritaires, ni des populations d'accueil ni des États membres.
- 2.4 Il appelle de ses vœux la création de conditions favorisant le respect des conventions internationales, des directives européennes en accord avec le droit international et le droit humanitaire et de la Convention européenne de Sauvegarde des droits de l'homme du Conseil de l'Europe; une meilleure répartition de la responsabilité incombant aux États membres; la réinstallation et l'intégration rapide des personnes bénéficiant d'une protection de réfugié ou subsidiaire; une politique de coopération et de codéveloppement sincère qui améliore le niveau de démocratie effective de certains États tiers et qui contribue à la solidarité internationale en réponse aux besoins en matière d'asile.
- 2.5 À ces fins, il recommande des mesures qui se comprennent comme indissociables et complémentaires les unes des autres:
- 2.5.1 Que les personnes ayant besoin d'une protection internationale puissent toujours entrer sur le territoire de l'Union européenne, quel que soit le niveau de renforcement des contrôles, afin que soit à tout le moins respecté le droit à déposer une demande d'asile, qu'elle qu'en soit la forme, et l'accès à une procédure juste et efficace;
- 2.5.2 Que les demandes de reconnaissance du statut de réfugié soient toujours examinées et la décision rendue et motivée par écrit par l'autorité de décision en préalable à l'examen d'une protection subsidiaire, y compris pour les demandes présentées en frontière;
- 2.5.3 Que les demandeurs d'asile soient libres de choisir le pays auquel ils adressent une demande;
- 2.5.4 Que les mineurs isolés et les femmes bénéficient d'une protection particulière de fait, ainsi que les personnes vulnérables²: demandeurs d'asile qui sont physiquement, psychologiquement, mentalement désavantagées et requièrent une assistance particulière: femmes enceintes, enfants, personnes âgées, malades, handicapés, etc.;

²

Au sens du HCR (Master Glossary of Terms, June 2006).

- 2.5.5 Que les persécutions spécifiques dont sont victimes certaines femmes soient prises en compte et considérées comme motifs de besoin de protection, à titre personnel et indépendamment des personnes qu'elles accompagnent ou dont elles sont accompagnées (enfants mineurs ou maris, parents, autres ...)³;
- 2.5.6 Que tout demandeur d'asile bénéficie de l'examen effectif et individuel de sa demande, du concours d'un interprète, d'une aide juridique gratuite, et d'un délai suffisant pour la présenter;
- 2.5.7 Que les principes essentiels auxquels doit se conformer une procédure d'asile s'appliquent à toutes les demandes d'asile y compris celles manifestement infondées;
- 2.5.8 Que les recours en décision de non reconnaissance du statut de réfugié ou de bénéficiaire d'une protection subsidiaire soient toujours suspensifs d'une décision de reconduite, notamment pour les personnes qu'on ne pourrait expulser sans courir le risque de voir leur vie ou leur liberté menacée ou mise en danger si elles devaient être expulsées vers un autre pays;
- 2.5.9 Que l'intégration et la réinstallation dans des conditions de vie normales et dignes soient garanties par un accès à l'autonomie dont les conditions devraient être mise en œuvre au plus tôt possible à partir du moment de l'arrivée et en accord avec l'intéressé: accès aux soins médicaux, familiarisation et apprentissage de la langue; contacts avec les associations actives dans l'aide aux réfugié(e)s et avec la population locale; formation; y compris évaluation et reconnaissance de qualifications; accès à l'emploi autorisé; etc.;
- 2.6 Recommande que les ONG et associations actives dans l'aide juridique, matérielle et humanitaire aux réfugiés aient toujours accès aux centres de rétention et de détention, qu'ils soient ouverts ou fermés, et concernant les solutions de réinstallation des personnes qui se sont vues reconnaître le statut de réfugiés, dans une perspective de partage des responsabilités entre États membres, le Comité renvoie à son avis CESE 1643-2004 du 15 décembre 2004 notamment en son chapitre 2.4 qui demande que: "Les conditions de présence des ONG et associations d'aide aux réfugiés dans les centres d'accueil devraient être améliorées, en contractant des accords de partenariats avec les autorités du pays d'accueil, ou en clarifiant leurs droits à tout le moins";
- 2.6.1 Que ces normes d'accueil respectueuses des personnes devraient s'appliquer sans distinction à tout demandeur d'asile éligible au statut de réfugié ou à une protection subsidiaire;

³

Viols, viols en temps de guerre, persécutions physiques, mentales ou sociales dues au refus de se soumettre à un ordre établi par les hommes... Voir point 2.5.1 de l'avis du CESE sur la directive "Qualification", rapporteuse: M^{me} LE NOUAIL MARLIÈRE, (JO C221, 17.09.2002): "Bien qu'elles ne soient pas explicitement prévues par la Convention de Genève de 1951, les formes spécifiques de persécution de genre (les mutilations génitales féminines, le mariage forcé, lapidations pour présomption d'adultère, viols systématiques des femmes et des jeunes filles comme stratégie guerrière, pour en nommer quelques-unes) devraient être reconnues comme raisons fondées pour introduire une demande d'asile, et comme motifs légitimes pour l'octroi de l'asile dans les États membres".

- 2.6.2 Que soient privilégiées des solutions alternatives (hébergement en centres ouverts) à la détention systématique des demandeurs d'asile en centres totalement fermés et inaccessibles aux ONG, parfois même à la Croix rouge;
- 2.7 Déconseille l'utilisation de listes de pays dits sûrs (respect des procédures d'examen individuel auquel ont droit les demandeurs d'asile en vertu de la Convention de Genève) et recommande de revoir la qualification donnée à des États tiers d'origine ou de transit "d'États tiers sûrs", qui privent les demandeurs d'asile de possibilité d'examen de leur situation individuelle et de leurs droits découlant⁴;
- 2.8 Recommande néanmoins que si des listes de pays considérés comme "sûrs" devaient être maintenues, ces listes soient communes aux États membres et approuvées par les parlements nationaux et européen, tiennent compte des informations délivrées par des ONG dûment consultées, et qu'en tout état de cause elles ne soient plus utilisées en attendant;
- 2.9 Recommande que gardes-côtes, agents de l'autorité publique, agents des services publics ou privés amenés à être au contact des demandeurs d'asile aux premières étapes comme aux étapes successives (police, douanes, santé, éducation, emploi) bénéficient de formation au droit d'asile et au droit humanitaire;
- 2.10 Réitère et maintient la recommandation de prendre en compte les impératifs assumés par les collectivités territoriales locales et régionales en matière de première assistance et d'intégration durable lorsque les demandeurs se voient reconnaître leur statut de réfugié ou de bénéficiaire d'une protection internationale, et par conséquent de les associer équitablement à l'élaboration d'une politique commune d'asile, de maintenir et clarifier l'usage et l'attribution des Fonds du FER, ainsi que spécifié infra;
- 2.11 Approuve la création d'un bureau européen d'appui aux États membres, si toutefois il complète le travail des antennes régionales ou locales du UNHCR, et à condition qu'il réponde aux objectifs d'améliorer la qualité et la cohérence des décisions afin de garantir que les personnes nécessitant une protection internationale trouvent cette protection, quel que soit l'endroit où elles en fassent la demande dans l'Union européenne, et d'évaluer en permanence que les lois européennes soient pleinement en accord avec le droit international des réfugiés et avec le droit humanitaire. Ce bureau d'appui pourrait organiser les formations des gardes frontières pour faire la différence entre les réfugiés et d'autres migrants, en coopération avec le UNHCR qui pourvoit et participe jusqu'à présent à ces formations, notamment mais pas seulement aux frontières orientales de l'UE depuis que la zone Schengen s'est élargie (Hongrie, Pologne, Slovaquie, Slovaquie, Slovaquie, Slovaquie);
- 2.12 Recommande que les mesures prises pour contrôler l'immigration ne deviennent pas source de violations des droits de base, notamment du droit de demander et de bénéficier de l'asile du fait de persécutions;

4

Avis du CESE du 15.12.2004 sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen "*Un régime d'asile européen commun plus efficace: la procédure unique comme prochaine étape*", rapporteuse: M^{me} LE NOUAIL MARLIÈRE (JO C157, 28.06.2005), point 2.7.

- 2.13 Demande de mettre en évidence l'obligation totale des commandants de navire, dans les cas d'interception et de sauvetage en mer, de venir en aide aux personnes en détresse, de résoudre le manque de reconnaissance quant à leur responsabilités pour le débarquement des personnes secourues en mer, d'organiser l'examen des demandes aussitôt et fournir le cas échéant une protection internationale;
- 2.14 Concernant le débat spécifique de l'instauration d'une procédure européenne commune unique, renvoie à son avis CESE 1644-2004 du 15 décembre 2004, particulièrement pour ce qui concerne ses recommandations et mises en garde sur l'abaissement du niveau des normes de protection qui pourraient se produire dans la période 2004/2008 entre la consultation sur une procédure unique et le livre vert sur une politique commune d'asile;
- 2.15 Rappelle aux États membres que, quelle que soit la forme d'une procédure (administrative, judiciaire), toutes ses étapes doivent obéir à une logique de protection et non d'accusation;
- 2.16 Recommande à la Commission et au Conseil d'exercer une lisibilité et une transparence dans l'attribution et l'usage du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013, dans le cadre du programme général "Solidarité et gestion des flux migratoires" telles qu'il les recommandait dans son avis⁵, notamment "Prendre des dispositions concrètes dans les décisions d'instituer ces différents Fonds pour que les opérateurs non étatiques soient associés le plus en amont possible au cadre annuel et pluriannuel d'orientations définies par les États membres et par la Commission elle-même";
- 2.17 Recommande que les mesures financières incitatives échelonnées au prorata des efforts importants de certains États membres – comme la Suède par exemple – ou de capacités réduites (taille géographique et pro rata de la population) – comme Malte et Chypre – ne conduisent pas d'autres États membres à se décharger de certaines de leurs responsabilités ou obligations, tant en matière d'accès au territoire que d'examen des demandes, ou de réinstallation interne (solidarité et répartition) ou externe (contribution aux efforts extrarégionaux) de groupes de réfugiés.

⁵ Avis du CESE du 14.02.2006, rapporteuse: M^{me} LE NOUAIL MARLIÈRE (JO C88, 11.04.2006), point 2.4 et Conclusions 4^e tiret.

3. Observations générales

- 3.1 Le Comité accueille favorablement la consultation publique sur le futur régime d'asile européen commun au travers du présent Livre vert. Il se satisfait de ce que la Commission prenne l'occasion de mettre en évidence la façon de faire face aux carences du dispositif juridique européen, aux différences entre les lois européennes et aux pratiques des États membres.
- 3.2 Le Comité encourage la Commission et le Conseil à veiller à ce que les discussions sur la gestion des frontières n'érodent pas le droit fondamental de demander asile ou une protection internationale, en ce inclus les mesures aux frontières terrestres, aériennes ou maritimes, avec notamment l'interception et le sauvetage en mer, à l'intérieur ou en dehors des eaux territoriales des États membres.
- 3.3 Dans le contexte de lutte contre le terrorisme notamment et de lutte contre la criminalité et le trafic d'êtres humains, le Comité presse la Commission et le Conseil d'assurer que l'insécurité mondiale n'ait pas d'impact négatif sur les attitudes du public à l'égard des réfugiés et des demandeurs d'asile, et ne mette pas en péril l'intégrité et la nature de l'asile.

4. Observations particulières

- 4.1 Instruments législatifs; Traitement des demandes d'asile; Clauses d'exonération nationales

Selon la Commission, s'inspirant de nombreux rapports d'ONG et du UNHCR, la directive "relative aux procédures d'asile" a fixé des normes de procédure fondées sur des critères communs minima, laissant le champ libre à des adaptations nationales et à des clauses d'exonération des États membres. Ce faisant, les personnes en recherche de protection dans l'UE ne bénéficient pas de garanties identiques selon le pays auquel elles s'adressent, et parfois même le lieu dans le pays où est présentée la demande d'asile. Cette latitude a également eu pour conséquence d'abaisser progressivement le niveau de respect des droits des demandeurs d'asile, comme en témoignent certaines réformes législatives nationales.

Le Comité soutient l'objectif de mettre en place un régime d'asile européen commun ayant pour objectif fondamental de garantir à chaque demandeur d'asile un accès à des procédures justes et efficaces. Dès lors, **la mise en œuvre d'une procédure commune paraît peu compatible avec des clauses d'exonération nationale très utilisées par les États membres.** Le Comité sera attentif au caractère commun des procédures particulières proposées dans le "plan d'action" de la Commission, et à ce que la définition de règles procédurales et de critères communs ne s'harmonise pas au niveau de dénominateur commun le plus bas pour la protection des réfugiés.

4.2 Pays d'origine sûrs

Le Comité s'inquiète des obstacles opposés à l'accès à une procédure équitable pour certains demandeurs d'asile, en contradiction avec le principe de non-discrimination de la Convention de Genève (article 3).

Ainsi, des personnes venant de pays considérés comme "sûrs" ou "tiers sûrs" et dont la demande peut être jugée "infondée" dans le cadre d'une instruction rapide ou traitée en procédure "accélérée" ou "prioritaire" sans garantie d'un recours suspensif. Le fait que les États membres n'aient pas réussi à s'entendre sur une liste commune crée des inégalités de fait, particulièrement en application du Règlement Dublin II: "l'État responsable" peut ainsi déclarer la demande irrecevable au regard de sa liste nationale de pays sûrs alors que ce pays ne figure pas sur la liste du pays auteur du renvoi.

Le Comité recommande aux États membres de procéder aussi rapidement que possible à l'établissement d'une liste unique.

Rappelant que *"l'accès libre et illimité au territoire et à la procédure d'asile sont des garanties fondamentales que les États membres doivent s'efforcer d'obtenir"*⁶, le Comité juge, en outre, que la référence à un pays dit d'origine sûr ne *"peut en aucun cas justifier à elle seule le rejet d'une demande"*⁷ mais doit s'accompagner d'un examen spécifique, ce en application de la convention de Genève. En effet, l'obligation d'examiner individuellement chaque demande de protection et d'asile ne permet pas de considérer qu'un pays puisse être sûr pour toute personne, et qu'une personne ne puisse faire l'objet de persécutions éventuelles du fait de son statut particulier (appartenance à un groupe social, persécutions exercées par un ou des agent(s) non étatique, et autres motifs).

De plus, on peut souligner que le dispositif envisagé ne permet pas de garantir que le pays vers lequel serait renvoyé un demandeur d'asile lui offrirait une protection effective et durable.

4.3 Recours suspensif

En application des principes d'effectivité et d'équité, les décisions rendues ne devraient pas déroger à la possibilité d'exercer un recours devant une autorité ou une juridiction impartiale et indépendante. Constatant que ce droit est appliqué de façon restrictive ou artificielle par quelques États membres dans nombre de situations, le Comité insiste sur le fait que **ce recours doit toujours avoir un caractère suspensif** et demande à la Commission et au Conseil d'y veiller.

4.4 Informations sur les pays d'origine

⁶ Avis du CESE du 26.04.2001 *"Proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres"*, rapporteur: M. MELICÍAS (JO C192, 10.07.2001), point 3.2.2.

⁷ MELICÍAS, point 3.2.12.3.

Il considère, que l'examen d'une demande d'asile doit être accompagné de données fiables sur les risques réels encourus dans les pays d'origine. Dans son avis du 26 avril 2001, le Comité avait souhaité que ces *"informations sur le pays d'origine du demandeur d'asile et sur les pays de transit qu'il a traversés [puissent] également être fournies par des organisations dûment représentatives de la société civile, actives dans chacun des États membres examinant la demande d'asile"*⁸.

Dans la perspective d'un régime commun à l'ensemble des États membres, le Comité considère que la qualité et l'homogénéité des décisions de première instance sera largement dépendante de la qualité et de l'homogénéité des informations disponibles sur les pays d'origine auxquelles se référeront les instances ou juridictions des États membres.

4.5 Asile à la frontière

Le Comité prend acte de ce que les États membres sont incités à améliorer la qualité de l'accès aux procédures mais s'inquiète de la faiblesse des informations apportées aux demandeurs sur leurs droits et des garanties qui leur sont accordées.

La chute constante des demandes d'asile adressées⁹ à l'UE contrairement au battage médiatique qui est exercé l'amène à rappeler que tout demandeur d'asile, **en quelque situation ou quelque lieu qu'il se trouve**, doit pouvoir prétendre à l'examen effectif de sa demande et, pour cela, **bénéficier du concours d'un interprète, d'une aide juridique gratuite et d'un délai suffisant pour la présenter**. Il rappelle avoir formulé la proposition selon laquelle *"le demandeur devrait [en outre] avoir le droit de contacter des organisations non gouvernementales (ONG) reconnues qui poursuivent comme objectif la défense et la promotion du droit d'asile"*¹⁰.

Dans le même esprit, le Comité rappelle les réserves qu'il avait émises sur l'usage extensif de l'appréciation de demandes jugées *"manifestement infondées"* par les États membres. Il constate l'inflation des situations renvoyant à cette appréciation résultant d'une rédaction trop vague de l'article 23-4 de la directive "procédure" et estime nécessaire de recadrer ce concept. En accord sur ce point avec l'UNHCR, **il réitère son souhait que "les principes essentiels auxquels doit se conformer une procédure d'asile (...) s'appliquent à toutes les demandes d'asile y compris celles manifestement infondées"**¹¹.

8 Avis du CESE du 26.04.2001 *"Proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres"*, rapporteur: M. MELICÍAS (JO C192, 10.07.2001), point 2.3.

9 En 2006, l'UE à 27 a enregistré 192 300 demandes d'asile, soit 50% de moins qu'en 2001 et 70% de moins qu'en 1992 (UE à 15) - Eurostat "Statistiques en bref" 110/2007.

10 MELICÍAS, point 3.2.4.4.

11 MELICÍAS, point 3.2.15.2; Conférence de Presse du UNHCR et Recommandations à la Présidence portugaise de l'Union européenne et à la nouvelle présidence des 15 juin 2007 et 11 décembre 2007.

En conséquence, le Comité enregistre avec intérêt la proposition de la Commission d'un *"renforcement des mesures de protection juridique lors de la phase décisive initiale des procédures à la frontière, et en particulier du processus d'enregistrement et de filtrage"*.

4.6 Procédure unique

La Commission estime que "des progrès considérables peuvent encore être accomplis (...) en intégrant au régime d'asile européen commun un élément contraignant constitué par une procédure unique pour l'évaluation des demandes d'obtention d'une protection subsidiaire et du statut de réfugié"¹². Il apparaît que, là où elle a déjà été mise en œuvre, la "procédure unique" a, en effet, permis de limiter de façon notable les délais d'attente de la décision et donc l'incertitude dans laquelle est placé tout demandeur d'asile.

Une telle procédure implique que le demandeur s'adresse à un seul "guichet" et que l'autorité de décision se prononce d'abord sur la reconnaissance du statut de réfugié au titre de la convention de Genève, puis et à titre complémentaire seulement, sur la protection subsidiaire. **Pour remplir cet objectif une telle procédure devrait être applicable en tous lieux, y compris pour les demandes présentées en frontière**¹³.

Le Comité insiste néanmoins, comme il l'avait fait dans son avis du 29 mai 2002, sur le fait que "la protection subsidiaire ne peut être un moyen d'affaiblir la protection conférée par le statut de réfugié"¹⁴, et constate, comme le UNHCR¹⁵, que les États membres paraissent faire un usage important de la protection subsidiaire sans que cette orientation puisse être vraiment reliée à une évolution de la situation dans les pays d'origine, ni toujours bien motivée dans les décisions comme seraient en droit de l'attendre les demandeurs.

4.7 Conditions d'accueil des demandeurs d'asile; normes

S'agissant des conditions d'accueil des demandeurs d'asile, le Comité observe de grandes disparités entre les États membres. Il constate que certains d'entre eux souhaitent plutôt faire porter l'harmonisation sur des normes plus restrictives de droit, comme l'instauration de

12 Livre vert, p. 4.

13 "Asylum in the European Union, A study of the implementation of the Qualification Directive" UNHCR, novembre 2007.

14 Avis du CESE du 29.05.2002 sur la *"Proposition de directive du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié, ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts"*, rapporteuse: M^{me} LE NOUAIL-MARLIÈRE (JO C221, 17.09.2002), point 2.3.5.

15 **Même étude.** Le Comité renvoie en outre aux Propositions d'amendements de la directive "Qualification" (articles 8.3; 8.1; Considérant 26 de l'art. 15 c); articles **12 et 14** (conformité à la Convention de Genève 1951); 17 et 19; et aux recommandations suivantes: à l'attention de la Commission européenne: solliciter les interprétations et décisions de la Cour européenne de justice; Assurance et contrôle qualité des décisions à travers l'Union européenne; Formation; Adoption de Lignes directrices; à l'attention des États membres de l'UE: recours aux lignes directrices de l'UNHCR; Questions préjudicielles des cours nationales à la Cour européenne de justice; rendu écrit des décisions; Contrôle de qualité des décisions rendues au niveau national; Analyse du potentiel des Acteurs de la protection; Protection sur place; Accès et éligibilité; Risques sérieux; Motivations et exclusions **UNHCR, novembre 2007.**

*"contraintes géographiques (...) en matière de dépôt de la demande et de résidence"*¹⁶, pensant ainsi réduire l'attractivité de certains pays par rapport à d'autres.

Le Comité est conscient que l'existence de normes nationales asymétriques est source de flux secondaires; il ne peut en conclure pour autant qu'il faille abaisser le niveau des droits des demandeurs d'asile. Pour parvenir au nivellement des disparités, il n'est pas nécessaire d'exiger un niveau de protection plus élevé que nécessaire dès lors que les normes sont communes aux États membres et appliquées de façon uniforme.

4.8 Accès à la formation et au marché du travail

Concernant l'accès au marché du travail des demandeurs d'asile, deux motifs d'opposition prévalent dans certains États membres: une marge de manœuvre souhaitée pour répondre à la situation de l'emploi dans le pays; le fait que le taux de rejet des demandes d'asile devant demeurer élevé et les procédures d'examen plus rapides, l'accès au marché du travail ne serait que temporaire.

Le Comité considère que, en dépit de l'objectif d'un traitement plus rapide des demandes d'asile, leur nombre et la nature de nombre de dossiers présentés par les requérants peuvent induire des délais importants dans l'examen des demandes par certains pays. Il observe, dès lors que, quand bien même la directive "accueil" prévoit que les États membres prennent des mesures *"qui permettent de garantir un niveau de vie adéquat pour la santé et d'assurer la subsistance des demandeurs"* (art. 13), **l'intégration des réfugiés dans les pays d'accueil passe par leur accès à l'autonomie et que celle-ci sera d'autant plus effective que les conditions en seront réunies le plus tôt possible à partir du moment de son arrivée.**

Dans son avis du 28 novembre 2001, le Comité estimait que *"l'avantage matériel et moral qui découle, pour l'État d'accueil comme pour les demandeurs d'asile, de la possibilité donnée à ces derniers d'accéder au marché du travail ne fait aucun doute"*¹⁷; il réitère cette remarque comme il insiste sur le fait que les demandeurs d'asile doivent bénéficier d'une formation, d'un apprentissage de la langue et de l'accès aux soins médicaux notamment.

Le fait que certains ne pourront pas demeurer sur le territoire s'ils sont déboutés ne constitue pas un contre-argument pertinent à des mesures permettant d'accroître l'autonomie des demandeurs d'asile et qui sont *"les meilleurs garants d'un processus d'intégration réussi ou, le cas échéant, d'un juste retour dans le pays d'origine"*¹⁸. En revanche, tout donne à penser que l'exclusion du marché de l'emploi aurait pour effet d'encourager le travail clandestin.

¹⁶ France: *"Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'UE"*, présenté par M. LEQUILLER. n° 105 du 25 juillet 2007.

¹⁷ Avis du CESE du 28.11.2001 sur la *"Proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres"*, rapporteurs: MM. MENGOZZI et PARIZA CASTAÑOS (JO C48, 21.02.2002), point 4.3.

¹⁸ Idem, point 3.1.

Le Comité rejoint la Commission sur le fait que **ces normes d'accueil respectueuses des personnes pourraient s'appliquer sans distinction à tout demandeur d'asile, qu'il soit éligible au statut de réfugié ou à une protection subsidiaire.**

4.9 La détention

Le Comité exprime sa préoccupation de voir que nombre de pays membres tendent à placer les demandeurs d'asile dans des "centres fermés" qui tiennent moins d'une philosophie d'accueil que de détention.

Rejoignant les recommandations du Conseil de l'Europe, le CESE s'est déjà exprimé sur le fait **que la détention des demandeurs d'asile ne doit être envisagée que comme une exception et pendant le temps strictement nécessaire**¹⁹. **Des solutions alternatives doivent être privilégiées**²⁰.

En tout état de cause, le requérant placé dans une telle situation ne doit pas être traité en "criminel" et doit bénéficier, au même titre que les autres demandeurs, d'une assistance judiciaire gratuite, indépendante et qualifiée; les ONG doivent pouvoir y intervenir pour apporter conseil et assistance aux demandeurs d'asile. Les personnes "vulnérables"²¹, dont les mineurs et en particulier les mineurs non accompagnés, doivent y bénéficier d'une protection spécifique.

Les persécutions spécifiques dont sont victimes certaines femmes doivent être prises en compte et considérées comme motifs de besoin de protection, à titre personnel et indépendamment des personnes qu'elles accompagnent ou dont elles sont accompagnées (enfants mineurs ou maris, parents, autres ...).

Le Comité estime, en outre, que les "centres fermés" devraient être soumis à une évaluation régulière du comité européen pour la prévention de la torture (CPT).

¹⁹ Avis du CESE du 26.04.2001 "*Proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres*", rapporteur: M. MELICÍAS (JO C192, 10.07.2001), point 3.2.11.

²⁰ Rapport d'une mission internationale d'enquête "*Enfermer les étrangers, dissuader les réfugiés: le contrôle des flux migratoires à Malte*", Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme, Catherine TEULE, point 4-1.1.

Voir aussi la modernisation de centres d'hébergement contrôlés mais ouverts, lors de l'accession de la Roumanie à l'UE constatée lors de la mission effectuée durant la rédaction des avis du CESE du 15.12.2004 sur la "Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la gestion de l'entrée gérée dans l'Union européenne de personnes ayant besoin d'une protection internationale et sur le renforcement des capacités de protection des régions d'origine – "*Améliorer l'accès à des solutions durables*", et sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur "*Un régime d'asile européen commun plus efficace: la procédure unique comme prochaine étape*" rapporteuse: M^{me} LE NOUAIL-MARLIÈRE (JO C 157, 28.6.2005).

²¹ Au sens du HCR (*Master Glossary of Terms*, juin 2006): les personnes qui sont physiquement, psychologiquement, mentalement désavantagées et requièrent une assistance particulière: femmes, femmes enceintes, enfants, personnes âgées, malades, handicapés, etc.

4.10 Octroi de la protection

Les personnes ni protégées ni expulsables

La Commission envisage l'harmonisation du statut des personnes qui, pour des raisons spécifiques, ne peuvent être éloignées du territoire alors qu'elles ont été déboutées de leur demande d'asile. Il s'agit d'une application des principes contenus dans les instruments internationaux sur les droits des réfugiés ou les droits de l'homme appuyant avec constance la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

En la matière, les pratiques des États membres diffèrent et le Comité juge nécessaire **que les bases d'un tel statut soient effectivement définies uniformément sur le territoire**. Il est particulièrement contestable que, dans certains pays, des personnes se retrouvent "sans statut" – sans titre de séjour, mais non expulsables –, soumises à une précarité juridique, sociale et économique incompatible avec le respect de la dignité des personnes et devenant l'enjeu des politiques d'éloignement des personnes en situation irrégulière. Sans sous-estimer la difficulté de la question, le Comité considère que **de telles situations devraient pouvoir donner lieu à délivrance d'un titre de séjour provisoire assorti du droit à exercer un emploi**.

4.11 Solidarité et partage des charges

Partage des responsabilités – Le système de Dublin

Dans un avis rendu le 12 juillet 2001 sur "une procédure d'asile commune et un statut uniforme"²², le Comité s'est prononcé sur la mise en application de la convention de Dublin. Il constatait que ce mécanisme créait d'avantage de problèmes qu'il n'en résolvait et occasionnait des coûts disproportionnés par rapport aux résultats atteints, sans éviter l'évaporation de demandeurs d'asile avant leur transfert vers le pays de première arrivée.

Reprenant ses observations, le Comité estime que le régime de Dublin (règlement et EURODAC) a eu le grand intérêt de poser la question du traitement des demandes d'asile au niveau communautaire. Mais il constate aussi que ce régime qui avait pour premier objectif de "déterminer dans les plus brefs délais quel État est responsable de l'examen d'une demande d'asile" n'a pas atteint l'objectif dérivé qui était "d'éviter les mouvements secondaires entre États membres"²³ et a, en outre, induit des charges supplémentaires et parfois très lourdes pour certains États membres, notamment parmi ceux qui forment la frontière extérieure de l'UE.

Par ailleurs, selon les travaux d'évaluation menés par la Commission²⁴, le taux de transfert entre certains pays est à peu près équilibré, au point qu'il paraît possible d'envisager de "permettre aux États membres de conclure des accords bilatéraux concernant l'annulation de l'échange du même nombre de demandeurs d'asile dans certains cas précis"²⁵. L'enregistrement des empreintes digitales des demandeurs d'asile dans EURODAC devrait quant à lui suffire à réduire encore l'*asylum shopping* et la pratique des demandes multiples.

Le Comité constate donc le coût humain disproportionné de l'application du régime de Dublin par rapport à ses objectifs techniques. Il estime que l'adoption de normes communes en marginalisant les différences de traitement de la demande par les États membres devrait réduire la place de ce critère parmi ceux qui fondent le choix d'un demandeur de déposer sa demande auprès d'un État plutôt qu'un autre mais que, en revanche, les considérations culturelles et sociales continueront de jouer un rôle indéniable dans l'intégration du réfugié dans le pays d'accueil.

22 Avis du CESE du 12.07.2001 sur la "Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Vers une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile", rapporteurs: MM. MENGOZZI et PARIZA CASTAÑOS (JOC C260, 17.09.2001).

23 Livre vert, point 12.

24 Commission: "Rapport de la Commission au Parlement et au Conseil sur l'évaluation du système de Dublin" – COM (2007) 299 final - 6 juin 2007.

25 COM(2007) 299, page 8.

Le Comité préconise donc, comme il l'a fait dans ses avis précédents²⁶, **que le demandeur d'asile soit libre de choisir le pays auquel il adresse sa demande et que, dans cette perspective, les États membres soient d'ores et déjà incités à appliquer la clause humanitaire prévue à l'article 15-1 du Règlement.** Dans la mesure où les réfugiés statutaires disposent d'une liberté leur permettant de rejoindre un autre pays que celui qui a reconnu leur statut, il ne s'agirait, en fait, que d'anticiper la mise en œuvre de ce droit.

En tout état de cause, le **Comité estime que le Règlement ne devrait pas être appliqué aux mineurs isolés**, sauf si cela s'avère la solution la meilleure dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

4.12 Solidarité financière

Une réforme du régime de Dublin dans ce sens devrait notablement alléger la charge des États membres qui, actuellement, sont les destinations premières des demandeurs d'asile. Il n'en demeure pas moins qu'il existe de fortes disparités entre les États membres quant au poids relatif des demandes enregistrées. Un mécanisme efficace de répartition des charges paraît donc nécessaire pour venir en aide à ceux qui enregistrent le plus grand nombre de demandeurs.

La réinstallation dite "interne" (à l'Union européenne) pourrait également constituer une solution partielle, mais elle ne peut être une règle ni une solution unique, d'autant qu'**aucune réinstallation ne devrait être organisée sans l'accord explicite et éclairé du réfugié concerné et sans la garantie que les conditions de cette réinstallation se situent à un niveau élevé d'intégration du réfugié dans le nouveau pays d'accueil.**

4.13 Dimension extérieure de l'asile

Aider les pays tiers à renforcer la protection – Les programmes de protection régionaux

Rappelant les expériences menées dans le cadre de programmes de protection régionaux visant à organiser la protection des réfugiés dans leurs régions d'origine ou dans les pays de transit, la Commission envisage de les consolider et de les pérenniser. Cette orientation s'inscrit parmi les axes majeurs du programme de La Haye.

Le Comité appuie les initiatives susceptibles d'améliorer les conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans les pays tiers, mais il s'interroge sur la finalité de l'organisation de centres d'accueil dans certains pays qui tels, les nouveaux États indépendants (Ukraine, Moldavie, Belarus), paraissent loin d'offrir toutes les garanties concernant les conditions d'accueil des demandeurs d'asile. Il souligne que ces programmes paraîtraient moins viser à

²⁶

Avis du CESE du 12.07.2001 sur la "Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Vers une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile", rapporteurs: MM. MENGOZZI et PARIZA CASTAÑOS (JOC C260, 17.09.2001) et l'avis du CESE du 29.05.2002 sur la "Proposition de directive du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié, ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts", rapporteuse: M^e LE NOUAIL-MARLIÈRE (JO C221, 17.09.2002).

améliorer la protection des réfugiés qu'à limiter leurs velléités de se présenter aux frontières de l'Union européenne.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe²⁷, précise que si la création de tels centres devait se poursuivre, *"ceux-ci devraient tout d'abord être établis dans l'Union européenne, avant que l'on puisse étendre l'expérience à l'extérieur de l'Union ou de l'Europe"*. Le Comité insiste pour que les pays n'ayant pas ratifié la Convention internationale de protection des réfugiés (Genève, 1951), soient exclus de ces programmes. En revanche le Comité soutient la solidarité susceptible d'être apportée par l'Union européenne à certains pays tiers ayant à faire face à des afflux massifs ou non massifs.

4.14 Flux mixtes aux frontières

Le Comité rappelle que, dans son avis sur Frontex, il avait insisté sur le fait que l'efficacité en matière de contrôle aux frontières ne devait pas s'opposer au droit d'asile. *"Il convient également d'inclure parmi les tâches de l'Agence la coordination avec les services de secours (notamment maritime) afin d'agir préventivement et d'assister les personnes qui se retrouvent en danger du fait du recours à des moyens risqués pour l'immigration clandestine"*²⁸ et demandait **que les gardes-côtes aient une formation au droit humanitaire.**

S'agissant des opérations d'interception maritime, le Comité observe qu'aucune procédure d'examen des demandes d'accès au territoire, a fortiori des demandes d'asile n'existe. Il demande que les moyens pour la mise en œuvre de telles procédures soient mis en place, afin de permettre notamment d'enregistrer les demandes d'asile au plus près du lieu d'interception.

4.15 L'UE en tant qu'acteur mondial dans les questions liées aux réfugiés

Le Comité considère que dans la perspective d'un régime commun d'asile, l'UE devrait aussi organiser ce futur système d'asile de manière telle qu'il puisse inspirer les autres parties du monde en participant de manière exemplaire au système de protection internationale des réfugiés, en garantissant que les lois européennes soient pleinement en accord avec le droit international des réfugiés et le droit humanitaire, en assumant les responsabilités qui sont les siennes.

4.16 Instruments de contrôle

Le Comité observe que son avis sur la future architecture du régime européen commun est demandé par la Commission alors que tous les instruments et initiatives de la première phase ne sont pas évalués et que les directives ne sont pas encore transposées dans toutes les

²⁷ Conseil de l'Europe - Assemblée parlementaire: *"Une évaluation des centres de transit et de traitement en tant que réponse aux flux mixtes de migrants et de demandeurs d'asile"* - Doc. 11304, 15 juin 2007.

²⁸ Avis du CESE du 29.01.2004 sur la *"Proposition de règlement du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures"*, rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS (JO C108, 30.04.2004), point 3.2.

législations nationales. Dans la perspective de respecter l'échéance 2010, il suggère de prévoir des mécanismes d'adaptation au vu des évaluations à venir et propose que la mise en œuvre de nouveaux instruments et/ou la révision des instruments existants soit assortie d'un système d'analyse et de contrôle des effets du régime commun d'asile et sur la situation des réfugiés et qui pourrait être confiée au bureau d'appui envisagé par le livre vert et auquel pourraient être associés le HCR, des ONG actives dans ce domaine, l'Agence des Droits fondamentaux de l'Union européenne, et donner lieu à un rapport annuel destiné aux institutions de l'Union européenne et aux États membres.

Le Comité demande que la Commission organise, par la suite, chaque année, un rapport sur la mise en œuvre du régime commun, qui soit transmis aux institutions consultatives (CESE et CdR) ainsi qu'au Parlement européen.

Bruxelles, le 12 mars 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen

Le Secrétaire général
du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS

Patrick VENTURINI
