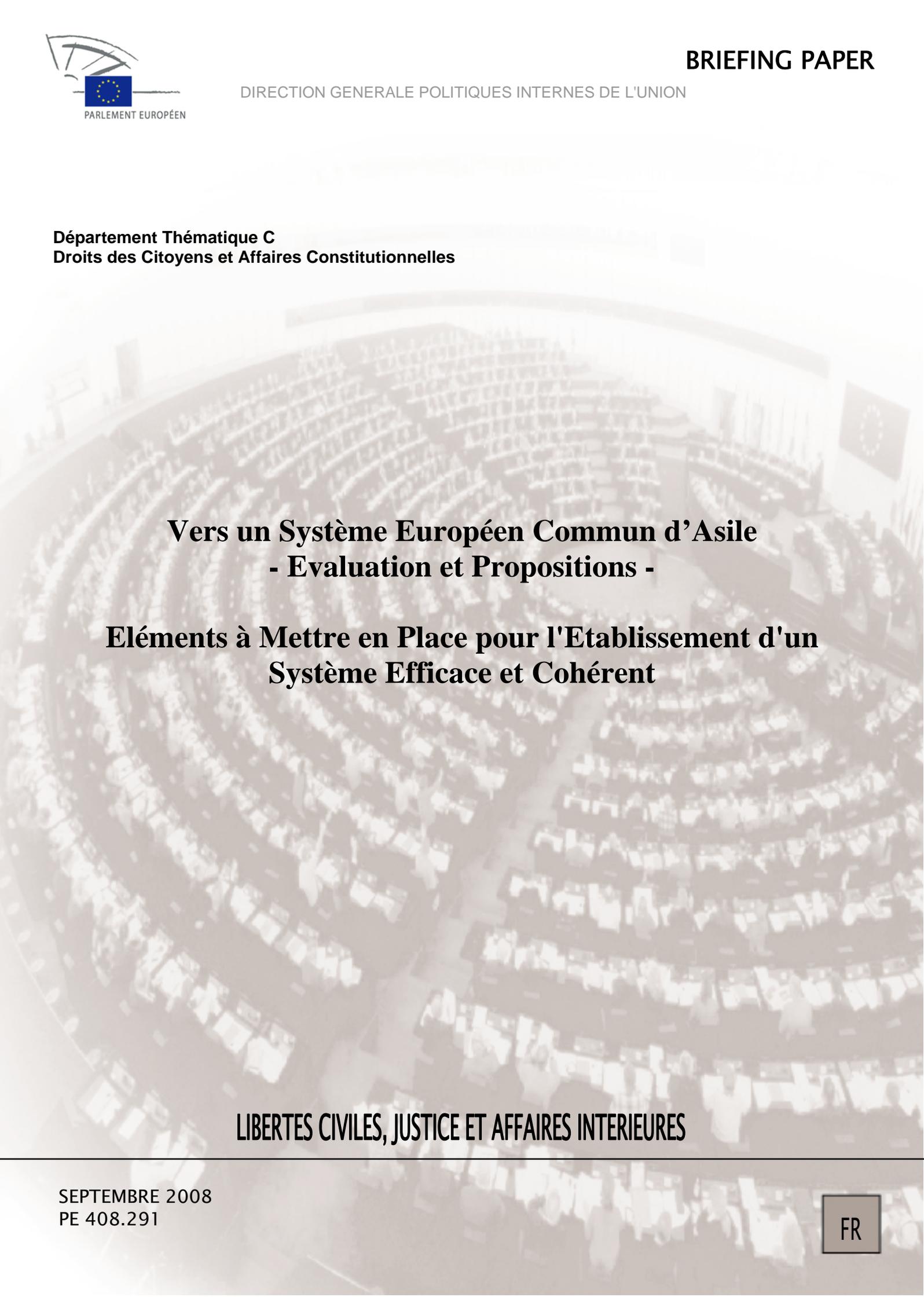


**Département Thématique C
Droits des Citoyens et Affaires Constitutionnelles**



**Vers un Système Européen Commun d'Asile
- Evaluation et Propositions -**

**Eléments à Mettre en Place pour l'Etablissement d'un
Système Efficace et Cohérent**

LIBERTES CIVILES, JUSTICE ET AFFAIRES INTERIEURES



PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKÝ PARLAMENT EUROPA-PARLAMENTET
EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT
PARLEMENT EUROPÉEN PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS
EUROPOS PARLAMENTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU EURÓPSKY PARLAMENT
EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROOPAPARLAMENTET

**Direction Générale Politiques Internes de l'Union
Département Thématique C
Droits des Citoyens et Affaires Constitutionnelles**

Vers un Système Européen Commun d'Asile - Evaluation et Propositions -

Eléments à Mettre en Place pour l'Etablissement d'un Système Efficace et Cohérent

BRIEFING PAPER

Résumé:

La note fournit une évaluation des dispositions et des objectifs du Traité de Lisbonne. Elle souligne 6 thèmes spécifiques qui devraient être traités afin d'établir un système d'asile européen efficace et cohérent, notamment la reconnaissance mutuelle des décisions d'asile, l'avenir du système de Dublin et la question du partage des charges entre les Etats membres.

PE 408.291

Cette note a été demandée par la Commission des Libertés Civiles, Sécurité et Justice du Parlement européen.

Le présent document est publié dans les langues suivantes: EN, FR.

Auteur: **Prof. Dr. h.c. Kay Hailbronner, Konstanz**

Manuscrit achevé en Juin 2008

Des copies peuvent être obtenues auprès de:

M. Jean-Louis Antoine-Grégoire

Tél: +32 2 2842753

Fax: +32 2 2832365

E-mail: jean-louis.antoine@europarl.europa.eu

Informations sur les publications DG Ipol:

<http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/cms>

Bruxelles, Parlement européen

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

NOTE SOMMAIRE N°4

Vers un Système Européen Commun d'Asile - Evaluation et Propositions - Eléments à Mettre en Place pour l'Etablissement d'un Système Efficace et Cohérent

I. Remarques générales

1. Le Traité de Lisbonne - Objectifs et Compétences - Signification d'un statut uniforme au sein de toute l'UE

Le Traité de Lisbonne confie à l'Union la tâche de développer une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant de pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement. Pour la poursuite de cet objectif, le Traité parle de «Système Européen Commun d'Asile» comprenant :

- un statut uniforme d'asile
- un statut uniforme de protection subsidiaire
- un système commun de protection temporaire
- des procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut uniforme d'asile ou de protection subsidiaire
- des critères et des mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable
- des normes concernant les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et de protection subsidiaire
- le partenariat et la coopération avec les pays tiers pour gérer les flux de personnes demandant l'asile, ou une protection subsidiaire ou temporaire.

Bien que les termes de « système européen commun d'asile » et de « statut uniforme » laissent une certaine marge d'interprétation, il résulte de l'énumération de l'Article 78 § 2 que jusqu'à présent un système européen commun d'asile n'implique pas un transfert vers l'Union européenne, de la responsabilité de l'accueil des demandeurs d'asile et du traitement de leur demande. Cela ne doit cependant pas être considéré comme un obstacle juridique à la conclusion, entre les Etats membres, d'accords ayant pour but de créer des institutions communes pour traiter les demandes d'asile et/ou des cours spécialisées appelées à statuer sur les recours formés à l'encontre de décisions négatives dans le domaine de l'asile. En outre, la responsabilité des Etats membres en matière d'accueil des demandeurs d'asile et d'examen des demandes sur leur territoire n'exclut pas la mise en place de différentes formes de coopération intergouvernementale ni l'expérimentation de « procédures européanisées d'asile » avec comme objectif l'identification des avantages et des inconvénients du transfert de la responsabilité du traitement de l'asile à des organes européens. La Commission européenne a bien fait comprendre que sa conception d'un système européen commun d'asile consiste en une législation progressiste, conduisant au passage de dispositions facultatives à des dispositions obligatoires, à une abolition des clauses d'«opt-out» et finalement à une harmonisation complète des procédures, des critères et des mécanismes aussi bien que des normes mentionnées dans le nouvel Article 78. Pour réaliser cet objectif un deuxième ensemble de directives remplacerait respectivement chacune des directives existantes par la mise en place d'une procédure entièrement harmonisée et d'une législation matérielle dans le domaine de l'asile.

Ni les termes de «système européen commun d'asile», ni l'objectif d'un statut uniforme n'excluent nécessairement le maintien d'une certaine flexibilité et d'un certain pouvoir discrétionnaire dans l'application de règles et de normes procédurales communes. Un système européen «commun» d'asile suppose indubitablement davantage d'harmonisation. Il est cependant nécessaire de réfléchir aux objectifs qui doivent être atteints par l'harmonisation des droits nationaux ainsi qu'aux moyens disponibles pour parvenir à un consensus plus important parmi les Etats membres de l'UE, en particulier sur les questions qui constituent des éléments clés d'un système européen commun d'asile. Il est peu probable que les Etats membres de l'UE, lorsqu'ils ont ratifié le Traité de Lisbonne, aient été prêts à abandonner complètement leurs concepts spécifiques visant à prendre en compte les besoins de protection. Il ne faudrait pas perdre de vue que les normes et les concepts nationaux divergents ne sont pas simplement le résultat d'une bonne ou d'une mauvaise volonté d'un Etat mais aussi le reflet des différentes expériences, traditions, conditions sociales et géographiques des Etats. Cela ne signifie pas pour autant qu'il ne soit pas nécessaire de faire disparaître certaines contradictions et divergences qui apparaissent dans les normes et les pratiques nationales comme indiqué dans les notes précédentes.

Toute harmonisation législative future doit partir d'une analyse approfondie des objectifs assignés au système européen commun d'asile et de ses éléments clés. L'évaluation de la transposition des directives dans les systèmes juridiques des Etats membres de l'UE devrait être suivie d'une analyse de l'impact des directives de première génération sur les pratiques nationales et la jurisprudence.

Tant les directives que le Traité de Lisbonne renvoient en grande partie à la Convention de Genève et au protocole du 31 janvier 1967 concernant le statut des réfugiés ainsi qu'à d'autres traités pertinents en la matière (Article 78). La Cour Européenne sera probablement confrontée à un grand nombre de questions non résolues sur l'interprétation de la Convention de Genève ce qui peut avoir un impact considérable sur la future harmonisation législative. En outre, avec l'adhésion de l'Union européenne à la Convention Européenne des Droits de l'Homme, la Cour Européenne des Droits de l'Homme sera compétente pour procéder à l'examen de recours sur les points qui concernent l'interprétation de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

Les gouvernements des Etats Membres et le Parlement européen peuvent, dans l'exercice de leurs responsabilités législatives, souhaiter exercer une influence sur l'interprétation de la Convention de Genève. Puisque la pratique des Etats et les accords ultérieurs représentent un élément essentiel pour l'interprétation des traités internationaux (paragraphe 3a de l'Article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des Traités), il peut être souhaitable de réfléchir à des procédures de résolution des questions controversées sur l'interprétation de la Convention de Genève ou aux implications de la Convention Européenne des Droits de l'Homme sur le développement ultérieur du système européen commun d'asile.

Les différentes formulations du Traité de Lisbonne ne laissent aucun doute sur le fait que la future législation européenne ne sera pas limitée « aux normes minimales ». Par conséquent, l'Union européenne est en droit d'aller au-delà du « minimum » à condition que la majorité nécessaire soit atteinte au cours de la procédure législative. Les différents termes employés dans le Traité de Lisbonne indiquent que l'emploi de « normes » et non plus de « normes minimales » semblerait montrer que les « normes » puissent être distinguées des « normes minimales » en ce qu'elles prennent en considération un niveau moyen plutôt que le niveau

commun le plus bas à tous les Etats membres de l'UE. Cependant, il peut être très difficile de distinguer les « normes » et « les normes minimales » en fonction du niveau de traitement accordé aux demandeurs d'asile.

Les termes « normes minimales » sont fréquemment mentionnés en relation étroite avec la disposition relative à des « normes plus favorables » qui est explicitement édictée dans toutes les directives. Le concept de « normes minimales » et la disposition relative à des « normes plus favorables » n'ont pas la même signification. Les termes « normes minimales » supposent une vision législative qui limite les règles juridiques à un ensemble « de règles minimales » qui doivent être observées par tous les Etats membres de l'UE sans prétendre établir un cadre réglementaire d'ensemble. La disposition relative à des « normes plus favorables » autorise simplement les Etats membres à aller au-delà des normes générales établies dans le système européen commun d'asile.

Malgré cette différence il faut reconsidérer la disposition relative à des « normes plus favorables » au regard des objectifs d'un système européen commun d'asile et d'un « statut uniforme ».

Premièrement, la disposition a en effet souvent conduit à une non-transposition partielle ou totale des dispositions des directives de première génération, les Etats membres arguant du fait qu'aucune transposition n'était nécessaire dès lors que des droits nationaux plus favorables étaient maintenus. Ceci peut être observé pour la transposition des dispositions relatives à la définition de réfugié et/ou la définition des personnes pouvant prétendre à la protection subsidiaire. La même constatation peut être faite au sujet de la transposition des dispositions obligatoires relatives au refus ou à la cessation du statut de réfugié et du statut de protection subsidiaire, quand aucune disposition n'est prévue dans le droit national.

Deuxièmement, le but de l'harmonisation européenne et en particulier d'un statut uniforme peut être compromis si l'on permet à des Etats membres de l'UE de maintenir des normes différentes et sensiblement plus élevées pour le traitement des demandeurs d'asile et les critères d'éligibilité. L'objectif de l'harmonisation européenne d'éviter les mouvements secondaires, ne pourra se faire si les différences entre les Etats membres reste un facteur essentiel dans le choix du pays d'accueil (Etat membre dont les pratiques ou les lois sont plus favorables que dans un autre Etat membre). En même temps il sera très difficile de s'accorder sur un système général de reconnaissance mutuelle des décisions dans le domaine de l'asile si les ressortissants de pays tiers peuvent bénéficier d'un statut de protection internationale régi par des règles matérielles et procédurales sensiblement plus favorables (ou souples) que celles qui sont fixés dans un système européen commun d'asile.

L'application des règles sur l'exécution des décisions de retour, basée sur une reconnaissance générale des décisions dans le domaine de l'asile peut également être sensiblement entravée. D'un autre côté, des normes plus favorables peuvent être un outil utile pour acquérir des expériences qui permettent d'apprécier l'effet de nouvelles dispositions législatives sur l'efficacité des systèmes d'asile et le traitement approprié des demandeurs d'asile. Par conséquent, une législation modèle devrait être établie (peut-être par le biais d'autorisations de la Commission européenne) si les Etats membres souhaitent décréter ou maintenir des normes plus favorables quant aux règles et aux critères essentiels d'octroi d'un statut de protection internationale. En principe, cependant, les Etats membres devraient appliquer des critères communs d'éligibilité. Ils peuvent, en vertu de leur droit national, accorder des permis

nationaux de séjour mais ne devraient pas appliquer de règles plus favorables quant aux critères d'éligibilité et au contenu d'un statut de protection internationale.

En conclusion, une question d'ordre générale devrait être brièvement abordée : cette question concerne le choix des instruments pour légiférer (règlements au lieu de directives). Le principe de la subsidiarité -explicitement établi dans le Traité de Lisbonne pour les propositions qui entrent dans le cadre des chapitres 4 et 5- ne s'applique pas au système européen commun d'asile ni à la mise en place d'un statut uniforme. Par conséquent, le terme « mesures » stipulé à l'Article 78 renvoie en principe aux règlements et non aux directives. Les règlements n'exigent pas de transposition; ils auraient également le grand avantage d'éviter des transpositions nationales divergentes qui peuvent être une source considérable de confusion et de retards dans la construction d'un système européen commun d'asile et d'un statut uniforme. Malgré la nécessité de laisser aux Etats membres une certaine flexibilité et un certain pouvoir discrétionnaire dans quelques domaines, les règlements auraient le net avantage de permettre l'établissement d'un système d'asile plus transparent ou plus facilement comparable. Le concept même d'un statut uniforme et d'une reconnaissance mutuelle automatique des décisions dans le domaine de l'asile penche en faveur du recours à des règlements plutôt qu'à des directives, au moins pour certaines parties du nouveau système. A long terme enfin, une législation européenne uniforme dans le domaine de l'asile devrait être envisagée afin d'éviter les chevauchements fréquents et l'incohérence occasionnelle résultant de directives multiples adoptées à des moments différentes.

II. Questions particulières

Pour permettre l'établissement d'un système européen d'asile efficace et cohérent, de nouveaux éléments à mettre en œuvre ont été suggérés dans le débat public:

1. Reconnaissance mutuelle des décisions dans le domaine de l'asile;
2. L'avenir du système de Dublin qui détermine l'Etat responsable pour traiter d'une demande;
3. Le partage des charges entre les Etats membres – mise en place d'un système de répartition intra-européen des demandeurs d'asile ;
4. Établissement d'un bureau européen de coordination ;
5. L'avenir de la protection juridictionnelle – mise en place de juridictions européennes spécialisées dans le domaine de l'asile ou de cours d'appel;
6. La dimension extérieure d'un système européen commun d'asile.

1. Reconnaissance mutuelle des décisions d'asile

Le règlement de Dublin II contient quelques règles sur la responsabilité des Etats membres de l'UE après une décision de refus de l'octroi de l'asile. En outre, la directive 2003/109 relative aux permis de séjour de longue durée inclut les réfugiés reconnus. En dehors de cela, les décisions nationales dans le domaine de l'asile n'entraînent pas de conséquence automatique

pour les autres Etats membres. Une décision ne lie pas un autre Etat membre. Le HCR a mentionné que ceci mène à un certain nombre de problèmes, par exemple dans les cas d'extradition (réponse au Livre vert de la Commission européenne, septembre 2007, P. 27). Avec la mise en place d'un système européen commun d'asile il semble logique que les décisions en matière d'asile soient reconnues par les autres Etats membres. Cependant, il faut préciser les conséquences juridiques qui résultent d'un système de reconnaissance mutuelle. En outre, il semblerait difficile au stade actuel de l'harmonisation d'étendre un système de reconnaissance mutuelle à la protection subsidiaire.

Proposition :

Il faudrait analyser plus en détail l'utilité et les conséquences d'un système de reconnaissance mutuelle.

2. L'avenir du système de Dublin - détermination de l'état responsable de traitement d'une demande d'asile

Le système de Dublin a fréquemment été critiqué et considéré comme un gaspillage d'énergie et de ressources dans la mesure où il répartit les demandeurs d'asile au sein de l'Union européenne au lieu de déclarer responsable l'Etat membre dans lequel la demande a été introduite. La simple comparaison statistique des chiffres ignore cependant l'objectif essentiel du système de Dublin : éviter les mouvements secondaires et l'utilisation du système d'asile comme un moyen détourné pour immigrer illégalement. Il est essentiel que les demandeurs d'asile, aux fins de recevoir la protection appropriée, n'aient pas le droit de choisir librement le pays d'accueil au sein de l'Union européenne. Par conséquent, le système performant mis en place par le règlement de Dublin -qui impose un processus de détermination rapide et des mécanismes efficaces afin renvoyer un demandeur d'asile à l'Etat membre de l'UE responsable du traitement de sa demande- devrait être maintenu et développé dans le futur. Ceci exige également de la part de l'Union européenne une surveillance considérablement plus importante du respect, par les Etats membres, des normes matérielles et procédurales d'un système européen commun d'asile. Le non respect par un Etat membre des règles fondamentales des droits des demandeurs d'asile qui conduirait à une non application des règles de Dublin, devrait automatiquement déclencher un processus de surveillance par l'Union européenne.

Proposition:

Mise en place d'un système de surveillance afin de vérifier la conformité aux règles procédurales et de fond d'un système européen commun d'asile.

3. Le partage des charges entre les Etats membres – mise en place d'un système de répartition intra-européen des demandeurs d'asile

Le système de Dublin peut mener à une répartition inégale des charges entre les Etats membres de l'UE et peut par la suite compromettre la volonté des Etats membres de s'acquitter entièrement de leurs obligations conformément aux termes du règlement de Dublin II. A l'heure actuelle, un système de répartition intra-UE des demandeurs d'asile semble être difficilement acceptable. Des fonds supplémentaires pourraient être alloués afin d'alléger la charge financière qui doit être supportée par les Etats dont les frontières sont ouvertes sur

l'extérieur de l'UE. Cependant, si, en tant que fondement même du système européen commun d'asile, on accepte que l'asile puisse être non seulement considéré comme une responsabilité nationale mais aussi comme une responsabilité de l'Union européenne, il semblerait alors logique de développer des concepts pour créer plus de solidarité au sein de l'UE par :

1. La mise en place d'un mécanisme élargissant le champ d'application de la directive 2001/55 relative à la protection temporaire. Dans la mesure où la directive s'applique uniquement en cas d'afflux massif de réfugiés, elle ne peut pas être appliquée à d'autres fins tel que l'accueil de catégories spécifiques de personnes ayant besoin d'une protection internationale pendant une période provisoire (Irak, Afghanistan);
2. Un système de coopération volontaire qui permettrait d'accueillir des personnes ayant besoin d'une protection temporaire. Un mécanisme de compensation financière à charge des Etats membres de l'UE ne participant pas à ce système pourrait être conçu (établissement d'un « pool » de permis de séjour);
3. Dans les Etats membres de l'UE où une telle coopération peut apparaître utile, des fonds financiers devraient être disponibles dans le cas de traitements communs des demandes et de recours communs.

Proposition:

Mise au point d'un système permettant d'étendre et de faciliter l'application de la directive 2001/55.

4. Établissement d'un bureau européen de coordination

Il y est évident qu'il y a un besoin urgent de coordonner les pratiques en matière d'asile. En particulier, la mise en oeuvre pratique des directives soulèvera des questions de coopération pratique et de coordination des activités, par exemple en ce qui concerne le retour des réfugiés dont la demande d'asile a été rejetée, l'accès aux informations sur les pays d'origine, la création de centres d'information communs sur la sécurité des pays d'origine et des pays tiers de transit etc. En outre, il est nécessaire d'identifier les questions controversées relatives à l'interprétation des règles communautaires en matière d'asile aussi bien que de résoudre les problèmes d'interprétation de la Convention de Genève et de la Convention Européenne des Droits de l'Homme. L'application des normes existantes, par les Etats membres, est un domaine essentiel où la coopération est requise et c'est pourquoi cette coopération relève de la responsabilité élémentaire des gouvernements. Par conséquent, en premier lieu, la consultation et la coopération intergouvernementale devraient être renforcées en établissant un comité responsable de l'établissement de recommandations aux fins de trouver une solution aux controverses relatives à l'interprétation des divers instruments juridiques.

Proposition:

Mise en place d'un comité chargé des problèmes d'interprétation.

5. Recours juridictionnels

La participation de la Cour Européenne de Justice et de la Cour Européenne des Droits de l'Homme dans l'interprétation de la législation européenne en matière d'asile soulève la question du rôle de ces juridictions dans la résolution des problèmes pour lesquels aucun accord politique ne pourrait être conclu. Cette question devrait être abordée au moment de la discussion des objectifs de la législation et de la coopération future. C'est principalement du ressort des Etats membres de l'UE et du Parlement européen que de concevoir le contenu futur d'un système européen commun d'asile. Il appartient aux juridictions, quant à elles, d'interpréter la loi et non de l'élaborer. Ceci devrait être pris en considération dans le processus futur d'harmonisation de la législation.

Le problème de la protection juridictionnelle soulèvera une autre question relative à la mise en place de juridictions européennes spécialisées dans le droit d'asile ou de cours d'appel chargées de l'interprétation des normes européennes issues du système européen commun d'asile. Il est probable que le nombre élevé de recours à titre préjudiciel autant que la nature hautement spécialisée des questions présentées à la Cour Européenne exigent davantage de ressources humaines et de compétences. Une des solutions possibles serait la mise en place de cours d'appel spécialisées, se composant de juges ou d'experts en droit d'asile des différents Etats membres. Ce système, basé sur des dispositions procédurales spécifiques qui assureraient un processus plus rapide de détermination (de l'Etat membre responsable de la demande), aurait des avantages considérables par rapport au système actuel.

Proposition:

Mise en place d'un comité d'appel européen spécialisé.

6. La dimension externe d'un système européen commun d'asile

Dans le processus d'harmonisation et de rapprochement de la législation des Etats membres en matière d'asile, opéré par les directives de première génération, la dimension extérieure d'un système européen commun d'asile semble avoir perdu, quelque peu, une partie de son focus bien que la Commission européenne ait bien fait plusieurs tentatives pour aborder cette question. Le fait que seul un progrès modeste semble avoir été réalisé dans les relations avec les pays tiers pourrait être une des raisons. Malgré le progrès modeste accompli, il est évident qu'un système européen commun d'asile ne peut pas fonctionner efficacement sans prendre en compte de manière plus significative sa dimension extérieure. La dimension extérieure doit être prise en considération à tous les stades de la procédure d'asile, pendant laquelle des questions se posent sur la protection alternative, la détermination de la responsabilité et le retour des demandeurs à qui l'asile n'a pas été octroyé.

On peut mentionner les éléments suivants, qui, d'une manière controversée ont été analysés dans les documents et les études précédents:

- traitement extérieur dans les pays de premier asile;
- renforcement des capacités d'accueil des pays de premier asile;
- approches plus souples pour pouvoir réagir aux mouvements spécifiques de réfugiés;

- établissement de règles et de procédures de retour standardisées en coopération avec les pays d'origine;
- élargissement du système des accords bilatéraux de réadmission à un concept général de réadmission.

Proposition:

Élaboration d'un concept cohérent de traitement externe et de méthodes alternatives d'examen des demandes de protection.

Commentaire final:

Bien qu'actuellement toutes les propositions soient clairement orientées vers un système d'asile basé sur la responsabilité nationale pour l'examen des demandes d'asile, on ne devrait pas complètement exclure l'idée d'un système d'asile administré exclusivement à un niveau européen et reposant sur des normes procédurales et de fond européennes. Une étude devrait être consacrée à analyser tant les difficultés que les avantages éventuels d'un tel système (exclusion du recours aux procédures, aux normes et aux demandes nationales) et on devrait admettre une certaine flexibilité afin de tester, à titre expérimental, les procédures communes d'asile aussi bien que le traitement européen de l'asile.