

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 18.2.2009
SEC(2009) 154

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

Proposition de

REGLEMENT DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL

portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

{COM(2009) 66 final}
{SEC(2009) 153}

1. PROCÉDURE ET CONSULTATION DES PARTIES INTÉRESSÉES

1.1. Appels à la création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile

La Commission a adopté en juin 2008 une communication¹ intitulée «Plan d'action en matière d'asile – Une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union», qui définissait une feuille de route pour la seconde phase d'achèvement du régime d'asile européen commun (RAEC), et a annoncé une proposition législative en vue de la création d'un **Bureau européen d'appui en matière d'asile**.

Fin septembre 2008, le Conseil européen a adopté le Pacte européen sur l'immigration et l'asile. Dans ce Pacte², le Conseil européen est expressément convenu de «mettre en place en 2009 un **bureau d'appui européen** qui aura pour mission de faciliter les échanges d'informations, d'analyses et d'expériences entre États membres et de développer des coopérations concrètes entre les administrations chargées de l'examen des demandes d'asile».

1.2. Consultation et expertise

Le Plan d'action asile a été préparé sur la base d'une réflexion approfondie et de consultations avec les parties concernées sur l'architecture future du RAEC, ainsi que sur les résultats du débat qui a suivi le Livre vert de la Commission publié en juin 2007³, dont l'objectif était d'identifier les options envisageables pour la seconde phase du RAEC. Des questions spécifiques⁴ avaient été posées en ce qui concerne l'éventuelle création d'une structure d'appui en matière d'asile. En réponse à la consultation publique, 89 contributions ont été envoyées par un large éventail d'acteurs du domaine de l'asile⁵, dont 20 États membres, des autorités régionales et locales, le Comité économique et social européen, le Comité des régions, l'UNHCR, des universités, des partis politiques et un grand nombre d'ONG. Les réponses au Livre vert ont démontré un large soutien aux activités permettant de renforcer la coopération pratique dans le secteur de l'asile, ainsi qu'à l'idée de créer une structure spécifique d'appui et de coordination de ces activités sous la forme d'un bureau d'appui en matière d'asile. L'option privilégiée dans

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Plan d'action en matière d'asile - Une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union, COM(2008) 360.

² http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?page=Result&lang=EN&typ=Advanced&cmsid=639&ii_PUBLIC_DOC=%3E0&ff_COTE_DOCUMENT=13440%2F08&ff_COTE_DOSSIER_INST=&ff_TITRE=&ff_FT_TEXT=&ff_SOUS_COTE_MATIERE=&dd_DATE_DOCUMENT=&dd_DATE_REUNION=&dd_FT_DATE=&fc=ALLLANG&srm=25&md=100&ssf=

³ Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun, COM(2007) 301.

⁴ Voir le point 3, questions 21 et 22.

⁵ Les 89 réponses à la consultation peuvent être consultées à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/news_contributions_asylum_system_en.htm.

le rapport d'analyse d'impact du plan d'action asile incluait la création d'un **Bureau européen d'appui en matière d'asile**.

Début 2008, la Commission a lancé une étude externe de faisabilité sur la création d'une structure de soutien à la coopération pratique en matière d'asile, afin de préparer l'analyse d'impact du futur Bureau européen d'appui en matière d'asile. L'étude externe s'est basée sur une série de consultations des parties concernées, au cours desquelles dix études de cas ont été réalisées et des entretiens ont eu lieu avec plus de 50 parties concernées⁶.

2. DEFINITION DU PROBLEME

2.1. Description du problème

Le Conseil européen de septembre 2008, lorsqu'il a adopté le Pacte européen sur l'immigration et l'asile a solennellement rappelé que tout étranger persécuté a le droit d'obtenir aide et protection sur le territoire de l'Union européenne en application de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, modifiée par le protocole de New York du 31 janvier 1967, et des autres traités y afférents. Bien que de grands progrès aient été accomplis ces dernières années, grâce à la mise en œuvre de normes minimales communes, sur la voie de la mise en place du régime d'asile européen commun, de fortes disparités subsistent d'un État membre à l'autre concernant l'octroi de la protection et les formes que celle-ci revêt.

Des instruments juridiques ont été adoptés durant la première phase du RAEC. Cependant, la mise en œuvre des directives sur le plan pratique révèle d'importantes différences dans le traitement des demandes d'asile à la fois en termes de qualité d'évaluation et de diversité du traitement au sein de l'Union. C'est pourquoi, dans son Plan d'action en matière d'asile de juin 2008, la Commission a décidé (1) de mener une révision en profondeur de l'acquis en matière d'asile afin d'en améliorer le contenu, et (2) a insisté sur la nécessité, parallèlement à cette révision, d'améliorer la coopération pratique liée au RAEC.

Bien que la coopération pratique liée au RAEC puisse être considérée comme étant déjà bien développée, de nombreux aspects en demeurent limités dans leur champ d'application, tout en n'étant pas optimaux, et doivent donc être améliorés.

⁶ Le contractant a réalisé les travaux suivants: examen et analyse des réponses apportées par les États membres au Livre vert; entretiens avec des fonctionnaires de la DG JLS chargés des questions d'asile et des fonctionnaires chargés des agences au sein du Secrétariat général. Des entretiens ont eu lieu avec les acteurs suivants: représentants du Parlement européen; représentants d'initiatives ou de structures de coopération existantes (p.ex. EURASIL, CIG, CDGSI, REM); représentants d'ONG et d'organisations intergouvernementales, y compris le CERE, l'UNHCR et Caritas Europe, ainsi que de départements ministériels et d'organes compétents en matière de définition des politiques d'asile dans 10 États membres. Des études de cas ont été menées concernant la Belgique, la France, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, la Slovaquie, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni.

2.2. Problèmes spécifiques

Les problèmes majeurs en ce qui concerne la coopération pratique sont les suivants:

- distorsions dans les pratiques et échanges de bonnes pratiques se révélant non optimaux au niveau européen;
- pressions sur les systèmes d'asile des États membres et surcharge pour certains États membres;
- coopération et coordination limitées en ce qui concerne la dimension extérieure du RAEC.

2.3. Droit de l'Union à agir

La base juridique actuelle de l'action communautaire dans le domaine de l'asile est l'article 63, paragraphe 1 et 2, du traité CE. Ces dispositions prévoient que le Conseil arrête «des mesures relatives à l'asile, conformes à la convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés ainsi qu'aux autres traités pertinents» ainsi que des «mesures relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées» dans les domaines tels que la responsabilité des États membres, les conditions d'accueil, les normes minimales relatives aux conditions à remplir pour pouvoir prétendre au statut de réfugié, l'octroi d'une protection (y compris temporaire) et la recherche d'un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir les demandeurs d'asile.

En ce qui concerne la coopération pratique (dans le domaine de l'asile), la base juridique actuelle se trouve dans l'article 66 du traité CE, qui prévoit que le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 67, arrête des mesures pour assurer une coopération entre les services compétents des administrations des États membres dans les domaines visés par le titre IV (visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes), ainsi qu'entre ces services et la Commission.

3. OBJECTIFS

Les objectifs sont décrits dans le tableau ci-dessous.

Objectifs généraux	Objectifs spécifiques	Objectifs opérationnels (produits et effets)
Traitement juste et plus harmonisé des demandes de protection internationale au sein de l'Union, en vue de son amélioration	Réduire les différences dans la mise en œuvre de la législation, des politiques et des pratiques opérationnelles entre les États membres.	Améliorer les capacités, connaissances et savoir-faire des différents acteurs impliqués dans la procédure d'asile.
	Réduire les différences dans la qualité et le contenu de l'information relative au pays d'origine et harmoniser la collecte, la production et l'évaluation de celle-ci.	Améliorer la collecte et la qualité de l'information relative au pays d'origine et la rendre accessible à tous les États membres afin d'améliorer l'interprétation et l'évaluation de celle-ci.
Amélioration de la solidarité et du partage des charges entre États membres dans le domaine de l'asile	Réduire la surcharge pesant sur certains États membres.	Soutien aux États membres afin de disposer de capacités et soutien aux États membres dont le système d'asile et la capacité d'accueil sont soumis à des pressions particulières.
	Améliorer la capacité des États membres à gérer les demandes d'asile, y compris les situations d'afflux massifs de demandeurs d'asile.	
Meilleure gestion des flux de réfugiés vers l'UE par le développement de la dimension externe du RAEC	Améliorer la mise en œuvre des aspects liés à la dimension externe de l'asile, tels que les programmes régionaux de protection et la réinstallation.	Améliorer la réinstallation réussie des demandeurs de protection internationale en dehors de l'UE.
		Renforcer les systèmes de protection dans les pays tiers.

4. OPTIONS

Deux groupes d'options sont analysés dans le rapport d'analyse d'impact.

Le premier groupe d'options concerne les tâches et missions devant être confiées à la structure d'appui.

Le second groupe d'options concerne l'organisation potentielle, sur le plan institutionnel, de la structure d'appui afin de lui permettre d'être opérationnelle de façon optimale. Huit options institutionnelles majeures, visant à l'établissement de la structure d'appui qui sera amenée à accomplir les tâches et missions visées plus haut, sont étudiées dans le rapport d'analyse d'impact.

4.1. Tâches et missions devant être confiées à la future structure d'appui en matière d'asile

Une analyse permettant l'évaluation des options possibles a été menée pour chaque tâche et mission à confier à la future structure d'appui en matière d'asile. Les tâches suivantes ont été considérées comme pouvant être confiées à la future structure d'appui:

- Échanges de bonnes pratiques
- Appui au contrôle de la mise en œuvre et au contrôle de qualité
- Activités en vue d'améliorer la collecte et la qualité de l'information relative au pays d'origine et/ou d'améliorer l'évaluation de l'information relative au pays d'origine
- Groupe d'experts en matière d'asile
- Transferts intra-communautaires
- Formation et développement des capacités
- Activités liées aux aspects externes de la coopération pratique en relation avec le RAEC: réinstallation et programmes régionaux de protection.

4.2. Options relatives à la forme institutionnelle à donner à la future structure d'appui en matière d'asile

Une analyse a été menée pour chacune des huit options relatives à la forme institutionnelle de la structure d'appui (parmi celles-ci, deux options ont été rapidement écartées).

- Statu quo (option écartée)
- Renforcement de l'unité au sein de la Commission européenne
- Création d'un nouveau réseau
- Création d'une nouvelle agence de régulation (non décisionnelle)
- Incorporation de la structure d'appui dans une agence de régulation déjà existante:
 - dans l'agence européenne des droits fondamentaux (FRA)
 - dans l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'UE (FRONTEX)

- dans la future agence chargée de la gestion opérationnelle des SIS II, VIS et EURODAC et du développement et de la gestion d'autres systèmes informatiques de grande ampleur (Agence IT).
- Création d'une Autorité européenne commune d'appui (agence de régulation décisionnelle – option écartée par le Plan d'action en matière d'asile)

5. OPTION PRIVILÉGIÉE

Les sept tâches décrites sont considérées dans le rapport comme pouvant être confiées à la future structure d'appui et accomplies par celle-ci.

Le rapport d'analyse d'impact analyse chaque option institutionnelle pour la future structure d'appui en matière d'asile. Le tableau ci-dessous permet de comparer les principales conclusions pour chacune des huit options. Il faut souligner que les critères «réalisation des objectifs», «faisabilité politique», et «implications pour le budget communautaire» ont été considérés comme les plus importants lors de l'évaluation finale des options.

ÉVALUATION OPTIONS	Réalisation des objectifs (efficacité fonctionnelle et pratique) Elevée (+++) à faible (- - -)	Temps nécessaire à la mise en œuvre Court (+++) à long (- - -)	Soutien nécessaire de la part de la Commission à la future structure (externe) Elevé (- - -) à faible (+++)	Faisabilité juridique Elevée (+++) à faible (- - -)	Faisabilité politique Elevée (+++) à faible (- - -)	Implication pour le budget communautaire (voir chiffres détaillés dans les annexes financières du rapport d'analyse d'impact – analyse financière ex ante)			Évaluation globale Positive (+ à +++) négative (- à - - -)
						Depuis le début des opérations jusqu'en 2010 (estimation)	Coûts de fonctionnement minimaux 2011	Coûts de fonctionnement maximaux, à partir de 2011	
Option 1 Statu quo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Option 2 Unité COM	+	++	Non applicable	+++	- -	320.000	2.959.017	5.732.809	+
Option 3 Réseau	- -	-	- -	++	+	345.000	3.970.395	8.067.187	-
Option 4 Bureau d'appui	+++	+	- -	+++	+++	6.145.016	10.318.738	17.612.984	++(+)
Option 5 FRA	-	-	- -	+	+	600.000	6.654.449	12.104.600	-
Option 6 FRONTEX	-	-	- -	+	-	600.000	6.654.449	11.940.342	- -
Option 7 Agence IT	- - -	- - -	- -	-	- -	600.000	6.818.706	12.331.105	- - -
Option 8 Autorité	+++	+	- -	- - -	- - - -	Non disponible	Non disponible	Non disponible	- - -

Sur la base de ce qui précède, d'un point de vue institutionnel, la création d'une **agence de régulation**, en tant que modèle institutionnel du futur bureau européen d'appui en matière d'asile, apparaît comme l'**option privilégiée**.

Le Bureau européen d'appui en matière d'asile semble être la meilleure option pour renforcer la coopération pratique liée au RAEC, concernant l'ensemble des tâches devant être confiées à la structure d'appui. Bien que cette solution soit la plus onéreuse en termes financiers, la création du bureau d'appui sous la forme d'une agence de régulation apparaît comme la meilleure option, étant donné qu'elle sera la plus efficace en ce qui concerne la réalisation des objectifs, et étant donné qu'elle apparaît comme bénéficiant d'une meilleure faisabilité juridique et politique que les autres options. En particulier, le bureau disposera du plein soutien du Parlement européen et des États membres pour une adoption rapide de son règlement fondateur. Il disposera également du plein soutien des services de la Commission pour une mise en place rapide du bureau après adoption du règlement fondateur par le législateur. Il sera un centre européen indépendant d'expertise en ce qui concerne l'asile et il aidera les États membres à se familiariser avec les systèmes et les pratiques des autres États membres, à développer des relations de travail plus soutenues entre les services chargés de l'asile au niveau opérationnel, à renforcer la confiance entre les différents systèmes et à atteindre une plus grande cohérence en pratique.