



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 6.6.2007
COM(2007) 301 final

LIVRE VERT

sur le futur régime d'asile européen commun

(présenté par la Commission)

LIVRE VERT

sur le futur régime d'asile européen commun

1. INTRODUCTION

La création d'un régime d'asile européen commun, pleinement intégré à un espace de liberté, de sécurité et de justice, trouve son origine dans 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.

La Commission est décidée à ne pas ménager ses efforts pour concrétiser cet objectif ambitieux, raison pour laquelle elle lance ici un vaste processus de consultation sur la forme que devrait prendre ce régime d'asile. Le présent livre vert a pour objectif de déterminer les différentes options envisageables dans le cadre juridique communautaire actuel en vue d'entamer la seconde phase de création du régime d'asile européen.

Les grandes lignes du régime d'asile européen commun, telles que définies dans le programme de Tampere et confirmées dans le programme de La Haye, peuvent se résumer comme suit: création d'une procédure d'asile commune et introduction d'un statut uniforme applicable à l'ensemble du territoire de l'UE. La finalité de cette démarche est donc de créer un cadre homogène au niveau européen, de mettre en place un régime garantissant aux personnes qui en ont véritablement besoin un accès à un niveau élevé de protection dans des conditions équivalentes dans tous les États membres, tout en prévoyant un traitement équitable et efficace pour les personnes dont il a été constaté qu'elles n'avaient pas besoin de protection.

La première phase visait l'harmonisation des différents cadres juridiques nationaux en prenant pour référence des normes minimales communes, gages d'équité, d'efficacité et de transparence. Des progrès remarquables ont été accomplis entre 1999 et 2006, en particulier grâce à l'adoption des quatre grands instruments législatifs qui constituent l'acquis actuel et posent les fondements du régime d'asile européen commun¹. La Commission veillera à ce que les instruments juridiques déjà adoptés soient transposés dans les délais impartis et effectivement mis en œuvre par les États membres.

L'évaluation des instruments et des initiatives de la première phase n'est pas encore achevée, mais, compte tenu de la nécessité d'avancer des propositions en vue de la seconde phase suffisamment tôt pour qu'elles soient adoptées en 2010, il est indispensable de passer dès maintenant à une réflexion et à un débat approfondis sur

¹ Tous les instruments législatifs et les documents politiques présentant un intérêt dans ce contexte sont énumérés à l'annexe 1. L'annexe 2 présente toutes les données statistiques utiles.

la future architecture du régime d'asile. Cependant, durant la préparation du présent livre vert, il a été dûment tenu compte de toutes les informations déjà disponibles tant sur la mise en œuvre des instruments de la première phase que sur les lacunes constatées dans la pratique, afin de permettre à la réflexion et au débat de se développer en connaissance de cause. **Les résultats de cette vaste réflexion et les conclusions du processus d'évaluation feront l'objet d'une synthèse, à temps pour servir de base au travail qu'il faudra accomplir très prochainement si le régime d'asile doit être en place d'ici 2010.**

Cette deuxième phase doit tendre vers les objectifs suivants: mettre en place un niveau de protection commun plus élevé et une protection plus uniforme dans l'ensemble de l'UE et garantir une plus grande solidarité entre les États membres.

Dans le cadre de cette deuxième phase, il importe d'inscrire le travail mené dans **une approche intégrée et globale de l'asile** et de s'efforcer d'améliorer **tous les aspects du processus d'asile**, entre le moment où les personnes demandent une protection sur le territoire de l'Union et celui où une solution de longue durée est trouvée pour ceux qui ont besoin d'une protection au niveau international.

Dans le cadre d'une approche de ce type, il est indispensable: (1) d'améliorer les conditions dans lesquelles une personne sollicitant une protection dans l'UE peut effectivement soumettre une demande, faire valoir ses droits et obtenir une réponse adéquate à ses besoins individuels, et (2) de renforcer la capacité de tous les acteurs du processus d'asile à accomplir leur mission de manière efficace, favorisant par là-même la qualité générale du processus. Il est également nécessaire de doter les administrations nationales chargées des questions d'asile des outils adaptés afin de leur permettre de gérer les flux de manière efficace et d'empêcher concrètement les fraudes et les abus, contribuant de la sorte à l'intégrité et à la crédibilité du régime d'asile.

Pour atteindre ces objectifs, il faudra combler les lacunes existantes dans l'actuel acquis en matière d'asile et approfondir l'harmonisation législative en prenant pour base un niveau élevé. Les pratiques en vigueur dans ce domaine devront également être harmonisées, grâce à la mise en œuvre d'une série de mesures d'accompagnement en matière de coopération pratique entre États membres.

De plus, on observe un besoin pressant de renforcer la solidarité dans ce secteur, de sorte à garantir un partage équitable des responsabilités en matière de traitement des demandes d'asile et d'octroi d'une protection dans l'UE. Il est également nécessaire de trouver des moyens d'accroître la contribution de l'Union à un régime de protection international plus accessible, plus équitable et plus efficace.

2. INSTRUMENTS LEGISLATIFS

2.1. Traitement des demandes d'asile

La directive 2005/85/CE (la «directive relative aux procédures d'asile») du Conseil énonce une série des normes procédurales plutôt qu'une «procédure standard». Cette directive offre un niveau de flexibilité élevé dans bien des domaines, notamment par

le biais des dispositions relatives aux procédures accélérées, aux procédures à la frontière et aux demandes irrecevables. Un nouveau rapprochement des législations est une condition *sine qua non* pour atteindre l'objectif d'une procédure commune à l'ensemble de l'UE que prévoit le programme de La Haye.

À cet égard, une attention particulière doit être accordée à l'amélioration de l'**accès effectif** aux possibilités de soumettre une demande d'asile et, partant, de l'accès à la protection internationale sur le territoire de l'UE. Cet aspect pourrait se traduire par 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.

Certaines **règles nationales** devraient également faire l'objet d'une **harmonisation plus poussée** sur les divers aspects pas – ou trop peu – couverts par les dispositions de la première phase, comme la qualité du processus décisionnel, l'évaluation des justificatifs soumis par les demandeurs d'asile et les procédures de recours.

Il pourrait également s'avérer nécessaire de procéder à une **réévaluation du contenu et de la valeur ajoutée de certains mécanismes procéduraux** mis en place lors de la première phase de l'harmonisation, comme les concepts de pays d'origine sûr, de pays tiers sûr et de pays tiers européen sûr.

Des progrès considérables peuvent encore être accomplis sur la voie de la mise en place d'une procédure d'asile commune 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. Parmi les aspects à prendre en considération, citons le champ d'application de la procédure, l'ordre dans lequel les motifs invoqués pour obtenir une protection doivent être examinés, les procédures de recours ainsi que l'obligation d'imposer des dates limites ou des dates cibles en ce qui concerne la durée de la procédure d'asile.

En sollicitant une étude sur les implications, l'opportunité et la faisabilité d'un **traitement commun** des demandes d'asile, le programme de La Haye présente ce traitement commun comme une opportunité supplémentaire d'harmonisation renforcée. Selon le cadre juridique actuellement en vigueur, c'est aux États membres qu'il incombe de statuer sur les demandes d'asile. La valeur ajoutée, les modalités précises et les répercussions pratiques et financières de l'introduction d'un tel mécanisme commun – qui pourrait s'inspirer de l'expérience et des capacités de traitement des dossiers des différents États membres – devront être soigneusement examinées à la lumière des conclusions de l'étude précitée.

- (1) **Comment mettre en place une procédure d'asile commune? Quels sont les aspects qui pourraient faire l'objet d'un rapprochement plus poussé des législations?**
- (2) **Comment renforcer l'efficacité de l'accès à la procédure d'asile? D'une manière plus générale, quels aspects de la procédure d'asile actuelle devraient être améliorés, tant sur le plan de l'efficacité que des garanties de protection?**

- (3) **Le cas échéant, quelles notions et quels mécanismes procéduraux devraient être repensés?**
- (4) **Quelle forme devrait prendre une procédure unique obligatoire?**
- (5) **Quels pourraient être les éventuels modèles d'un traitement commun des demandes d'asile? Dans quelles circonstances un mécanisme de traitement commun pourrait-il être utilisé par les États membres?**

2.2. Conditions d'accueil des demandeurs d'asile

Afin d'éviter les mouvements secondaires, il est vital de parvenir à une vaste harmonisation poussée des conditions d'accueil des demandeurs d'asile. Toutefois, selon les informations déjà disponibles au sujet de la mise en œuvre pratique de la directive 2003/9/CE (la «directive relative aux conditions d'accueil») du Conseil, l'important pouvoir d'appréciation conféré aux États membres pour diverses dispositions clés a pour effet d'annuler l'effet d'harmonisation recherché.

À titre d'exemple, de grandes divergences caractérisent **l'accès des demandeurs d'asile au marché du travail**: plusieurs États membres imposent un éventail de conditions à remplir (comme l'obtention d'un permis de travail), certains autorisent immédiatement l'accès à leur marché du travail et d'autres encore en limitent l'accès pendant un an. Cette situation soulève la question d'une éventuelle réglementation plus précise des conditions et des délais à respecter pour accéder au marché du travail.

Plus généralement, la question de savoir comment garantir effectivement des **conditions matérielles d'accueil d'un niveau suffisant** est étroitement liée à cette capacité des demandeurs d'asile à travailler. **Par ailleurs, il a été observé que les normes relatives à l'accueil ainsi que l'accès aux soins de santé varient largement.**

D'autres problèmes de taille ont également été mis en exergue en ce qui concerne **l'applicabilité de cette directive aux centres de détention et l'application générale de mesures de détention** aux demandeurs d'asile, dans la mesure où elles entravent la possibilité concrète de jouir des droits garantis par la directive.

- (6) **Dans quels domaines le pouvoir d'appréciation que confèrent les dispositions actuelles de la directive aux États membres devrait-il être limité afin de parvenir à un cadre vraiment homogène où le traitement serait d'un niveau adéquat?**
- (7) **En particulier, la forme et le niveau des conditions matérielles de l'accueil dont bénéficient les demandeurs d'asile devraient-ils faire l'objet d'une harmonisation plus poussée?**
- (8) **Faudrait-il harmoniser davantage les règles nationales relatives à l'accès au marché du travail? Le cas échéant, quels aspects seraient concernés?**
- (9) **Les motifs de détention doivent-ils être clarifiés, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme? Les**

conditions y afférentes et la durée de cette détention devraient-elles faire l'objet d'une réglementation plus précise?

2.3. Octroi de la protection

En réponse à la demande du programme de La Haye en faveur d'une **protection uniforme**, diverses options semblent envisageables eu égard aux critères d'octroi de la protection et au contenu du statut (ou des statuts) de protection susceptible(s) d'être conféré(s).

Parmi ces options, **l'harmonisation accrue des critères d'éligibilité** et la clarification des concepts utilisés pour définir les motifs de protection pourraient permettre de limiter les risques d'interprétations et d'applications divergentes entre les États membres, que favorisent les dispositions actuelles de la directive 2004/83/CE (la «directive relative aux conditions requises»).

Un rapprochement des droits et des avantages liés à la protection octroyée (concernant, entre autres, le permis de séjour, la sécurité sociale et les soins de santé, l'éducation et l'emploi) pourrait également être envisagé. L'acquis existant confère deux types de droits et d'avantages aux réfugiés et aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire, en fonction des distinctions caractérisant ces deux catégories, qui sont consacrées par le droit international actuel et reflètent les différences considérables entre les motifs ouvrant droit à la protection. S'il convenait d'interpréter l'uniformité comme une hausse du niveau d'harmonisation, cette option se traduirait par **la mise en place d'un statut uniforme pour les réfugiés et d'un autre pour les personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire**, ce qui nuirait à la flexibilité qu'autorise le cadre juridique actuel quant au contenu et à la durée des droits octroyés. En outre, une telle situation réduirait les possibilités de limiter ou de refuser l'accès à certains droits.

Il serait également envisageable de conférer **un statut uniforme unique** – soit un statut de protection comportant un ensemble uniforme de droits pour les deux catégories – à toutes les personnes qui, en vertu du cadre juridique actuel, sont éligibles au statut de réfugié ou ont droit à une protection subsidiaire. Un tel statut, qui conférerait des droits identiques quels que soient les motifs invoqués pour obtenir une protection, présenterait un avantage: les candidats seraient moins tentés d'introduire un recours contre les décisions d'octroi d'une protection subsidiaire dans le but d'obtenir un statut de réfugié.

Il serait également judicieux de se pencher sur la nécessité d'**harmoniser le statut octroyé aux catégories de personnes** qui ne réunissent pas les conditions requises pour bénéficier d'une protection internationale telle qu'elle est actuellement définie dans les instruments juridiques de la première phase, mais qui bénéficient néanmoins d'une **protection contre l'éloignement** en vertu des obligations imposées à tous les États membres par les instruments internationaux sur les droits des réfugiés ou les droits de l'homme, ou encore par les principes dérivés de ces instruments. Parmi ces catégories, citons notamment les personnes qui ne peuvent être éloignées pour des raisons de santé et les mineurs non accompagnés. Toute disposition ayant pour objet de créer un statut harmonisé pour les personnes relevant de ces catégories devrait

reposer sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière².

Enfin, l'idée d'un **statut applicable à l'ensemble de l'Union** invite à se pencher sur la création, au niveau communautaire, d'un mécanisme de **reconnaissance mutuelle des décisions nationales en matière d'asile** et sur la possibilité de **transférer les responsabilités liées à la protection** une fois qu'une personne bénéficiant d'un statut de protection décide de changer de pays de résidence. Les conditions et les modalités juridiques précises devraient faire l'objet d'une discussion approfondie. Un tel mécanisme pourrait en particulier s'appuyer sur les dispositions pertinentes de la Convention de Genève et sur l'Accord européen sur le transfert de la responsabilité à l'égard des réfugiés, conclu en 1980 dans le cadre du Conseil de l'Europe.

(10) Dans quels domaines faudrait-il renforcer l'harmonisation législative ou revoir à la hausse les normes appliquées, en ce qui concerne:

- **les critères d'octroi de la protection;**
- **les droits et les avantages liés au(x) statut(s) de protection?**

(11) Quels sont les modèles envisageables pour la création d'un «statut uniforme»? Est-il possible d'envisager un statut uniforme pour les réfugiés et un autre pour les personnes qui bénéficient d'une protection subsidiaire? Quelles en seraient les grandes lignes?

(12) Est-il possible d'envisager un statut uniforme pour toutes les personnes bénéficiant d'une protection internationale? Quelles en seraient les grandes lignes?

(13) Faut-il introduire dans le champ de la législation communautaire des nouvelles catégories de personnes qui ne peuvent être éloignées? Sous quelles conditions?

(14) Faut-il instaurer un mécanisme européen en vue d'une reconnaissance mutuelle des décisions nationales en matière d'asile et d'un transfert des responsabilités liées à la protection? Sous quelles conditions cette option pourrait-elle s'avérer viable? Quel en serait le mode de fonctionnement?

2.4. Questions transversales

2.4.1. Réponse adaptée aux situations de vulnérabilité

Tous les instruments de la première phase insistent sur le fait qu'il est impératif de tenir compte des besoins spécifiques des personnes vulnérables. Toutefois, il s'avère qu'il existe de graves lacunes dans les définitions et les procédures appliquées par les États membres en vue **d'identifier les demandeurs d'asile les plus vulnérables** et que les États membres **ne disposent pas des ressources, des capacités et de**

² Cf., en particulier, les arrêts dans les affaires suivantes: D. contre Royaume-Uni, du 2 mai 1997; et Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga contre Belgique, du 12 octobre 2006.

l'expérience technique nécessaires pour apporter une réponse adaptée aux besoins en question.

Il semble dès lors nécessaire de **définir de façon plus approfondie et plus précise la manière de déceler et de satisfaire les besoins spécifiques des demandeurs d'asile les plus vulnérables** à toutes les étapes du processus de demande d'asile. Une approche globale de ce type s'articulerait autour de sujets tels que: une réglementation plus précise de ce que l'on entend par **«assistance et conseils psychologiques et médicaux adéquats»** aux personnes victimes de traumatismes, de torture ou de trafic d'êtres humains; une détermination correcte des besoins des mineurs, en particulier lorsqu'ils ne sont pas accompagnés, et une réponse adaptée à ces besoins; la mise au point de **techniques d'entretien adaptées** à ces catégories de personnes, tenant compte de leur culture, de leur âge et de leur sexe, fondées sur des compétences interculturelles et impliquant aussi l'intervention d'interprètes et de spécialistes formés à la tenue d'entretien et enfin, l'élaboration de règles plus précises concernant les éléments à prendre en considération dans le cadre de **l'évaluation des demandes invoquant une persécution fondée sur le sexe de la personne ou visant spécifiquement les enfants.**

De plus, il convient de trouver le moyen de **renforcer les capacités nationales**, en **s'adressant à tous les acteurs concernés** par la conception et la mise en œuvre de mesures destinées à répondre aux besoins spécifiques des catégories les plus vulnérables de demandeurs d'asile et de réfugiés – comme les professionnels du secteur de la santé et de l'éducation, les psychologues, les interprètes, les linguistes, les anthropologues culturels, les avocats, les travailleurs sociaux et les ONG. Pour ce faire, il pourrait être nécessaire d'instaurer, au niveau de l'Union, **des programmes de formation communautaires** destinés aux professionnels en question, des mécanismes de **diffusion des meilleures pratiques sur le terrain** (dont des bases de données et d'autres outils d'échange d'informations), voire des **normes communes concernant les qualifications et les compétences** requises, mais aussi peut-être un **mécanisme de suivi** destiné à garantir que les services mis en place pour les personnes les plus vulnérables seront d'un niveau de qualité élevé.

- (15) **Comment améliorer les dispositions obligeant les États membres à détecter, prendre en considération et satisfaire les besoins des demandeurs d'asile les plus vulnérables et les rendre plus adaptées aux besoins concrets des personnes concernées? Dans quels domaines faudrait-il développer les normes existantes?**
- (16) **Quelles mesures faudrait-il mettre en œuvre afin d'accroître les capacités nationales à réagir de manière efficace aux situations de vulnérabilité?**

2.4.2. *Intégration*

Les politiques de l'Union européenne accordent une place toujours plus importante à l'intégration des ressortissants des pays tiers. Il est donc temps d'entamer une réflexion générale quant à la manière d'améliorer l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale. L'extension des droits de résidence de longue durée à cette catégorie de réfugiés, ainsi que le prévoit la proposition de la Commission du 6 juin 2007, visant à modifier la directive 2003/109/CE (la «directive relative aux

résidents de longue durée») du Conseil, devrait constituer une contribution significative en ce sens.

Dans ce cadre, il convient notamment d'envisager un **renforcement des normes** énoncées par la directive relative aux conditions requises en ce qui concerne **l'intégration des bénéficiaires d'une protection subsidiaire**, ainsi que la **mise au point de programmes d'intégration** destinés à **prendre en considération les besoins spécifiques (par exemple, en termes de logement et d'accès aux soins de santé et aux services sociaux), mais aussi le potentiel des bénéficiaires d'une protection internationale.**

Le droit au travail (et ses restrictions) joue un rôle important dans ce contexte. L'emploi est en effet considéré comme un élément majeur facilitant l'intégration. À cet égard, il est essentiel de sensibiliser les acteurs du marché du travail à la valeur des bénéficiaires d'une protection internationale et à la contribution potentielle qu'ils peuvent apporter aux organisations et aux entreprises concernées. Une attention spécifique devrait être accordée à l'établissement de leur expérience professionnelle, de leurs compétences et de leur potentiel, ainsi qu'à la **reconnaissance de leurs qualifications**. Les bénéficiaires de la protection internationale sont en effet bien souvent incapables d'obtenir de leur pays d'origine les pièces justificatives (diplômes ou autres certificats) souvent requises par les législations nationales pour accéder à un emploi légal dans certains secteurs. L'acquisition des compétences et connaissances interculturelles nécessaires devrait également être encouragée, non seulement chez les bénéficiaires de la protection internationale, mais aussi chez les professionnels travaillant avec eux. La gestion de la diversité devrait aussi bénéficier d'un soutien. Dans la perspective d'une approche globale, il pourrait également s'avérer nécessaire d'envisager d'autoriser les demandeurs d'asile à accéder à **un éventail de mesures et de mécanismes d'intégration spécifiques**, afin notamment de faciliter une intégration rapide de ceux qui bénéficieront en fin de compte d'une protection internationale.

(17) Quelles nouvelles mesures juridiques pourraient être adoptées pour renforcer l'intégration des demandeurs d'asile et des personnes bénéficiant d'une protection internationale, notamment eu égard au marché du travail?

2.4.3. Importance du caractère global des instruments de deuxième phase

Le moment est également venu de se pencher sur d'autres domaines actuellement exclus du champ de la législation communautaire, mais pour lesquels un rapprochement des réglementations nationales permettrait de dégager une valeur ajoutée.

(18) Pour quels autres domaines une harmonisation serait-elle souhaitable ou nécessaire dans la perspective d'une approche véritablement globale de la procédure d'asile et de ses effets?

3. MISE EN ŒUVRE – MESURES D’ACCOMPAGNEMENT

Le programme de La Haye préconisait un renforcement de la coopération pratique entre les administrations des États membres dans le but de favoriser la convergence des pratiques nationales, d’améliorer la qualité du processus décisionnel et d’accroître l’efficacité de la gestion des problèmes liés à l’asile. Les nombreuses actions présentées par la Commission dans sa communication sur le renforcement de la coopération pratique sont actuellement menées dans le cadre d’Eurasil, un groupe d’experts présidé par la Commission.

Cependant, comme le présent livre vert vise à dégager des objectifs à moyen et long termes, il est primordial d’aller au-delà de ce qui a déjà été proposé et d’examiner d’autres domaines dans lesquels la coopération pratique entre États membres **pourrait être étendue à bon escient**. Cette réflexion doit également porter sur la **façon d’optimiser l’impact** de cette coopération en termes de rapprochement accru des pratiques et des jurisprudences nationales, par exemple en mettant au **point des lignes directrices communes** concernant l’interprétation et l’application des multiples aspects (procéduraux et matériels) de l’acquis communautaire dans le domaine de l’asile. À titre d’illustration, en se fondant sur une évaluation conjointe des situations dans les pays d’origine, de certains types de dossier ou de certains aspects des demandes d’asile nécessitant une expertise juridique ou factuelle particulière, les États membres pourraient adopter des approches communes vis-à-vis des clauses d’exclusion ou de cessation pour certains types de profils, de certains concepts tels que la persécution liée au sexe de la personne ou concernant spécifiquement les enfants, de la détection et de la prévention des fraudes et des abus ou encore de la traduction de documents et des méthodes et procédures à appliquer lors des entretiens.

Le portail commun européen relatif aux informations sur les pays d’origine devrait également être perfectionné, notamment en le reliant à d’autres bases de données sur l’immigration et l’intégration des réfugiés et en faisant en sorte qu’il puisse fournir des informations concernant toute une série de sujets liés au phénomène des migrations.

D’autres aspects pourraient eux aussi bénéficier d’une attention plus conséquente, par exemple l’élargissement du cercle des acteurs impliqués dans l’échange de bonnes pratiques, dans le renforcement des capacités, dans les activités de formation et dans la mise au point de lignes directrices, ou encore **l’implication de toutes les parties prenantes**, notamment les autorités de recours au niveau administratif ou judiciaire, les linguistes et les experts juridiques, les professionnels de la santé, de l’éducation et de la formation professionnelle, les garde-frontières et les forces de l’ordre.

En outre, afin de suivre la rapide extension du champ d’application de la coopération pratique qui englobe divers aspects du processus d’asile, il devient urgent d’assurer un **soutien structurel adapté** pour toutes les activités concernées ainsi qu’un **mécanisme de suivi concret et systématique afin d’évaluer les résultats** de ces activités.

La Commission prévoit de lancer cette année une étude de faisabilité afin d'examiner de façon à la fois détaillée et exhaustive les différentes options envisageables à cet égard.

L'une de ces options, mentionnée par le programme de la Haye, est la transformation des structures concernées par la coopération pratique en un bureau d'appui européen. Si cette solution devait être choisie, le bureau pourrait prendre en charge et systématiquement coordonner toutes les activités de coopération pratique existantes. De plus, il pourrait se doter d'un **mécanisme de formation** pour tous les acteurs concernés par la procédure d'asile et **fournir un soutien structurel pour toutes les activités de traitement** que les États membres seraient susceptibles de mener **conjointement** à l'avenir. Ce bureau pourrait en outre **appuyer les efforts déployés conjointement par les États membres en vue de répondre à certaines pressions spécifiques** exercées sur leurs systèmes d'asile et leurs capacités d'accueil et dues à des facteurs tels que la situation géographique. Il pourrait mettre sur pied et encadrer des **équipes d'experts dans le domaine de l'asile** qui seraient envoyés dans les États membres soumis à des pressions particulières. Il pourrait également jouer un rôle dans la **mise en œuvre des programmes de protection régionaux** et dans la **coordination des futures initiatives politiques**, par exemple en ce qui concerne la réinstallation au niveau européen. Pour terminer, ce bureau pourrait être chargé du **contrôle de l'application des règles concernant l'accueil** des demandeurs d'asile.

- (19) **Dans quels autres domaines les activités de coopération pratique pourraient-elles être étendues à bon escient et comment serait-il possible d'en optimiser l'impact? Comment impliquer utilement davantage de partenaires? Comment diffuser et rationaliser l'innovation et les bonnes pratiques dans le domaine de la coopération pratique?**
- (20) **En particulier, en quoi la coopération pratique peut-elle contribuer à élaborer des approches communes à l'égard de thèmes tels que le concept de persécution fondée sur le sexe ou concernant spécifiquement les enfants, l'application des clauses d'exclusion ou la prévention de la fraude?**
- (21) **Quelles sont les options envisageables afin d'apporter un soutien structurel à toute une série d'activités de coopération pratique et comment en assurer la viabilité à long terme? La création d'un bureau d'appui européen constitue-t-elle une option valable? Le cas échéant, quelles missions faudrait-il lui confier?**
- (22) **Quelle serait la forme la plus adaptée sur le plan institutionnel et opérationnel pour qu'un bureau de ce type puisse mener à bien ses missions?**

4. SOLIDARITE ET PARTAGE DES CHARGES

4.1. Partage des responsabilités

Le régime de Dublin (règlements «Dublin» et «EURODAC») n'a pas été conçu comme un instrument de partage des charges. Son principal objectif était de

déterminer dans les plus brefs délais quel État membre est responsable de l'examen d'une demande d'asile soumise sur le territoire de l'Union européenne, en fonction de critères justes et objectifs, et d'éviter les mouvements secondaires entre États membres. Comme le souligne le rapport d'évaluation publié le 6 juin 2007, le régime de Dublin a en grande partie atteint ses objectifs, mais des questions demeurent quant à son efficacité sur le plan de la réduction des mouvements secondaires.

Ce rapport constate également que les transferts s'inscrivant dans le cadre du régime de Dublin se répartissent de manière équitable entre les pays situés aux frontières et les autres. Néanmoins, ce régime peut induire *de facto* des charges supplémentaires pour les États membres ayant des capacités d'accueil et d'absorption limitées et soumis à une pression migratoire particulière en raison de leur situation géographique.

Un nouveau rapprochement des procédures d'asile, des normes juridiques et des conditions d'accueil nationales – ainsi que le prévoit la création d'un régime d'asile européen commun – se traduirait inmanquablement par une réduction de ceux des mouvements secondaires des demandeurs d'asile qui sont principalement imputables à la diversité des règles applicables, et donc par une répartition plus équitable des demandes d'asile entre les différents États membres.

Cependant, la création d'une procédure d'asile commune et l'introduction d'un statut uniforme ne suffiront pas à gommer totalement les motivations qui incitent un demandeur d'asile à préférer tel État membre à tel autre. **Par conséquent, un régime qui attribue clairement à un État la responsabilité** pour l'examen d'une demande d'asile sur le territoire de l'UE **reste indispensable** si l'on entend remédier aux phénomènes d'«asylum shopping» et de «réfugiés en orbite».

Il convient également d'approfondir la réflexion sur les principes et les objectifs sous-jacents du régime de Dublin et sur l'opportunité de **lui greffer des mécanismes complémentaires. D'autres facteurs pourraient entrer en ligne de compte**, comme les capacités des États membres à traiter les demandes d'asile et à offrir des solutions de longue durée aux réfugiés officiellement reconnus. Cette réflexion est nécessaire si l'on souhaite que **l'application du système aboutisse à une répartition plus équilibrée entre États membres.**

Par le passé, **d'autres systèmes de répartition des responsabilités ont déjà été envisagés**, notamment en fonction du lieu de soumission de la demande d'asile, du pays d'origine du candidat ou du dernier pays de transit connu.

Toutefois, les efforts devraient principalement se concentrer sur la **mise en place de mécanismes «correctifs» de partage des charges complétant le régime de Dublin**, en prévoyant par exemple la répartition des personnes bénéficiant d'une protection internationale entre les États membres une fois que ces personnes sont officiellement acceptées. La réinstallation intracommunautaire est une option importante à cet égard. L'extension des dispositions de la directive relative aux résidents de longue durée aux bénéficiaires d'une protection internationale devrait également alléger la charge qui pèse sur certains États membres en autorisant, sous certaines conditions, les personnes concernées à s'établir dans un autre État membre.

- (23) **Le régime de Dublin devrait-il être complété par des mesures favorisant un partage plus équitable des charges?**
- (24) **D'autres mécanismes sont-ils concevables afin de garantir une répartition plus équitable des demandeurs d'asile et/ou des bénéficiaires d'une protection internationale entre les États membres?**

4.2. Solidarité financière

Nous devons réfléchir au moyen **d'accroître encore l'efficacité du Fonds européen pour les réfugiés (FER)** en tant qu'instrument de soutien aux efforts consentis par les États membres dans la mise en œuvre de la politique communautaire en matière d'asile. Plus précisément, il convient de trouver un moyen pour que les financements du FER puissent être utilisés à meilleur escient afin de compléter et de favoriser la mise en œuvre des objectifs convenus, de servir de catalyseur, de réduire les disparités et de relever le niveau des normes existantes.

Pour optimiser l'impact du Fonds, **des mécanismes spécifiques de consultation ou de partage d'informations pourraient par exemple voir le jour à l'échelon national**, qui permettraient d'analyser précisément les lacunes devant être comblées avec l'appui du Fonds. Afin d'éviter la fragmentation et les doubles emplois, mais aussi de susciter des synergies et de promouvoir les meilleures pratiques, **un mécanisme d'échange d'informations pourrait également être créé à l'échelle de l'UE** afin de diffuser des informations concernant des projets et des programmes susceptibles de servir d'exemples.

Cependant, au-delà de l'optimisation des possibilités de financement existantes, le choix d'une approche globale pose également la question d'éventuels besoins de financement qui ne seraient pas suffisamment couverts par les fonds existants. Ces besoins pourraient par exemple concerner le financement d'une réponse intégrée à des situations de vulnérabilité tout au long du processus d'asile, ou des mesures d'accompagnement liées à la coopération entre États membres (et aller du financement du personnel détaché des administrations nationales et des organes judiciaires à leur participation aux activités conjointes, en passant par l'établissement du futur bureau d'appui européen).

- (25) **Comment améliorer l'efficacité du FER, sa complémentarité avec les ressources nationales et son effet multiplicateur? La mise en place de mécanismes de partage des informations tels que mentionnés ci-dessus peut-elle apporter une réponse adéquate à cet égard? Quels autres moyens pourraient être envisagés?**
- (26) **Existe-t-il des besoins de financement spécifiques insuffisamment couverts par les fonds existants?**

5. DIMENSION EXTERIEURE DE L'ASILE

5.1. Aider les pays tiers à renforcer la protection

Étant donné qu'on estime à 6,5 millions, sur les 8,7 millions de réfugiés au monde, le nombre de réfugiés vivant dans les pays en développement³, il est important de réfléchir à la manière d'aider les pays tiers à faire face aux problèmes liés à l'asile et aux réfugiés. Soucieuse de mieux protéger les réfugiés et de leur proposer des solutions durables dans leur région d'origine et de transit, la Commission a mis au point le concept de programmes de protection régionaux de l'UE, qui complète les diverses formes d'assistance communautaire aux pays tiers dans le domaine de l'asile. Il convient d'observer que les deux projets pilotes lancés jusqu'ici dans les nouveaux États indépendants occidentaux et en Tanzanie en sont encore à un stade très précoce de leur mise en œuvre et que toute révision du concept devra tenir compte des conclusions de leur évaluation. Dès lors, si l'évaluation conclut à l'utilité des deux projets, la discussion pourrait s'orienter vers une **consolidation de leur valeur ajoutée et vers une pérennisation de leurs résultats**.

En outre, ces dernières années, tenant compte de l'importance de trouver des solutions durables aux problèmes des réfugiés et des demandeurs d'asile dans le cadre de sa politique de développement, la Commission a choisi, comme l'illustrent divers documents de stratégie par pays/par région publiés récemment, d'**intégrer les questions d'asile** de façon systématique à ses stratégies de coopération au développement et y a consacré des fonds importants, provenant des instruments pertinents d'aide extérieure.

Dans ce contexte, il importe de se demander quelles sont les actions les plus efficaces pour aider les pays tiers à gérer les situations liées au phénomène des réfugiés, y compris pour **répondre spécifiquement** aux besoins des réfugiés et des personnes rapatriées, et de prendre en compte leur contribution potentielle au développement de leur pays d'accueil, tout en réfléchissant aussi à **la façon de renforcer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'UE à l'égard des régions et des pays tiers concernés**.

- (27) **S'ils sont jugés nécessaires, comment renforcer l'efficacité et la viabilité des programmes de protection régionaux? Le concept doit-il être développé plus avant? Le cas échéant, comment?**
- (28) **Comment l'UE pourrait-elle aider au mieux les pays tiers à gérer plus efficacement les problèmes liés à l'asile et aux réfugiés?**
- (29) **Comment améliorer les stratégies globales de l'Union à l'égard des pays tiers dans le domaine de l'aide aux réfugiés et comment les rendre plus cohérentes?**

5.2. Réinstallation

La réinstallation est un outil qui offre à la fois protection et solutions durables, et aussi un mécanisme efficace de partage des responsabilités. En ce sens, elle forme un

³ Source: Annuaire statistique du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés de 2005.

volet essentiel de la dimension extérieure de la politique d'asile de l'Union européenne. La réinstallation des réfugiés sur le territoire de l'UE reflète aussi la volonté de l'UE de faire preuve de solidarité internationale et de partager le poids qui pèse sur les pays situés dans les régions d'origine, qui accueillent la grande majorité des réfugiés. La réalisation des ambitieux objectifs définis dans le cadre de la mise en place d'un programme de réinstallation de l'UE requiert une approche dynamique. La Commission réfléchit aujourd'hui à la manière d'apporter un soutien financier global aux activités de réinstallation menées par les États membres, mais aussi de mettre en œuvre un engagement ferme de l'UE sur ce point dans les programmes de protection régionaux.

Si cette voie devait être approfondie, les États membres pourraient être **encouragés** de diverses manières. L'Union pourrait **les aider à élargir et à améliorer** leurs programmes nationaux de réinstallation et les encourager à **participer activement** au volet «réinstallation» des programmes de protection régionaux. Il pourrait également s'avérer utile de se demander **comment mettre au point une approche commune** en ce qui concerne les moyens utilisés pour mettre en œuvre les activités de réinstallation dans le cadre des programmes de protection régionaux, afin d'en améliorer l'efficacité et la coordination et de dégager des économies d'échelle. Une chose est certaine, toute future démarche en ce sens devra s'inspirer des conclusions de l'évaluation des programmes de protection régionaux pilotes.

De plus, il ne serait peut-être pas inutile de prendre en considération d'autres domaines – au-delà des programmes de protection régionaux – dans lesquels un effort collectif de l'UE en matière de réinstallation **contribuerait à résoudre des situations en cours d'enlisement ou à apporter une réponse efficace à des situations d'urgence.**

- (30) **Comment l'UE pourrait-elle s'engager à favoriser la réinstallation de manière significative et durable?**
- (31) **Quelles voies faudrait-il explorer afin de parvenir à une approche coordonnée de la réinstallation au niveau européen? Quelles seraient les besoins au niveau financier, opérationnel et institutionnel?**
- (32) **Dans quels autres cas une approche commune de l'UE pourrait-elle être envisagée en matière de réinstallation? Sous quelles conditions?**

5.3. Le problème des flux mixtes aux frontières

La dimension extérieure de l'asile contient un autre élément central: le problème des **flux mixtes**, soit l'arrivée aux frontières extérieures des États membres de flux migratoires composés simultanément de migrants clandestins et de personnes nécessitant une protection. Pour relever ce défi, il convient de garantir et de renforcer l'accès à la protection dès les frontières extérieures.

Les mesures de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains devraient être mises en œuvre de façon à ne pas vider le droit d'asile de son contenu pratique. La Commission concentre son action sur **l'offre d'une assistance opérationnelle et financière** visant à aider les États membres à mettre au point des systèmes efficaces de gestion des flux entrants qui tiennent compte de l'aspect

protection, **en particulier lorsqu'ils doivent faire face à des situations d'urgence à la suite d'arrivées massives.**

Les propositions avancées devraient porter en particulier sur la création d'**équipes d'experts en matière d'asile**, susceptibles d'être mobilisées temporairement afin d'aider les États membres sous pression à établir les profils individuels au stade initial de l'arrivée. Elles porteraient aussi sur l'octroi d'une aide financière d'urgence à ces États membres, afin de les aider à offrir des conditions d'accueil adéquates et à appliquer des procédures d'asile justes et efficaces. Si l'option consistant en la mise en place du bureau d'appui européen devient réalité, il pourrait être envisagé de le charger de la coordination du déploiement de ces équipes d'experts. Les systèmes de volontariat existants ou à venir, au niveau national ou européen (notamment le service volontaire européen), pourraient également contribuer à mobiliser des énergies, accroître les capacités d'accueil et renforcer la solidarité entre les États membres.

- (33) **Quelles mesures complémentaires pourraient être adoptées afin de garantir l'intégration des obligations de protection qui découlent de l'acquis communautaire et du droit international concernant les réfugiés et les droits de l'homme dans la gestion des frontières extérieures? Quelles autres mesures serait-il notamment possible d'adopter afin de veiller à ce que la mise en œuvre des mesures visant à combattre la migration illégale n'affecte pas l'accès des demandeurs d'asile à la protection?**
- (34) **Comment pourrait-on renforcer les capacités nationales à mettre au point des systèmes de gestion des flux entrants qui tiennent compte de l'aspect protection, notamment en cas d'arrivées massives aux frontières?**

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

De plus en plus, les régimes d'asile des États membres sont vus comme les composants d'un espace de protection régional unique. Cette tendance ne sera que renforcée par l'introduction d'une procédure commune et d'un statut uniforme. Parallèlement, avec l'importance accrue de la dimension extérieure de la politique d'asile de l'UE, les attentes vont elles aussi croissant vis-à-vis du rôle endossé par l'UE, en tant qu'entité regroupant 27 États membres, dans le cadre du système mondial de protection des réfugiés. L'UE est donc de plus en plus fréquemment invitée à présenter **un point de vue commun sur les questions relatives à la politique des réfugiés** sur la scène internationale et à **adopter des positions communes vis-à-vis des organisations internationales.**

- (35) **Comment la politique d'asile européenne pourrait-elle se muer en une politique partagée par l'ensemble des États membres de l'UE afin de trouver des solutions aux problèmes des réfugiés au niveau international? De quels modèles l'Europe devrait-elle s'inspirer pour devenir un acteur mondial dans ce domaine?**

6. CONCLUSION

Avec le présent livre vert, la Commission s'est efforcée de mettre en exergue les principaux enjeux et elle attend aujourd'hui des suggestions constructives pour faire évoluer la situation.

Conformément à l'approche intégrée des questions d'asile décrite ci-dessus, la Commission entend lancer une vaste discussion avec l'ensemble des acteurs concernés. Les institutions européennes, les autorités nationales, régionales et locales, les pays candidats, les pays tiers partenaires, les organisations gouvernementales et non gouvernementales, les acteurs privés et publics impliqués dans le processus d'asile, les universités, les partenaires sociaux, les organisations de la société civile et les citoyens sont tous invités à apporter leur contribution.

Les résultats de cette vaste consultation serviront de base à la préparation d'un **programme d'action** qui devrait être publié durant le premier trimestre de l'année 2008 et dans lequel la Commission énoncera l'ensemble des mesures qu'elle entend adopter pour élaborer un régime d'asile européen commun. Ces mesures seront accompagnées d'un calendrier de mise en œuvre.

En préparation d'une audition publique qui se tiendra le 18 octobre 2007, la Commission invite toutes les parties intéressées à adresser leurs réponses à la présente consultation par écrit au plus tard le 31 août 2007, à l'attention de:

Unité «Immigration et asile» – «Livre vert sur l'asile»

Direction générale «Justice, liberté et sécurité»

Commission européenne

B-1049 Bruxelles

E-mail: JLS-asile-livre-vert@ec.europa.eu

Toutes les contributions pertinentes seront publiées sur le portail «Votre point de vue sur l'Europe» http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_fr.htm

ANNEX I

BIBLIOGRAPHY

I. EUROPEAN COUNCIL CONCLUSIONS

The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, (OJ C 53, 3.3.2005, p. 1)

The Tampere European Council, 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions, available at the European Council website:

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm

II. LEGISLATIVE INSTRUMENTS

A. Instruments establishing minimum standards

Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (O J L 326, 13.12.2005, p. 13)

Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted (OJ L 304, 30.9.2004, p. 12)

Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers (OJ L 31, 6.2.2003, p. 18)

Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof (OJ L 212, 7.8.2001, p.12)

B. Dublin System

Commission Regulation (EC) No 1560/2003 of 2 September 2003 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 343/2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national (OJ L 222, 5.9.2003, p. 3)

Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national (OJ L 50, 6.2.2003, p.1)

Council Regulation (EC) No 407/2002 of 28 February 2002 laying down certain rules to implement Regulation (EC) No 2725/2000 concerning the establishment of "EURODAC" for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention (OJ L 62, 5.3.2002, p. 1)

Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of 'EURODAC' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention (OJ L 316, 15.12.2000, p. 1)

C. Financial Programmes

Framework Programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013 [to be adopted]

Regulation (EC) No 1905/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 establishing a financing instrument for development cooperation (OJ L 378, 27.12.2006, p. 41)

Regulation (EC) No 491/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 establishing a programme for financial and technical assistance to third countries in the areas of migration and asylum (AENEAS) (OJ L 80, 18.3.2004, p. 1)

Council Decision 2002/463/EC of 13 June 2002 adopting an action programme for administrative cooperation in the fields of external borders, visas, asylum and immigration (ARGO programme) (OJ L 161, 19.6.2002, p. 11)

Council Decision 2004/904/EC of 2 December 2004 establishing the European Refugee Fund for the period 2005 to 2010 (OJ L 381, 28.12.2004, p. 52)

Council Decision 2000/596/EC of 28 September 2000 establishing a European Refugee Fund (OJ L 252, 6.10.2000, p. 12)

D. Legislative Proposals

Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/109/EC to extend its scope to beneficiaries of international protection (COM(2007) 298, 6.6.2007)

E. Other

Council Decision 2006/688/CE of 5 October 2006 on the establishment of a mutual information mechanism concerning Member States' measures in the areas of asylum and immigration (OJ L 283, 14.10.2006, p. 40)

III. COMMISSION COMMUNICATIONS AND STAFF WORKING DOCUMENTS

Commission Communication on 'Reinforcing the management of the European Union's Southern Maritime Borders' - COM(2006) 733, 30.11.2006

Commission Communication on 'Strengthened practical cooperation - New structures, new approaches: improving the quality of decision making in the Common European Asylum System' - COM(2006) 67, 17.2.2006

Commission Communication on 'A Strategy on the external dimension of Freedom, Security and Justice' - COM(2005) 491, 12.10.2005

Commission Communication on 'Regional Protection Programmes' - COM(2005) 388, 1.9.2005

Commission Communication on 'A More Efficient Common European Asylum System: The Single Procedure as the Next Step' - COM(2004) 503, 15.7.2004

Commission Communication on 'Improving access to durable solutions' - COM(2004) 410, 4.6.2004

Commission Communication 'Towards more accessible, equitable and managed asylum systems' - COM(2003) 315, 3.3.2003

Commission Communication on 'The common asylum policy and the Agenda for protection' (Second Commission report on the implementation of Communication COM(2000) 755) - COM(2003) 152, 26.3.2003

Commission Communication on 'The common asylum policy, introducing an open coordination method' - First report by the Commission on the application of Communication COM(2000) 755) - COM(2001) 710, 28.11.2001

Commission Communication 'Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union for persons granted asylum' - COM(2000) 755, 22.11.2000

Commission Staff Working Paper, 'Revisiting the Dublin Convention: developing Community legislation for determining which Member State is responsible for considering an application for asylum submitted in one of the Member States' - SEC(2000) 522

IV. STUDIES

Study on *'The Transfer of protection status in the EU, against the background of the common European asylum system and the goal of a uniform status, valid throughout the Union, for those granted asylum'*, Nina M. Lassen, Leise Egesberg, Joanne van Selm, Eleni Tsolakis, Jeroen Doomernik, European Commission, DG Justice and Home Affairs, Brussels 2004, ISBN 92-894-8276-1, available at the following website:

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/transfer_protection_status_r ev_160904.pdf

Study on *'The feasibility of setting up resettlement schemes in EU Member States or at EU level, against the background of the Common European Asylum system and the goal of a common asylum procedure'*, Erin Patrick, Joanne van Selm, Tamara Woroby, Monica Matts,

European Commission, DG Justice and Home Affairs, Brussels 2004, ISBN 92-894-6524-7, available at the following website:

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/resettlement-study-full_2003_en.pdf

Study on *"the feasibility of processing asylum claims outside the EU against the background of the Common European Asylum System and the goal of a common asylum procedure"*, Noll Gregor, Jessica Fagerlund and Fabrice Liebaut, European Commission, DG Justice and Home Affairs, Brussels 2003, ISBN 92-894-5163-7, available at the following website:

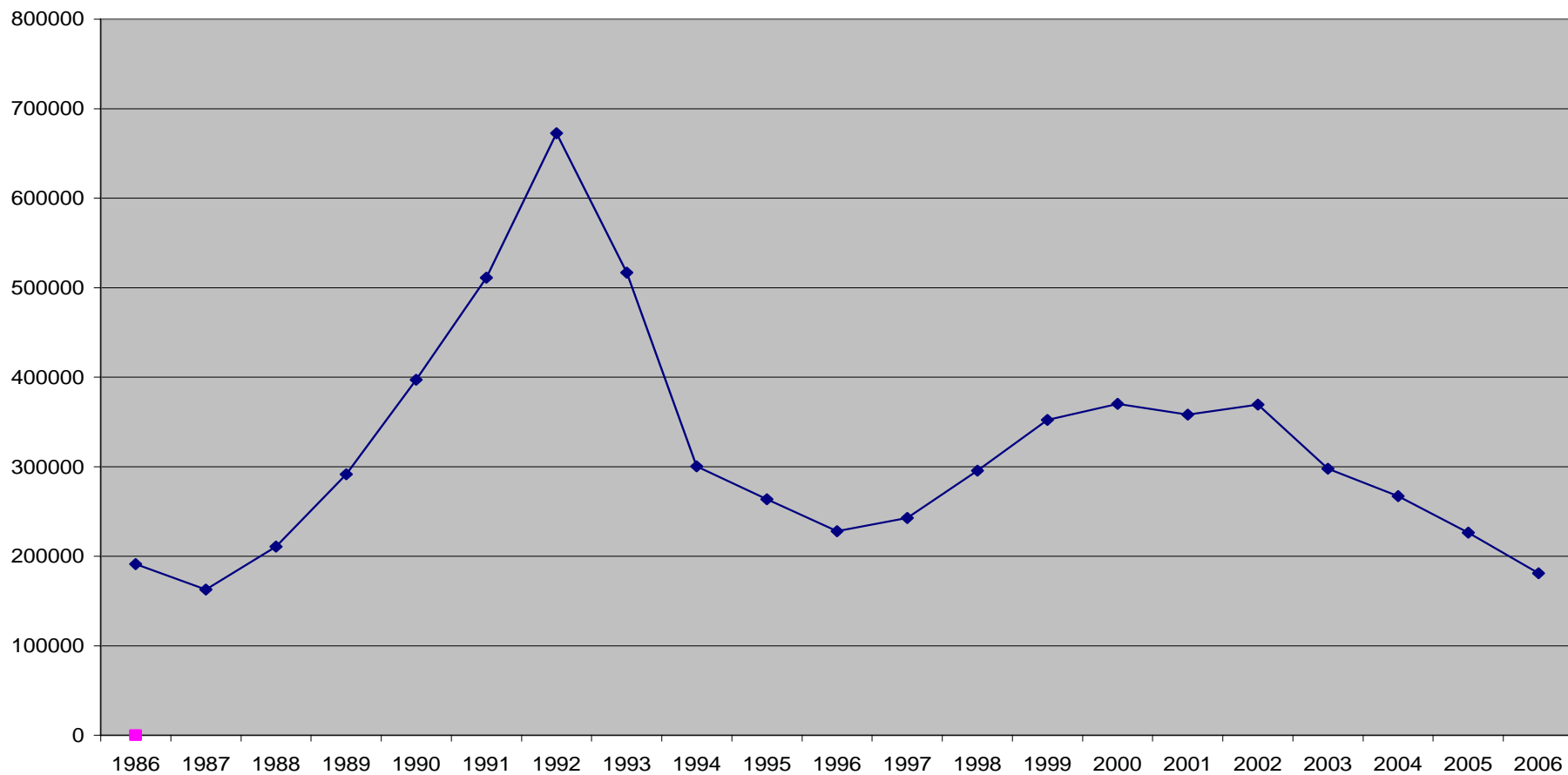
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/asylumstudy_dchr_2002_en.pdf

Study on *"the single asylum procedure "one-stop shop" against the background of the common European asylum system and the goal of a common asylum procedure"*, Hailbrunner

K., European Commission, DG Justice and Home Affairs, Brussels 2003, ISBN 92-894-5256-0, available at the following website:
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/study_one_stop_shop_en.pdf

ANNEX II
ASYLUM STATISTICS

First asylum applications in EU 1986-2006



1986-2003 = Applications in EU15

2004-2006 = Applications in EU25

New asylum applications

TOTAL

	2002	2003	2004	2005	2006
EU27	405455	337235	268565	227425	181770
Belgium	18800	13585	12400	12575	8870
Bulgaria	2890	1320	985	700	500
Czech Republic	8485	11400	5300	3590	2730
Denmark	5945	4390	3235	2280	1795
Germany	71125	50565	35605	28915	21030
Estonia	10	15	10	10	5
Ireland	11635	7485	4265	4305	4240
Greece	5665	8180	4470	9050	12265
Spain	6310	5765	5365	5050	5295
France	51085	52205	50545	42580	26270
Italy	n.a.	13705	9630	9345	n.a.
Cyprus	950	4405	9675	7715	4540

Latvia	25	5	5	20	10
Lithuania	365	395	165	100	150
Luxembourg	1040	1550	1575	800	525
Hungary	6410	2400	1600	1610	2115
Malta*	350	455	845	1035	1065
Netherlands	18665	13400	9780	12345	14465
Austria	39355	32360	24635	22460	13350
Poland	5170	6810	7925	5240	4225
Portugal	245	115	115	115	130
Romania	1000	885	545	485	380
Slovenia	650	1050	1090	1550	500
Slovak Republic	9745	10300	11395	3550	2870
Finland	3445	3090	3575	3595	2275
Sweden	33015	31355	23200	17570	24320
United Kingdom	103080	60045	40625	30840	27850

Remarks:

2006 - MT - Jan-Oct only

Only first applications are recorded

Decisions on asylum applications

TOTAL

	2002				2003				2004				2005				2006			
	Total decisions	Total positive decisions		Other non-status decisions	Total decisions	Total positive decisions		Other non-status decisions	Total decisions	Total positive decisions		Other non-status decisions	Total decisions	Total positive decisions		Other non-status decisions	Total decisions	Total positive decisions		Other non-status decisions
		Rejections	Rejections			Rejections	Rejections			Rejections	Rejections			Rejections	Rejections			Rejections	Rejections	
EU27	433430	63260	281050	91165	415125	41825	291185	82060	343005	35870	237630	69435	292225	46740	179570	65910	234060	52555	136325	45070
Belgium	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	19975	1340	17985	645	15435	2350	12060	1020	17585	3700	10345	3545	8135	2230	5905	n.a.
Bulgaria	2235	720	755	760	1930	420	985	520	965	270	335	360	945	85	380	480	695	95	215	385
Czech Republic	12065	115	5135	6810	13400	260	7800	5340	7880	185	4635	3065	4375	330	2635	1410	3020	365	2195	460
Denmark	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	3430	765	2660	n.a.	2155	210	1945	n.a.	1325	230	1100	n.a.	985	190	790	n.a.
Germany	130130	8105	78845	43175	93885	4705	63000	26180	61960	3030	38600	20330	48100	3120	27450	17530	30760	1950	17780	11025
Estonia	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	15	0	15	0	10	0	10	0	15	5	10	0	5	0	5	0
Ireland	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	8190	345	7845	n.a.	6890	430	6460	n.a.	5240	455	4785	n.a.	4245	395	3845	n.a.
Greece	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	4810	40	4770	0	3865	50	3745	n.a.	10420	125	4585	5710	11170	195	9600	1380
Spain	6235	275	5960	n.a.	6985	405	6580	n.a.	6670	370	6305	n.a.	5140	345	4790	n.a.	4065	205	3860	n.a.
France	49960	6240	43720	n.a.	66345	6525	59820	n.a.	68120	6360	61760	n.a.	51270	4185	47090	n.a.	37715	2930	34785	n.a.
Italy*	16875	1255	15620	2050	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	20055	5295	7285	7475	12125	3030	2685	6410
Cyprus	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	405	10	265	130	5335	75	2735	2525	5795	160	3125	2510	5585	170	1780	3635
Latvia	25	0	25	0	10	5	5	0	10	0	5	5	10	0	5	5	15	10	0	5
Lithuania	385	285	45	55	775	490	55	230	560	420	50	90	385	345	30	10	445	315	30	20
Luxembourg	1050	80	970	n.a.	1205	170	995	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1480	670	555	255	890	350	495	25
Hungary	9200	1580	2570	5045	3930	950	1545	1435	1785	325	930	525	1655	190	855	610	2020	200	1215	605
Malta*	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	470	260	210	0	755	535	225	0	1085	535	550	n.a.	965	440	525	n.a.
Netherlands	34255	3555	26480	4220	21765	4620	14560	2585	15655	4535	8180	2940	19750	8820	8085	2850	14180	4345	7520	2320
Austria	29880	1075	4285	24525	35610	2085	4950	28575	25425	5135	5070	15220	18585	4530	5425	8635	15490	4065	5865	5560
Poland	5415	255	4670	490	7750	245	3140	4365	5895	1130	2000	2765	8840	2145	2285	4415	7280	2465	935	3875
Portugal	230	30	165	30	100	15	85	0	75	10	60	0	90	15	75	0	105	30	75	0
Romania	1160	130	950	80	835	110	655	70	555	90	405	65	470	55	415	0	365	55	270	40
Slovenia	740	5	120	615	1195	50	145	995	1035	35	325	670	1785	25	665	1095	900	10	570	325
Slovak Republic	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	7420	10	830	6580	13390	15	1595	11780	3785	25	825	2935	2815	10	860	1945
Finland	3035	595	2265	175	3320	495	2440	385	4730	790	3395	540	3455	570	2515	370	2520	695	1540	285
Sweden	27115	5500	18480	3135	31005	4320	22660	4025	34945	3165	27765	4010	23920	5355	15930	2635	40220	22755	12675	4790
United Kingdom	103450	33460	69990	n.a.	80370	13185	67185	n.a.	58915	6355	49040	3520	36650	5425	27780	3440	27345	5055	20305	1985

Remarks:

2006

IT - Jan-Sep only

MT - Jan-Oct only

New asylum applications by citizenship (only data disaggregated by citizenship included)

	Cumulated 2002-2006*		2002*		2003*		2004*		2005		2006*	
	Number	% of total applications	Number	% of total applications	Number	% of total applications	Number	% of total applications	Number	% of total applications	Number	% of total applications
TOTAL	1250020	100,0%	258370	100,0%	323530	100,0%	258935	100,0%	227425	100,0%	181760	100,0%
Russia	96075	7,7%	8615	3,3%	30150	9,3%	26390	10,2%	18160	8,0%	12760	7,0%
Iraq	93895	7,5%	33995	13,2%	21965	6,8%	7910	3,1%	10805	4,8%	19215	10,6%
Serbia and Montenegro	84935	6,8%	16475	6,4%	18875	5,8%	17375	6,7%	19485	8,6%	12725	7,0%
Turkey	71505	5,7%	17940	6,9%	21945	6,8%	13600	5,3%	10790	4,7%	7225	4,0%
Afghanistan	52080	4,2%	19125	7,4%	11625	3,6%			6765	3,0%	7430	4,1%
China	46480	3,7%			15155	4,7%	11445	4,4%	7765	3,4%	5410	3,0%
Nigeria	43935	3,5%	9445	3,7%	11775	3,6%	10030	3,9%	7545	3,3%		
Somalia	41735	3,3%	10200	3,9%	13065	4,0%					5825	3,2%
Iran	41350	3,3%	8015	3,1%	10475	3,2%	8760	3,4%	7485	3,3%	6610	3,6%
India	37835	3,0%	8055	3,1%	10750	3,3%	9710	3,7%				
Zimbabwe			9095	3,5%								
Pakistan							8940	3,5%	6810	3,0%	6250	3,4%
Congo, the Democratic Republic of the							7580	2,9%				
Georgia									6345	2,8%		
Bangladesh											5935	3,3%
Other (non TOP10)	640195	51,2%	117405	45,4%	157750	48,8%	137190	53,0%	125475	55,2%	92375	50,8%

Remarks:

2002 - no data disaggregated by citizenship available for DK, FR, IT, NL, PT, FI, SE, CY, CZ, EE, HU, LV, MT, PL, SK, SI, BG

2003, 2004, 2006 - no data disaggregated by citizenship available for IT

2006 - MT, Jan-Oct 2006

year 2005	RUSSIA				IRAQ				SERBIA AND MONTENEGRO			
	Number of asylum applications	% of positive decisions	% of rejection decisions	% of other non status decisions	Number of asylum applications	% of positive decisions	% of rejection decisions	% of other non status decisions	Number of asylum applications	% of positive decisions	% of rejection decisions	% of other non status decisions
EU27	18160	33,6%	33,8%	32,7%	10805	29,2%	55,1%	15,7%	19485	7,8%	55,9%	36,3%
Belgium	1010	65,4%	22,1%	12,5%	825	13,8%	62,9%	23,3%	740	1,4%	64,7%	33,9%
Bulgaria	10	0,0%	61,5%	38,5%	45	48,9%	2,2%	48,9%	5	0,0%	50,0%	50,0%
Czech Republic	235	30,1%	38,6%	31,3%	45	2,6%	7,7%	89,7%	30	0,0%	84,6%	15,4%
Denmark	120	83,3%	16,7%	0,0%	265	7,0%	93,0%	0,0%	385	0,3%	99,7%	0,0%
Germany	1720	14,5%	52,6%	33,0%	1985	3,7%	73,5%	22,8%	5520	1,0%	43,4%	55,7%
Estonia	5	0,0%	100,0%	0,0%	5	25,0%	75,0%	0,0%	0	-	-	-
Ireland	45	3,5%	96,5%	0,0%	55	15,7%	84,3%	0,0%	30	10,9%	89,1%	0,0%
Greece	355	2,1%	9,6%	88,3%	970	1,3%	82,3%	16,4%	0	0,0%	100,0%	0,0%
Spain	135	33,1%	66,9%	0,0%	40	57,7%	42,3%	0,0%	45	17,3%	82,7%	0,0%
France	1980	30,3%	69,7%	0,0%	105	16,1%	83,9%	0,0%	2570	12,4%	87,6%	0,0%
Italy	70	11,8%	50,0%	38,2%	320	8,4%	40,6%	51,0%	775	10,6%	49,3%	39,7%
Cyprus	355	7,2%	59,4%	33,3%	145	15,5%	2,8%	81,7%	0	-	-	-
Latvia	5	0,0%	50,0%	50,0%	5	0,0%	0,0%	100,0%	0	-	-	-
Lithuania	70	94,7%	5,0%	0,3%	5	40,0%	0,0%	60,0%	0	-	-	-
Luxembourg	55	n.a.	n.a.	n.a.	10	n.a.	n.a.	n.a.	215	n.a.	n.a.	n.a.
Hungary	35	10,9%	41,3%	47,8%	20	44,4%	25,9%	29,6%	245	10,0%	39,8%	50,2%
Malta	0	-	-	-	25	50,0%	50,0%	0,0%	5	12,5%	87,5%	0,0%
Netherlands	285	40,5%	44,7%	14,8%	1620	58,1%	26,5%	15,4%	335	19,5%	63,6%	16,9%
Austria	4355	74,1%	7,7%	18,2%	220	38,0%	14,3%	47,7%	4405	20,0%	43,9%	36,0%
Poland	4825	25,4%	23,1%	51,5%	10	12,5%	31,3%	56,3%	0	0,0%	0,0%	100,0%
Portugal	5	0,0%	100,0%	0,0%	0	-	-	-	0	0,0%	100,0%	0,0%
Romania	5	0,0%	100,0%	0,0%	70	40,3%	59,7%	0,0%	0	0,0%	100,0%	0,0%
Slovenia	10	7,7%	15,4%	76,9%	15	0,0%	20,0%	80,0%	525	2,8%	45,9%	51,3%
Slovak Republic	1035	0,0%	12,0%	88,0%	35	2,0%	44,0%	54,0%	30	17,5%	42,5%	40,0%
Finland	225	15,4%	61,2%	23,3%	285	42,3%	49,5%	8,2%	445	9,0%	81,9%	9,0%
Sweden	1010	11,5%	74,9%	13,6%	2100	51,1%	42,7%	6,3%	2980	18,4%	71,0%	10,6%
United Kingdom	200	15,6%	76,3%	8,0%	1595	8,6%	88,1%	3,3%	195	7,3%	54,8%	37,9%

Remarks:

Recognition rates are calculated here as the number of positive decisions in the reference year divided by the total number of decisions in that year.

Refugee population of UNHCR regions

UNHCR regions	Population end-2005
East and Horn of Africa	772,000
Central Africa and the Great Lakes	1,193,700
West Africa	377,200
Southern Africa	228,600
Total Africa	2,571,500
CASWANAME	2,725,200
The Americas	564,300
Asia and Pacific	825,600
Europe	1,975,500
TOTAL	8,662,100

Source: 2005 UNHCR Statistical Yearbook