

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 17.6.2008
SEC(2008) 2030

:

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

**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**

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

{COM(2008) 360 final}
{SEC(2008) 2029}

1. INTRODUCTION

En juin 2007, la Commission a présenté un livre vert¹ qui avait pour objectif de déterminer les options envisageables en vue d'entamer la seconde phase de création du régime d'asile européen commun. En réponse à la consultation publique, 89 contributions ont été envoyées par un large éventail d'acteurs de ce domaine². Les questions soulevées et les suggestions avancées au cours de la consultation ont fourni le matériau pour élaborer le présent plan d'action et réaliser son analyse d'impact.

La Commission avait commandité une étude externe afin de disposer d'éléments pour préparer l'analyse d'impact. Cette étude constitue le principal fondement du présent rapport, conjointement à une analyse des contributions au livre vert, et aux rapports d'évaluation existants sur les instruments communautaires en matière d'asile³.

Des réunions ont été organisées entre décembre 2007 et mars 2008 avec des experts universitaires, les États membres, des ONG, le HCRNU et des membres du Parlement européen, en vue de recueillir leur avis sur l'évolution future de certains aspects du régime d'asile européen commun (RAEC).

Le Comité d'analyses d'impact (CAI) de la Commission a été consulté sur le projet de rapport final de l'analyse et a rendu son avis le 21 avril 2008⁴. Ses recommandations ont été dûment prises en compte.

La plupart des mesures individuelles proposées dans le plan d'action feront l'objet d'analyses d'impact spécifiques, notamment la modification des directives relatives aux conditions d'accueil, aux conditions requises et aux procédures, et des règlements Dublin et Eurodac.

2. ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÈMES

Les problèmes suivants ont été recensés en matière **d'asile**:

- des mesures et pratiques légitimes visant à lutter contre l'immigration illégale empêchent parfois les demandeurs d'asile d'avoir accès à la protection dans l'UE;
- des immigrants n'ayant pas besoin d'une protection abusent du régime d'asile pour entrer et séjourner dans l'UE;
- les mouvements secondaires de demandeurs d'asile demandant une protection internationale dans plusieurs États membres exercent une pression inéquitable sur les administrations nationales et sur les demandeurs d'asile eux-mêmes;
- les systèmes d'asile de certains États membres sont surchargés;
- de plus en plus souvent, des personnes demandent une protection pour des motifs non prévus par le régime d'asile traditionnel (convention de Genève) et reçoivent une protection assortie de garanties inférieures;

¹ COM(2007) 301.

² Les 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.

³ Rapport sur l'évaluation du système de Dublin [COM(2007) 299]; rapport sur l'évaluation de la directive sur les conditions d'accueil [COM(2007)745].

⁴ L'avis pourra être consulté à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/governance/impact/cia_2008_en.htm.

- les divergences entre pratiques nationales font que la reconnaissance de la protection varie extrêmement d'un État membre à l'autre, et créent des inégalités de niveau de protection à travers l'Union;
- les personnes ayant besoin d'une protection rencontrent des problèmes d'intégration particuliers et certaines d'entre elles se trouvent en situation de vulnérabilité;
- partout dans le monde, la plupart des réfugiés restent dans des régions proches de leur pays d'origine, offrant peu de perspectives, et créent une charge pour les pays pauvres en développement.

L'analyse d'impact examine comment la situation est susceptible d'évoluer si aucune mesure n'est prise au niveau européen. Elle conclut que les problèmes actuels persisteraient et qu'une intervention au niveau européen est tout à fait justifiée.

L'analyse considère les changements apportés au **cadre juridique** par le traité de Lisbonne et conclut que le nouvel article consacré à l'asile permet, et impose, de relever les ambitions. Du point de vue des droits fondamentaux, l'intégration de la Charte dans le nouveau traité donne également une meilleure visibilité à certains droits liés à l'asile, notamment le droit au non-refoulement.

3. OBJECTIFS DE L'ACTION

L'objectif général de la seconde phase du RAEC est d'offrir, grâce à une approche globale de la protection dans l'ensemble l'Union, un statut approprié, à des conditions égales, à tout ressortissant de pays tiers ayant besoin d'une protection internationale, et d'assurer le respect du principe de non-refoulement.

L'action poursuivra notamment les objectifs spécifiques suivants:

- I) garantir que les procédures d'asile soient accessibles aux personnes demandant une protection et traitent rapidement et efficacement les cas des personnes qui n'en ont pas besoin;
- II) assurer des normes de protection communes plus élevées;
- III) apporter un soutien rapide et efficace aux services d'asile nationaux, en encourageant la coopération pratique;
- IV) favoriser les mécanismes de solidarité destinés à aider les personnes ayant besoin d'une protection, entre les États membres et entre l'UE et les pays tiers;
- V) faciliter l'intégration des personnes protégées;
- VI) prévenir le phénomène d'«asylum shopping» et les mouvements secondaires.

4. OPTIONS D'ACTION

4.1. *Option A: Statu quo*

Les évolutions en cours dans les États membres se poursuivraient dans le cadre juridique existant, qui demeurerait inchangé. Les activités en cours se poursuivraient. Les instruments législatifs existants devraient tous être transposés par les États membres et leur mise en œuvre surveillée par la Commission.

4.2. *Option B1: Harmonisation intégrale de la législation européenne*

Grâce à cette option, visant une harmonisation complète et l'élimination des carences dues à l'adoption du plus petit commun dénominateur dans la première phase du RAEC, le régime

d'asile européen deviendrait cohérent, global et offrirait les normes les plus élevées. Cet objectif serait atteint, notamment, par :

- la définition de conditions d'accueil adéquates pour les demandeurs d'asile;
- la reconnaissance d'un niveau de protection approprié pour les personnes ayant besoin d'une protection;
- l'instauration d'une procédure de demande d'asile uniforme et efficace;
- l'établissement d'une plus grande solidarité et d'une responsabilité accrue entre les États membres, et entre l'UE dans son ensemble et les pays tiers.

4.3. Option B2: Poursuite du développement de la législation européenne

Cette option serait axée sur la poursuite des efforts tendant à harmoniser progressivement les règles nationales en matière d'asile, sans toutefois atteindre une harmonisation complète dans tous les domaines, et sur l'adoption de normes élevées de protection.

Cette option consisterait à intervenir dans le domaine des conditions d'accueil pour:

- améliorer les dispositions relatives aux conditions matérielles d'accueil,
- faciliter l'accès du marché du travail aux demandeurs d'asile, sans entraves dues à des restrictions nationales supplémentaires,
- élaborer des règles prévenant toute rétention arbitraire,
- identifier correctement les besoins sanitaires et matériels des personnes vulnérables et des personnes ayant des besoins particuliers, y compris compte tenu de leur sexe.

S'agissant des conditions requises, introduire les principaux éléments suivants:

- établir deux statuts uniformes uniques: l'un pour les réfugiés, l'autre pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire,
- étendre aux bénéficiaires de la protection subsidiaire les règles communautaires relatives au droit au regroupement familial,
- examiner la possibilité d'instaurer un mécanisme efficace de transfert de protection.

Introduire un nouvel élément en matière de procédure:

- définir une seule procédure, en harmonisant les garanties communes afférentes (accès à la procédure, recours suspensif, aide judiciaire, délai pour prendre la décision sur le fond en première instance, égalité renforcée entre hommes et femmes) pour tous les types de procédures nationales existantes.

En matière de solidarité et de responsabilité, intervenir sur les questions suivantes:

- renforcer et clarifier plusieurs dispositions des règlements Dublin et Eurodac pour en améliorer l'efficacité et garantir un plus grand respect et une application uniforme par les États membres (en particulier, les dispositions sur la clause humanitaire et la clause de souveraineté et celles relatives à l'unité familiale), et la possibilité de suspendre l'application des règles de Dublin dans certains cas («geler les retours»), pour soulager les États membres surchargés,
- mettre en œuvre le principe de solidarité financière exceptionnelle qui sera adopté pour aider les États membres en cas de pression inhabituelle,

- instaurer un système volontaire de réinstallation pour aider les pays tiers hébergeant de larges populations de réfugiés,
- rapprocher les différents types de procédures nationales d'entrée protégée.

4.4. *Option C: Coopération et échange des meilleures pratiques*

Cette option serait axée sur le renforcement de la coopération pratique entre les États membres, en uniformisant davantage l'application des instruments législatifs existant dans les États membres (afin d'éviter les disparités et, partant, les écarts de niveau de protection effectif). Cette coopération pratique offrirait également certains avantages bénéfiques à la dimension extérieure de la politique européenne en matière d'asile. Cet objectif serait atteint en instituant une forme de soutien structurel et permanent, par exemple un bureau européen d'appui, qui serait créé par un règlement ou une décision de l'UE et serait chargé de certains ou de tous les domaines suivants: informations sur le pays d'origine; formation et renforcement des capacités; assistance pratique aux États membres; dimension extérieure; évaluation et suivi.

4.5. *Option D: Un instrument juridique global sur l'asile et la création d'une autorité européenne en matière d'asile*

- Une **initiative législative globale dans le droit européen** de l'asile, destinée à fusionner les différents instruments législatifs existants. Sur le fond, l'orientation indiquée dans l'option B1 serait presque entièrement suivie alors que, sur la forme, cette option aboutirait à l'adoption d'un instrument unique rassemblant toute la législation européenne sur l'asile (qui remplacerait les actuels directives et règlements), réalisant ainsi simultanément une harmonisation et une consolidation.
- La **création d'une autorité européenne en matière d'asile** chargée de gérer et de coordonner la politique européenne commune dans ce domaine. Cette autorité prendrait également la forme d'une agence mais ne coordonnerait pas uniquement les mesures de coopération pratique énumérées («bureau européen d'appui»): elle remplacerait en outre les organismes administratifs et judiciaires nationaux qui prennent les décisions relatives aux demandes d'asile. Elle deviendrait donc l'instance européenne commune centralisant toutes les décisions sur l'asile et investie de pouvoirs décisionnels. Cette option représente dès lors le moyen le plus extrême d'assurer l'application commune de la législation européenne sur l'asile dans toute l'Union.

5. COMPARAISON DES OPTIONS

5.1. *Comparaison des évaluations, résultats de l'examen des options*

| | | Option A: Statu Quo | Option B1 | Option B2 | Option C | Option D | Option privilégiée (B2+C) |
|------------|---|---------------------|-----------|-----------|----------|----------|---------------------------|
| Pertinence | Garantir que les procédures d'asile soient accessibles aux personnes demandant une protection et traitent rapidement et efficacement les cas des personnes qui n'en ont pas besoin; | 0 | √√ | √√ | √ | √√√ | √√ |
| | Assurer des normes de protection communes plus élevées | 0 | √√√ | √√ | √ | √√√√ | √√ |

| | | | | | | | |
|----------------------------|--|---|--------|--------|------|------|--------|
| | Apporter un soutien rapide et efficace aux services d'asile nationaux, en encourageant la coopération pratique | 0 | 0 | 0 | √√√ | √√√√ | √√√ |
| | Favoriser les mécanismes de solidarité destinés à aider les personnes ayant besoin d'une protection, entre les États membres et entre l'UE et les pays tiers | 0 | √√√(√) | √√ | √ | √√√ | √√ |
| | Faciliter l'intégration des personnes protégées | 0 | √√√ | √√ | √ | √√√ | √√ |
| | Prévenir le phénomène d'«asylum shopping» et les mouvements secondaires | 0 | √√ | √√ | √ | √√√ | √√ |
| Faisabilité | Faisabilité de la transposition | | | | | | |
| | - avec le traité existant | 0 | 0 | √ | √√ | 0 | √√(√) |
| | - avec le nouveau traité | 0 | √(√) | √√√(√) | √√√ | √ | √√√ |
| | Faisabilité financière | 0 | -√√√ | -√√(√) | -√ | -√√√ | -√√(√) |
| Impacts | Impact social aux niveaux de l'UE et des EM | 0 | √√ | √ | √ | √√ | √√ |
| | Impact économique aux niveaux de l'UE et des EM | 0 | √ | √ | 0(√) | √ | √ |
| | Impact sur les personnes ayant besoin d'une protection internationale | 0 | √√ | √√ | √ | √√√ | √√ |
| | Impact sur les pays tiers | 0 | √√ | √ | √ | √√√ | √√ |
| Droits fondamentaux | | 0 | √√√ | √√ | √ | √√√ | √√ |

5.2. Option privilégiée

L'option privilégiée a été dégagée après une comparaison avec les options B1 (également combinée à C) et D, qui a montré qu'elle a presque le même impact positif que ces dernières mais entraîne moins de difficultés de transposition et moins de coûts financiers et de réalisation. L'option B1 présente divers avantages et est, à maints égards, similaire à l'option B2, mais celle-ci requiert un peu moins d'harmonisation dans certains domaines et a donc davantage de chances d'être transposée et appliquée avec succès. L'option D a un inconvénient majeur: le transfert de souveraineté des États membres à l'autorité européenne en matière d'asile envisagée n'a aucune chance, à ce stade, d'être accepté par la majorité des États membres.

Les principaux avantages de l'option privilégiée sont les suivants:

- elle produit les résultats recherchés en favorisant une **approche intégrée et globale** des questions d'asile, garantissant cet objectif par des normes de protection communes supérieures et le soutien des mesures de coopération pratique;

- elle assure un meilleur accès à la protection, en amorçant les travaux sur le rapprochement des procédures nationales d'entrée protégée et en modifiant la directive sur les procédures pour qu'elle facilite cet accès;
- elle fixe des **normes communes plus élevées en matière d'asile**, grâce à des mesures renforcées concernant les **conditions d'accueil** (accès facilité au marché du travail et aux soins de santé), les **procédures** (procédure commune assorties de garanties solides), les **conditions requises** (définition commune de deux statuts de protection internationale);
- elle favorise un **soutien** rapide et efficace **aux administrations nationales** en augmentant la convergence dans les processus décisionnels des États membres, grâce à la création d'un **bureau européen d'appui** qui coordonnerait et suivrait les diverses mesures;
- elle favorise une réelle responsabilité et **solidarité entre les États membres et entre l'UE et les pays tiers**, en améliorant le système de Dublin et en prévoyant un dispositif européen volontaire de réinstallation et l'évolution des **programmes de développement des capacités et des programmes de protection régionaux**, dans les pays tiers;
- elle encourage l'intégration des personnes protégées et, plus particulièrement, des personnes bénéficiant de la protection subsidiaire, en accroissant les droits attachés à leur statut.

S'agissant des **impacts**:

- elle rétablit un équilibre dans toute l'Union, permettant une **gestion plus efficace des flux de réfugiés** entre les États membres, avec de meilleures chances d'intégrer les personnes protégées dans les communautés d'accueil;
- en facilitant l'accès des demandeurs d'asile au marché du travail, elle a le potentiel de **diminuer légèrement l'offre de main-d'œuvre illégale** et de remédier aux pénuries ponctuelles de compétences sur les marchés du travail des États membres;
- elle offre une meilleure protection aux personnes ayant besoin d'une protection internationale, en répondant mieux aux besoins des groupes plus vulnérables, notamment en tenant compte des difficultés et contraintes particulières que les femmes demandant l'asile peuvent rencontrer lorsqu'elles présentent leur demande;
- dans l'ensemble, elle a un **fort impact positif sur les pays tiers** en les soulageant partiellement des pressions que peuvent générer les demandes d'asile, grâce au **programme européen volontaire de réinstallation**, et elle leur permet d'augmenter leur capacité de gestion des procédures d'asile par des **programmes de développement des capacités** adaptés;
- elle conforte les droits fondamentaux des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale en prévoyant des conditions renforcées grâce auxquelles ils peuvent faire valoir ces droits.

S'agissant des coûts, l'aspect moins contraignant de l'option privilégiée entraînerait **des coûts financiers et administratifs inférieurs à ceux d'un processus d'harmonisation intégrale**.

- Il y a cependant des mesures, telles que l'extension des conditions d'accueil aux personnes demandant la protection subsidiaire ainsi que les garanties renforcées en matière de procédure, qui **augmenteront inévitablement ces coûts financiers et administratifs, par rapport au RAEC actuel**, quoique l'accès plus aisé des demandeurs d'asile au **marché du travail** pourrait légèrement atténuer l'impact financier global.
- **Les mesures de coopération pratique généreront des coûts supplémentaires**, du fait de la nécessité de les doter de moyens financiers suffisants (concours financier à des projets et

formations, financement de programmes de développement des capacités dans les pays tiers).

- **Les coûts administratifs ont également tendance à augmenter** en raison du recours accru au personnel des services d'asile nécessaire pour répondre aux mesures de coopération prévues. La création du **bureau européen d'appui** aiderait toutefois les administrations nationales à modérer la hausse des coûts administratifs à long terme.

6. SUIVI ET ÉVALUATION

Le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de l'option privilégiée constitueront un facteur déterminant du succès du plan d'action. La Commission veillera à ce que les dispositifs appropriés destinés à surveiller son application soient mis en place et jouent un rôle central dans ce processus de suivi. Elle sera également vigilante afin que les normes de protection des droits fondamentaux énoncées dans ses propositions ne soient pas réduites au cours de la procédure législative.

En ce qui concerne les indicateurs mesurant les progrès et l'efficacité de l'option privilégiée pour atteindre les objectifs de la politique, les éléments suivants peuvent être pris en considération, entre autres:

- nombre de nouvelles demandes d'asile
- nombre de rejets et nombre de décisions positives octroyant le statut de réfugié ou la protection subsidiaire
- nombre de demandeurs d'asile par rapport à la population résidente et au PIB
- nombre de demandes et transferts «Dublin»
- nombre de programmes de protection régionaux réalisés, et ressources qui y sont affectées
- nombre de réfugiés réinstallés originaires de pays tiers
- niveau de moyens financiers alloués au FER
- niveau de moyens financiers alloués aux mesures de coopération pratique, notamment pour la création d'un bureau européen d'appui.