

**Avis du Comité des régions «Le futur régime d'asile européen commun»**

(2008/C 172/05)

## LE COMITÉ DES RÉGIONS

- souligne que les collectivités locales et régionales seront les premières à mettre en œuvre la législation européenne relative au régime d'asile européen commun, et estime qu'un régime d'asile commun, selon lequel chaque État membre serait solidairement responsable, facilitera la tâche des autorités locales et régionales;
- recommande que, s'il y a lieu, un mécanisme de concertation entre les institutions centrales, régionales et locales soit créé au niveau national, dans la perspective d'une gouvernance intégrée et à plusieurs niveaux;
- recommande l'adoption d'un règlement européen qui régit les aspects suivants: la reconnaissance mutuelle de la protection accordée, les procédures relatives au transfert et à un statut uniforme pour les réfugiés et les bénéficiaires d'une protection subsidiaire;
- considère que l'ouverture des dispositions de la directive 2003/109/CE aux bénéficiaires d'une forme de protection internationale est une mesure essentielle pour supprimer tout risque éventuel de discrimination et un instrument qui complète le processus d'harmonisation communautaire en matière d'asile;
- recommande d'élaborer des lignes directrices communes afin de prendre, en associant largement les collectivités locales, des mesures qui facilitent l'accès des demandeurs d'asile et des réfugiés aux services sociaux et de santé ainsi qu'au logement, tout en élaborant des programmes de participation aux communautés locales, de définir des règles précises et ponctuelles pour la reconnaissance des titres d'étude, la requalification professionnelle et la certification des compétences, de prévoir des ressources économiques pour encourager le travail des réfugiés et/ou le développement de leurs capacités de gestion;
- estime nécessaire, pour une bonne intégration des réfugiés, que ceux-ci aient le sentiment d'être des acteurs des quartiers, des villes, des pays et de l'Union européenne où ils vivent. La participation à la vie politique locale, à commencer par le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales, revêt une importance concrète, et symbolique, très forte;
- recommande que des lignes de financement et des appels d'offre soient planifiés en vue de renforcer les compétences des acteurs nationaux et locaux, en mettant plus particulièrement l'accent sur la sphère psychologique et sociale, la régularisation et la gestion des situations de vulnérabilité.

**Rapporteur:** M. Savino Antonio SANTARELLA (IT/UEN-AE), Maire de Candela

### Textes de référence

Livre vert sur le futur régime européen d'asile commun

COM(2007) 301 final

Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2003/109/CE afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale

COM(2007) 298 final

## Recommandations politiques

### LE COMITÉ DES RÉGIONS

#### *Le rôle des collectivités locales et régionales*

- souligne que les collectivités locales et régionales seront les premières à mettre en œuvre la législation européenne relative au système d'asile européen commun. Des flux mixtes de migrants, parmi lesquels se trouvent des demandeurs d'asile, arrivent tous les jours sur le territoire de ces collectivités qui doivent souvent fournir une assistance médicale et psychologique à des personnes ayant subi des abus physiques et mentaux, y compris la torture. Ces services, qui ne sont pas toujours fournis en temps normal par les collectivités locales et régionales et leurs agences, doivent bénéficier d'un soutien considérable afin que ces dernières puissent y faire face sur le plan structurel et des compétences;
- estime qu'un régime d'asile commun, selon lequel chaque État membre serait solidairement responsable, facilitera la tâche des autorités locales et régionales. À l'heure actuelle, dans certains pays, les autorités locales et régionales assument une responsabilité disproportionnée, notamment en raison de l'absence d'un régime d'asile commun;
- attire l'attention sur le fait qu'en l'absence de projets d'accueil et d'intégration et d'un emploi stable, même les demandeurs d'asile reconnus comme tels peuvent tomber dans le piège de l'exploitation et de la criminalité, ce qui pourrait avoir des conséquences négatives sur le plan de la sécurité et de la cohésion sociale. Le risque de — et la tendance à — tomber dans le piège de l'exploitation et de la criminalité peuvent diminuer s'il est possible de travailler contre rémunération pendant la période de demande d'asile;
- préconise la création, dans chaque État membre, d'un réseau des collectivités locales qui prenne des mesures en faveur de la cohésion sociale, en vue d'une intégration consciente des réfugiés dans le cadre de la réalisation de projets locaux favorisés par ces mêmes collectivités. Dans les pays où ce réseau de services a déjà été testé, le travail des commissions territoriales a permis de réduire les délais d'examen des demandes d'asile et a amélioré les conditions de vie des demandeurs en favorisant leur intégration dans les communautés d'accueil locales. Par ailleurs, de nombreux avantages en ont également découlé sur le plan de la sécurité et de la qualité de vie;
- recommande par conséquent que les différentes ressources européennes, nationales, régionales et locales se complètent et alimentent de manière adéquate ces réseaux de services dans chaque État membre pour répondre au problème de l'intégration des demandeurs d'asile et des réfugiés;
- recommande que, s'il y a lieu, un mécanisme de concertation entre les institutions centrales, régionales et locales soit créé au niveau national, dans la perspective d'une gouvernance intégrée et à plusieurs niveaux;
- préconise que la participation au système de réseau soit volontaire et que des partenariats soient conclus afin que les décisions et les responsabilités soient prises par les différents acteurs institutionnels, publics et privés à l'échelon local. Cette approche permettra de programmer des interventions en matière d'accueil et d'intégration en développant le potentiel existant. Ces partenariats peuvent contribuer au développement des connaissances et, partant, à une participation consciente d'acteurs qui n'avaient jusque là rien à voir avec le secteur de l'asile ou hésitaient à prendre des responsabilités en la matière;
- confirme que cette approche peut permettre aux institutions, entreprises, syndicats, associations du troisième secteur, écoles professionnelles, universités et, naturellement, aux collectivités locales et régionales, de trouver leur place dans ce système, de manière à ce que le phénomène des migrations devienne visible pour la société dans son ensemble et que tous les acteurs puissent jouer leur rôle, ce qui contribuera bien évidemment à désamorcer ou à supprimer les tensions éventuelles.

### Instruments législatifs

#### Traitement des demandes d'asile

- considère qu'en ce qui concerne l'application de la procédure relative à la reconnaissance d'une protection internationale, l'Union européenne est confrontée à deux exigences différentes qu'il convient de ne pas mettre en opposition, à savoir:
  - la protection effective des demandeurs d'asile;
  - le contrôle des frontières extérieures;
- propose que les procédures d'identification, d'admission sur le territoire et d'accès à la procédure d'asile soient harmonisées au niveau de l'Union européenne;
- demande que soient prévues et expérimentées des procédures communes d'identification des migrants susceptibles d'être appliquées dans des délais précis et assorties de mesures ponctuelles et ce, dans le respect des droits humains fondamentaux et de la dignité des personnes;
- juge essentiel, s'agissant des procédures d'examen des demandes de protection internationale, d'identifier des instruments communs en mesure de garantir une évaluation harmonisée dans les différents États membres permettant la mise en œuvre des dispositions prévues par les directives communautaires (plus particulièrement la directive n° 2005/85/CE);

13. propose en outre que des actions de formation, de formation continue et de contrôle soient organisées régulièrement, de même que des rencontres, échanges et dialogues entre les autorités chargées de l'examen des demandes de protection internationale;

14. préconise l'élaboration d'un programme européen de formation et de formation continue destiné aux gardes frontières ou aux forces de la police des frontières;

15. préconise que l'on prévoie et appuie la création, aux points de passage frontaliers (aériens, maritimes et terrestres) et aux points d'entrée, de services d'assistance et d'orientation pour les ressortissants étrangers qui demandent une protection internationale;

#### Conditions d'accueil des demandeurs d'asile

16. estime, s'agissant de la détention des demandeurs d'asile, qu'il est bon de réaffirmer que ceux-ci ne peuvent être retenus dans le simple but d'examiner leur demande. Le cas échéant, la restriction de la libre-circulation doit être limitée à la durée requise par les procédures d'identification qui doivent faire l'objet d'une harmonisation ultérieure;

17. demande que l'Union européenne se dote d'une charte qui régitte la condition des personnes demandant une protection internationale et dont la libre-circulation est limitée;

18. est d'avis que les mouvements secondaires à l'intérieur de l'Union européenne sont principalement dus à la diversité des situations économiques et de la conduite adoptée face aux demandeurs d'asile dans les États membres;

19. considère dès lors qu'il y a lieu d'élaborer une étude qui regroupe les expériences réalisées dans tous les États membres au cours des dernières années, principalement en ce qui concerne l'intégration professionnelle, sociale et en matière de logement;

20. se propose de joindre au présent avis une annexe comportant les meilleures pratiques mises en œuvre dans ces domaines en collaboration avec les collectivités locales et régionales européennes;

21. recommande, s'agissant des services mis en place par les collectivités locales et régionales, de transcender la notion d'«assistance matérielle» au profit de la notion d'«assistance intégrée» (qui englobe les services d'orientation et d'assistance à la personne et l'engagement de parcours d'insertion sociale et économique);

#### Octroi de la protection

22. rappelle que la notion de protection internationale est toujours étroitement liée à la définition stricte du terme de «réfugié» au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de Genève même si, depuis 1951, le contexte international a profondément évolué et, avec lui, le profil des personnes qui recherchent une protection, lesquelles sont de plus en plus nombreuses à ne pas fuir des persécutions individuelles mais des situations de violence généralisée et des conflits armés. En outre, les conditions de vie et l'environnement sont appelés à jouer un rôle croissant en la matière;

23. constate qu'au vu de ces éléments, les dispositions de la directive n° 2004/83/CE méritent tout à fait d'être approuvées, dans la mesure où elles décrivent et harmonisent la protection subsidiaire à accorder aux personnes qui ne sont pas des réfugiés au sens de la Convention de Genève. Cette protection doit être considérée comme complémentaire au statut de réfugié et non comme une protection subalterne, inférieure ou de second rang;

24. apprécie les efforts consentis par la Commission européenne pour décrire les conditions requises pour bénéficier d'une protection subsidiaire, description qui complète et élargit les dispositions de la Convention de Genève;

25. souligne que cette lecture des dispositions communautaires fait ressortir deux formes de protection internationale (réfugiés et protection subsidiaire) qui élargissent le nombre de personnes pouvant prétendre à une protection;

26. insiste pour que les deux types de protection internationale octroyés par un État membre fassent l'objet d'une reconnaissance mutuelle dans tous les autres États de l'Union européenne;

27. recommande que l'on prévoie la possibilité d'un transfert des responsabilités entre les États membres lorsque le bénéficiaire d'une protection internationale déplace sa résidence dans un autre État et ce, afin de garantir la libre-circulation (y compris directement contrôlée et surveillée) sur le territoire de l'Union européenne;

28. juge nécessaire que l'Union se dote d'instruments normatifs et opérationnels qui autorisent une intervention lorsqu'il n'est pas possible de procéder à un éloignement du territoire communautaire;

#### Questions transversales

Une réponse adéquate aux situations de vulnérabilité.

29. considère par conséquent que la vulnérabilité doit être déterminée sur la base des spécificités de la personne en question ou de son vécu, à l'exception de certaines catégories de personnes qui doivent faire l'objet de mesures d'accueil et de protection spécifiques (mineurs non accompagnés, femmes accompagnant ou rejoignant une personne réfugiée ou réfugiées elles-mêmes, personnes handicapées physiques ou mentales) et dont la situation particulière doit être dûment prise en considération dans les procédures et les décisions rendues (par exemple respect du droit à la vie privée et familiale ou regroupement familial);

30. attire l'attention sur le fait que, surtout en ce qui concerne les victimes de tortures, les mesures d'aide et de réhabilitation peuvent se révéler inadéquates lorsque:

- elles ne sont pas complétées par des actions spécifiques visant à garantir l'accueil, la protection et l'intégration sociale et économique;
- elles sont mises en œuvre exclusivement par des structures spécifiques n'ayant aucun contact avec les services sociaux nationaux et locaux ni avec d'autres programmes ou services destinés aux demandeurs d'asile et aux réfugiés;

31. recommande dès lors que le processus de création d'un système d'asile commun prévoie un vaste débat articulé visant à définir des normes communes en vue de l'identification des différents cas de vulnérabilité;

32. propose que des aspects et indicateurs spécifiques soient intégrés aux instruments que l'Union européenne élaborera à l'appui du travail des différents acteurs concernés par le système d'asile (lignes directrices, manuels, programmes de formation, etc.) et ce, afin de déceler plus aisément les situations de vulnérabilité et, partant, faciliter leur gestion;

33. estime que le renforcement des compétences des services sociaux locaux est essentiel pour assurer la reconnaissance et la prise en charge de l'individu dans les cas de vulnérabilité; recommande dès lors que l'Union européenne intervienne, que ce soit en octroyant des ressources à l'appui des programmes spécifiques ayant trait au développement des capacités ou en encourageant des programmes de formation et de formation continue dans les États membres;

#### Intégration

34. souligne que l'intégration est un parcours dont l'objectif principal est l'acquisition d'une véritable autonomie par les réfugiés. Le parcours de l'intégration se subdivise en plusieurs niveaux d'intégration parallèles (professionnelle, sociale, en matière de logement) ainsi qu'en étapes différentes (connaissance du territoire, accès aux services, participation);

35. juge essentiel que, lors de la prise en compte des expériences potentiellement mal vécues par les migrants de seconde génération dans différentes parties de l'Europe dans le cadre des politiques d'intégration, les réfugiés (en l'occurrence) ne soient pas constamment considérés comme des «étrangers» ou des «invités» et que, partant du principe de la reconnaissance et du respect des valeurs et de la législation du pays d'accueil, on ne prévienne pas de les détacher de leurs cultures d'origine;

36. estime nécessaire, pour une bonne intégration des réfugiés, que ceux-ci aient le sentiment d'être des acteurs des quartiers, des villes, des pays et de l'Union européenne où ils vivent. La participation à la vie politique locale, à commencer par le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales, revêt une importance concrète, et symbolique, très forte;

37. considère que ce sentiment d'appartenance prend sa source dans les écoles et que des programmes d'accueil et d'intégration des élèves et étudiants réfugiés peuvent être développés systématiquement dans tous les systèmes scolaires et universitaires des États membres;

38. recommande:

— d'élaborer des lignes directrices communes afin de prendre, en associant largement les collectivités locales, des mesures qui facilitent l'accès des demandeurs d'asile et des réfugiés aux services sociaux et de santé ainsi qu'au logement, tout en élaborant des programmes de participation aux communautés locales,

— de définir des règles précises et ponctuelles pour la reconnaissance des titres d'étude, la requalification professionnelle et la certification des compétences,

— de prévoir des ressources économiques pour encourager le travail des réfugiés et/ou le développement de leurs capacités de gestion, y compris en favorisant la collaboration avec les activités économiques qui existent déjà sur place;

#### Mise en œuvre — Mesures d'accompagnement

39. propose que les procédures communes pour l'identification de ressortissants de pays tiers qui demandent une protection internationale fassent l'objet d'une réglementation;

40. propose que l'on élabore des programmes structurés de formation/formation continue pour les gardes frontières et les forces de police, ONG, organes chargés de l'examen des demandes d'asile, services de santé et services sociaux locaux, administrations locales et dirigeants des institutions nationales;

41. préconise l'organisation de rencontres et d'échanges, par exemple une conférence européenne «plénière» sur l'asile, des conférences régionales et la mise en œuvre d'un programme d'échange des personnels, une sorte d'*Erasmus* pour les acteurs chargés des questions d'asile;

42. préconise une intensification de la coordination entre les États membres sur certaines questions relatives au droit d'asile;

43. recommande l'adoption d'un règlement européen qui régit les aspects suivants: la reconnaissance mutuelle de la protection accordée, les procédures relatives au transfert et à un statut uniforme pour les réfugiés et les bénéficiaires d'une protection subsidiaire;

44. estime qu'il est essentiel d'élargir et de développer des instruments permettant de consulter les différents acteurs et interlocuteurs clés pour la mise en œuvre d'un système d'asile commun: institutions nationales, administrations locales, forces de police et ONG;

45. recommande que des lignes de financement et des appels d'offre soient planifiés en vue de renforcer les compétences des acteurs nationaux et locaux, en mettant plus particulièrement l'accent sur la sphère psychologique et sociale, la régularisation et la gestion des situations de vulnérabilité;

#### Solidarité et partage des charges

##### Solidarité financière

46. accueille avec satisfaction le Programme général de solidarité et de gestion des flux migratoires 2007-2010 présenté par la Commission européenne; ce programme pluriannuel comporte quatre piliers et des fonds y relatifs et aborde de manière cohérente les différents problèmes posés par les migrations; se félicite plus particulièrement de la nouvelle génération du Fonds européen pour les réfugiés (FER) 2008-2013 ainsi que du Fonds de retour pour les réfugiés, lesquels répondent véritablement aux exigences des collectivités locales concernant les demandeurs d'asile et les réfugiés;

47. considère que l'harmonisation des règles procédurales, d'accueil, d'intégration et de participation à la communauté locale exerce un effet dissuasif de premier ordre sur les mouvements secondaires de personnes qui demandent ou bénéficient d'une protection internationale sur le territoire de l'Union européenne;

48. souligne que la principale difficulté à surmonter pour réaliser cette harmonisation est la création d'un système d'asile européen efficace; il s'agit en effet d'un outil essentiel en vue du partage plein et entier des responsabilités et des compétences entre tous les États membres de l'Union européenne;

49. rappelle que si la réalisation de cet objectif requiert des ressources économiques, humaines et de temps considérables, elle est toutefois nécessaire si l'on veut mettre en place un modèle d'intervention susceptible de résoudre les problèmes posés par la gestion des flux migratoires mixtes dans toute l'Union européenne;

50. souligne qu'il est fondamental pour la mise en œuvre des mesures susmentionnées dans les États membres et leur efficacité que les ressources destinées aux politiques européennes d'asile prévoient une part gérée au niveau communautaire et des quotes-parts gérées par les différents États membres;

51. recommande par conséquent que les États dans lesquels le nombre de demandes d'asile est en augmentation ou reste stable ainsi que les États frontaliers puissent bénéficier d'une dotation financière proportionnelle aux interventions à effectuer. La mise en œuvre d'un système d'asile commun nécessitera d'importantes ressources économiques et, au cours des cinq premières années surtout, il faudra déroger à la règle qui veut que les financements communautaires soient complémentaires aux financements nationaux;

52. demande, dans cette optique, de prévoir une programmation saine et articulée des ressources financières européennes, sur la base de lignes de financement mobilisables pour des actions opérationnelles essentiellement en termes de formation, d'échange des personnels et de participation des interlocuteurs locaux au processus de consultation européenne;

53. recommande également que des ressources adéquates soient prévues pour aider les nouveaux États membres et ceux qui ont une histoire plus récente en matière de gestion des migrations, en octroyant des fonds additionnels, afin de suppléer les éventuelles carences structurelles au niveau national. Dans un contexte de ce type, il serait vain d'envisager des programmes de *réinstallation* au sein de l'Union européenne;

Étendre le champ d'application de la directive 2003/109/CE aux bénéficiaires d'une protection internationale

54. accueille avec enthousiasme la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2003/109/CE et étendant son champ d'application aux personnes qui se sont vu reconnaître une protection internationale (réfugiés ou titulaires d'une protection subsidiaire);

55. considère que l'ouverture des dispositions de la directive 2003/109/CE aux bénéficiaires d'une forme de protection internationale est une mesure essentielle pour supprimer tout risque éventuel de discrimination et un instrument qui complète le processus d'harmonisation communautaire en matière d'asile;

56. estime qu'il est fondamental de faire en sorte que le bénéficiaire d'une protection internationale puisse obtenir le statut de résident de longue durée dans l'État membre qui a reconnu la protection et avoir le droit de séjourner dans un deuxième État membre;

57. souligne que l'octroi d'une forme de protection internationale doit être considérée comme un élément indissociable de toute évaluation des conséquences de la cessation éventuelle du statut de résident de longue durée;

58. accueille dès lors favorablement les mesures de la proposition de directive qui mettent l'accent sur le respect du principe de non-refoulement (lequel interdit le rapatriement forcé d'une personne vers un pays dans lequel sa vie ou sa liberté seraient en danger) et sur son application pleine et entière dans les faits, conformément à la législation communautaire et internationale. Mais il y a lieu de s'opposer à toute restriction supplémentaire en matière d'expulsion et de refoulement;

59. juge essentiel, toujours en vertu du respect du principe de non-refoulement, de veiller à ce que les autorités d'un second État membre soient au courant du fait qu'un résident de longue durée qui demande à séjourner sur son territoire a déjà obtenu une protection internationale dans un autre État membre. Cette disposition est fondamentale pour garantir la continuité au cas où le besoin de protection internationale perdurerait;

60. considère en effet que lorsque les autorités nationales compétentes en matière de reconnaissance et de retrait du statut de protection internationale sont différentes des autorités compétentes en matière de reconnaissance et de retrait du statut de résident de longue durée, il est impératif de prendre dûment en compte la «situation antérieure en matière de protection»;

61. accueille avec satisfaction les dispositions visant à garantir l'application pleine et entière, notamment en faveur des bénéficiaires d'une protection internationale ayant le statut de résident de longue durée, des conditions prévues pour l'exercice du droit de séjour dans un second État membre;

62. recommande qu'une réglementation harmonisée puisse enfin être adoptée au niveau communautaire, laquelle autorise les réfugiés et les bénéficiaires d'une protection subsidiaire à séjourner dans un second État membre (à des fins professionnelles ou familiales) mais aussi et surtout le transfert d'un État membre à l'autre de la responsabilité ayant trait à la protection internationale qui a été octroyée.

Bruxelles, le 9 avril 2008.

Le Président  
du Comité des régions  
Luc VAN DEN BRANDE