

Document mis
en distribution
le 11 juin 2003



N° 893

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 juin 2003.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION (n° 818) DE M. THIERRY MARIANI, *sur la politique européenne d'asile (documents E 1611, E 1870 et E 2192)*,

PAR M. Christian VANNESTE,

Député.

Voir les numéros : 817 et 818.

Etrangers.

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. — L'ELABORATION D'UNE POLITIQUE COMMUNE EN MATIERE D'ASILE | 6 |
| A. UNE HARMONISATION NECESSAIRE..... | 6 |
| B. DE LA COOPERATION INTERGOUVERNEMENTALE A LA COMMUNAUTARISATION..... | 7 |
| C. L'IMPULSION DECISIVE DONNEE PAR LE CONSEIL EUROPEEN DE TAMPERE..... | 8 |
| II. — LA DIRECTIVE RELATIVE AUX CONDITIONS A REMPLIR POUR PRETENDRE AU STATUT DE REFUGIE OU A LA PROTECTION SUBSIDIAIRE | 10 |
| A. DES DISPOSITIONS MODIFIANT SENSIBLEMENT LES CONDITIONS D'EVALUATION DES DEMANDES D'ASILE..... | 11 |
| B. UNE DEFINITION HARMONISEE DE LA PROTECTION SUBSIDIAIRE..... | 12 |
| C. DES STATUTS VOISINS POUR LES REFUGIES ET LES BENEFICIAIRES DE LA PROTECTION SUBSIDIAIRE..... | 12 |
| III. — LA PROPOSITION DE DIRECTIVE RELATIVE A LA PROCEDURE D'OCTROI ET DE RETRAIT DU STATUT DE REFUGIE | 14 |
| A. DES MODIFICATIONS IMPORTANTES LORS DE LA PREMIERE ETAPE DU TRAITEMENT DES DEMANDES..... | 14 |
| B. LA PRISE EN COMPTE DES PROCEDURES D'ASILE A LA FRONTIERE..... | 16 |
| C. DES GARANTIES SPECIFIQUES POUR LES MINEURS NON ACCOMPAGNES..... | 16 |
| DISCUSSION GENERALE | 17 |
| PROPOSITION DE RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION | 19 |

MESDAMES, MESSIEURS,

Alors que l'Assemblée nationale s'apprête à débattre du projet de loi modifiant la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile ⁽¹⁾, notre Commission est aujourd'hui amenée à se pencher sur les travaux engagés à l'échelon communautaire sur cette question.

En effet, lors de sa réunion du 29 avril dernier, la Délégation pour l'Union européenne a examiné le rapport d'information ⁽²⁾ présenté par notre collègue Thierry Mariani sur la politique européenne d'asile. Conformément aux conclusions de son rapporteur, elle a adopté une proposition de résolution sur ce sujet, qu'il revient désormais à notre Commission d'examiner.

La proposition de résolution vise trois documents transmis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– la proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la *procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié* dans les États membres (COM [2000] 578 final / E 1611) ;

– la proposition de directive concernant les normes minimales relatives aux *conditions* que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir *prétendre au statut de réfugié ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale*, et relatives au contenu de ces statuts (COM [2001] 510 final / E 1870) ;

– l'initiative de l'Autriche en vue de l'adoption d'un règlement du Conseil fixant les critères permettant de déterminer les *États tiers pouvant être considérés comme sûrs* pour assumer la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile présentée dans un État membre par un ressortissant d'un pays tiers et établissant une liste des États tiers européens sûrs (14712/02 / E 2192).

Le dispositif de la proposition de résolution porte sur les deux premiers textes. En effet, le projet de règlement élaboré par l'Autriche ⁽³⁾ a été inclus dans la discussion engagée entre les États membres sur la proposition de directive relative aux procédures d'octroi et de retrait du statut de réfugié.

(1) *Projet de loi n° 810.*

(2) *n° 817.*

(3) *Entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, le traité d'Amsterdam a admis pour certaines matières des dérogations d'ordre procédural applicables durant cinq ans, c'est-à-dire jusqu'au 1^{er} mai 2004, au nombre desquels le partage du droit d'initiative entre la Commission européenne et les États membres (art. 67.1 du Traité CE).*

I. — L'ELABORATION D'UNE POLITIQUE COMMUNE EN MATIERE D'ASILE

L'asile relève aujourd'hui de la compétence des institutions communautaires, l'élaboration d'une politique commune en la matière s'étant imposée comme le corollaire indispensable de l'affirmation de la libre circulation des personnes au sein de l'Union européenne.

A. UNE HARMONISATION NECESSAIRE

Ne faisant l'objet d'aucune disposition dans le traité de Rome, l'asile prend une dimension européenne à mesure que s'affirme l'idée que la libre circulation des personnes ne se résume pas à celles des travailleurs mais constitue une des libertés fondamentales sur laquelle doit reposer le marché unique. En effet, l'abolition des contrôles aux frontières entre les États membres implique un renforcement des contrôles aux frontières extérieures et une harmonisation des mesures prises en matière d'immigration et d'asile.

L'Union européenne accueillant 65 % des demandes d'asile mondiales, 71,8 % avec les treize États candidats, toute disparité entre les législations nationales entraîne aujourd'hui des « mouvements secondaires », dont le centre de Sangatte dans le nord de la France en fut sans doute l'exemple le plus dramatique.

En effet, les demandeurs d'asile se dirigent vers les pays jugés les plus accueillants, soit qu'ils évaluent les demandes selon des critères plus souples, soit que les droits qu'ils accordent aux étrangers et apatrides durant l'instruction de leurs demandes d'asile soient plus favorables, comme c'était par exemple le cas au Royaume-Uni où, jusqu'en juillet 2002, les demandeurs bénéficiaient d'une autorisation de travail six mois après le dépôt de leur demande.

Le tableau figurant ci-après confirme ce diagnostic, en montrant que la stabilité, voire la légère baisse, du nombre de demandeurs d'asile sur l'ensemble de l'Union européenne ne se retrouve pas au niveau national, certains États membres voyant diminuer le nombre de demandes qui leur sont adressées (Allemagne, Belgique, Pays-Bas), d'autres connaissant une évolution inverse (Autriche, France, Royaume-Uni).

DEMANDES D'ASILE PAR PAYS EN EUROPE DE 1999 A 2002

| PAYS | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Autriche | 20 130 | 18 284 | 30 135 | 37 074 |
| Belgique* | 35 777 | 42 691 | 24 549 | 18 805 |
| Danemark | 6 530 | 12 200 | 12 512 | 5 947 |
| Finlande | 3 107 | 3 170 | 1 651 | 3 443 |
| France* | 30 907 | 38 747 | 47 291 | 51 087 |
| Allemagne** | 95 113 | 78 564 | 88 287 | 71 127 |
| Grèce | 1 528 | 3 083 | 5 499 | 5 664 |
| Irlande | 7 724 | 11 096 | 10 325 | 11 364 |
| Italie | 33 000 | 15 564 | 9 620 | 7 281 |
| Luxembourg | 2 912 | 628 | 686 | 1 043 |
| Pays-Bas | 39 300 | 43 895 | 32 579 | 18 667 |
| Portugal | 307 | 224 | 234 | 245 |
| Espagne | 8 405 | 7 926 | 9 489 | 6 179 |
| Suède | 11 231 | 16 303 | 23 515 | 33 016 |
| Royaume-Uni | 91 200 | 98 900 | 92 000 | 110 700 |
| TOTAL | 387 097 | 391 275 | 388 372 | 381 912 |

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité

* données n'incluant pas les mineurs accompagnants

** données n'incluant les mineurs accompagnants que s'ils ont déposé un dossier

*** données incluant les accompagnants

B. DE LA COOPERATION INTERGOUVERNEMENTALE A LA COMMUNAUTARISATION

Extrêmement sensibles, ces questions font tout d'abord l'objet d'une *coopération intergouvernementale*. C'est ainsi que la France, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg signent le 14 juin 1985 l'accord de Schengen, complété par une convention d'application du 19 juin 1990 dont le chapitre VII, consacré à l'asile, met l'examen d'une demande à la charge du premier État sur le territoire duquel le demandeur a pénétré. Ce dispositif est ensuite repris dans un autre instrument intergouvernemental, la convention de Dublin du 15 juin 1990, adoptée par onze États membres et entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1997.

Afin d'assurer une plus grande efficacité dans ces domaines de coopération intergouvernementale ainsi qu'un meilleur contrôle démocratique, le traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, organise la collaboration de tous les États membres en matière de justice et d'affaires intérieures sur une base nouvelle, qualifiée de « *troisième pilier* » de l'édifice communautaire. Prévue dans le titre VI du traité sur l'Union européenne, cette coopération porte sur neuf questions jugées « d'intérêt commun », dont l'asile ⁽¹⁾. Dans ce cadre, les institutions communautaires ne jouent qu'un rôle limité, sans possibilité réelle d'exercer un

(1) Les autres matières d'intérêt commun sont le franchissement des frontières extérieures, l'immigration, la lutte contre la drogue et la toxicomanie, la lutte contre la fraude de dimension internationale, la coopération judiciaire en matière civile et pénale, la coopération douanière et la coopération policière.

contrôle sur les décisions des États membres et les textes adoptés, distincts des actes communautaires, n'ont aucune valeur contraignante, exception faite des conventions dont, en pratique, il est peu fait usage.

Jugée finalement peu probante, la méthode intergouvernementale est abandonnée au profit d'une « *communautarisation* » du droit d'asile. Signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, le *traité d'Amsterdam* modifie la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures en créant un espace de liberté, de sécurité et de justice. Le but est d'établir en cinq ans la libre circulation des personnes, citoyens de l'Union européenne comme ressortissants de pays tiers, sur le territoire de l'Union, tout en assurant la sécurité de tous en luttant contre toute forme de criminalité et contre le terrorisme.

A cette fin, les « *questions d'intérêt commun* » précédemment définies sont développées et c'est dans un nouveau titre IV que vient se placer l'asile. Comme les mesures relatives au contrôle des frontières extérieures, à l'immigration et à la coopération judiciaire en matière civile, l'asile relève donc désormais du premier pilier et des instruments juridiques communautaire : directive, règlement, décision, recommandation et avis. Toutefois, cette « *communautarisation* » demeure partielle durant les cinq premières années suivant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, soit jusqu'au 1^{er} mai 2004, puisque, comme par le passé, il est prévu que la Commission partage son droit d'initiative avec les États membres, que les décisions du Conseil soient prises à l'unanimité et que le Parlement européen soit seulement consulté. En outre, à l'issue de ces cinq années, le Conseil peut décider à l'unanimité de changer le mode de décision dans certaines matières communautarisées pour le rendre plus conforme aux modes décisionnels de « *droit commun* »⁽¹⁾.

En matière d'asile, le traité d'Amsterdam impartit au Conseil, durant ce délai de cinq ans, de :

– définir les critères et mécanismes de détermination de l'État membre chargé de l'examen de la demande d'asile, les normes minimales concernant l'accueil des demandeurs d'asile, les conditions à remplir pour prétendre au statut de réfugié et la procédure d'octroi ou de retrait du statut de réfugié (art. 63.1 du *Traité CE consolidé*) ;

– arrêter les mesures relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées que concerne l'octroi d'une protection temporaire, ainsi que la répartition équilibrée des efforts consentis par les États membres pour accueillir les réfugiés et personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil (art. 63.2 du *Traité CE*).

C. L'IMPULSION DECISIVE DONNEE PAR LE CONSEIL EUROPEEN DE TAMPERE

Réuni les 15 et 16 octobre 1999 à Tampere en Finlande, le Conseil européen a consacré ses travaux à la mise en œuvre de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice, institué par le traité d'Amsterdam. Considérant que la mise en place de cet espace revêtait la même importance que la création du marché

(1) *Codécision entre le Conseil et le Parlement européen, vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil, initiative revenant à la Commission qui doit toutefois continuer d'instruire les propositions faites par les États membres.*

intérieur en son temps, les chefs d'État et de gouvernement ont demandé à la Commission d'établir un tableau de bord pour établir une liste de toutes les mesures à prendre d'ici cinq ans, ainsi que pour en faciliter le suivi. S'agissant de l'asile, les conclusions sont ambitieuses, le Conseil étant convenu de « *travailler à la mise en place d'un régime d'asile commun européen, fondé sur l'application intégrale et globale de la convention de Genève et de maintenir le principe de non-refoulement* ». A court terme, ce régime doit comporter :

– une redéfinition claire et opérationnelle des règles de détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile, ce qui implique une révision de la convention de Dublin du 15 juin 1990 précitée ;

– l'adoption de normes communes pour une procédure d'asile équitable et efficace ;

– la définition de conditions minimales d'accueil des demandeurs d'asile ;

– le rapprochement des règles sur la reconnaissance et le contenu du statut de réfugié ;

– des mesures relatives à des formes subsidiaires de protection offrant un statut à toute personne nécessitant une telle protection et n'entrant pas dans le champ de la convention de Genève.

A plus long terme, des normes communautaires devraient définir une procédure commune et un statut uniforme pour l'ensemble des États membres de l'Union, applicables aux personnes à qui l'asile est accordé.

Signé le 26 février 2001 et entré en vigueur le 1^{er} mars 2003, le traité de Nice ne vient pas remettre en cause ces orientations mais aménage les règles décisionnelles : l'article 67 du Traité CE est ainsi modifié afin de soumettre les questions relatives à l'asile à la majorité qualifiée et à la codécision prévue à l'article 251 du Traité CE, à condition toutefois que le Conseil ait préalablement arrêté les règles communes et les principes fondamentaux en la matière.

Réuni les 21 et 22 juin 2002 à Séville, le Conseil européen a accéléré la mise en œuvre du programme de Tampere, en fixant un calendrier précis d'adoption pour trois textes : décembre 2002 pour le règlement « Dublin II » qui doit remplacer la convention du même nom relative à la détermination de l'État responsable d'une demande d'asile ; juin 2003 pour la directive sur les normes relatives aux conditions requises pour bénéficier du statut de réfugié et au contenu de ce statut ; décembre 2003 pour la directive fixant de normes communes en matière de procédures d'asile.

Si le premier texte visé est aujourd'hui définitivement adopté ⁽¹⁾, les deux propositions de directive sont encore en discussion et font l'objet de la proposition de résolution aujourd'hui soumise à notre examen.

(1) Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers (JOCE n° L 50/1 du 25 février 2003).

II. — LA DIRECTIVE RELATIVE AUX CONDITIONS A REMPLIR POUR PRETENDRE AU STATUT DE REFUGIE OU A LA PROTECTION SUBSIDIAIRE

La Commission européenne a présenté le 12 septembre 2001 une proposition de directive tendant à établir « *des normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou de personne, qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts* »⁽¹⁾.

L'objectif de cette proposition est d'offrir un cadre pour un régime de protection internationale, s'appuyant sur les obligations internationales et communautaires existantes et sur la pratique actuelle des États membres. La proposition établit ainsi deux catégories complémentaires de protection – le statut de réfugié et la protection subsidiaire – et précise les critères d'éligibilité à chacune d'entre elles. Elle comporte également des dispositions relatives aux droits conférés aux réfugiés ainsi qu'aux bénéficiaires de la protection subsidiaire.

En tout état de cause, on relèvera qu'il ne s'agit que de normes minimales. En effet, l'article 4 de la proposition de directive précise que « *les États membres peuvent adopter ou maintenir des normes plus favorables pour décider quelles sont les personnes qui remplissent les conditions d'octroi du statut de réfugié ou de personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire et pour déterminer le contenu de la protection internationale, dans la mesure où ces normes sont compatibles avec la présente directive* ».

A ce point des négociations, la proposition de directive comporte neuf chapitres respectivement consacrés : aux aspects les plus généraux de la proposition, à savoir son objet, son champ d'application et les définitions des notions utiles auxquelles il est fait référence ; aux modalités d'évaluation des demandes de protection internationale ; aux conditions d'octroi du statut de réfugié ; au statut de réfugié lui-même ; aux conditions que doit remplir le ressortissant d'un pays tiers ou un apatride pour être considéré comme une personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire ; au statut conféré par cette forme de protection ; au contenu de la protection internationale ; à la coopération administrative et aux dispositions finales.

Lors de sa réunion du 28 novembre dernier, le Conseil « Justice et affaires intérieures » est parvenu à un accord sur les articles de la proposition de directive consacrés aux règles relatives à l'octroi du statut de réfugié et du bénéfice de la protection subsidiaire à un ressortissant d'un État tiers ou à un apatride. Ainsi que l'a rappelé le Conseil le 28 mai dernier, l'objectif est de parvenir à un accord politique lors de sa prochaine session, prévue les 5 et 6 juin 2003, et de respecter ainsi l'échéance fixée par le Conseil européen à Séville.

La proposition de résolution de la Délégation a mis en exergue cinq points qui concernent tant les conditions d'octroi de ces deux formes de protection internationale que les droits auxquels elles donnent droit.

(1) COM (2001) 510 final – Journal officiel C 51 E du 26 février 2002.

A. DES DISPOSITIONS MODIFIANT SENSIBLEMENT LES CONDITIONS D'ÉVALUATION DES DEMANDES D'ASILE

L'article 9 de la proposition de directive prévoit que peuvent être considérés comme des acteurs de persécutions susceptibles de justifier l'octroi du statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire non seulement les États, mais également les partis ou les organisations contrôlant l'État ou une partie substantielle du territoire de l'État, ainsi que des acteurs non étatiques, s'il peut être démontré que les acteurs de protection, par ailleurs définis, ne peuvent ou ne veulent pas accorder une protection. Symétriquement, l'article suivant de la proposition de directive prévoit que les acteurs susceptibles d'offrir une protection sont l'État, des partis ou des organisations, y compris internationales, qui contrôlent l'État ou une partie importante du territoire de celui-ci. Et dans la même logique, l'article 10 ouvre aux États membres la possibilité de rejeter une demande d'asile « *lorsque dans une partie du pays d'origine, il n'y a aucune raison de craindre d'être persécuté ni aucun risque réel de subir des atteintes graves et qu'il est raisonnable d'estimer que le demandeur peut rester dans cette partie du territoire* ».

Ces dispositions rompent clairement avec les critères d'évaluation des demandes d'asile retenus en France. En effet, selon une jurisprudence administrative traditionnelle, les persécutions justifiant la reconnaissance du statut de réfugié sont principalement étatiques, les persécutions exercées par des particuliers, organisés ou non, ne pouvant être retenues que si elles sont encouragées ou tolérées volontairement par les autorités publiques (Conseil d'État, 27 mai 1983, *Dankha*). Corrélativement, cette interprétation de la convention de Genève sur l'auteur des persécutions conduisait à ne considérer que les autorités de protection étatiques et à ne pas prendre en compte les facultés d'asile interne.

Dans ces conditions, ces trois points ont naturellement retenu l'attention de la Délégation pour l'Union européenne. Elle s'est ainsi « *félicité* » de la prise en compte des persécutions émanant d'acteurs non étatiques et a « *approuvé* » la définition des acteurs de protection retenue dans la proposition de directive ainsi que la notion d'asile interne, en les assortissant de deux tempéraments. Elle a ainsi souligné que le contrôle du territoire nécessaire à la détermination de l'autorité de protection devait être effectif et souhaité que la notion d'asile interne fasse l'objet d'une définition encadrée et prudente.

Souscrivant à ces observations, votre rapporteur note que les évolutions qu'entraînerait l'adoption de la directive sur les critères d'évaluation des demandes d'asile présentées en France sont prévues par le projet de loi sur le droit d'asile qui est en cours d'examen devant notre assemblée. En effet, donnant une nouvelle rédaction à l'article 2 de la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, son article 1^{er} y reprend ces trois notions – persécutions et autorités de protection non étatiques, possibilité d'asile interne – dans des termes très proches de ceux de la proposition de directive, dont on rappellera qu'elle est sur ces points stabilisée, ses articles 9, 9 *bis* et 10 ayant fait l'objet d'un accord politique. Tel est également le cas des dispositions relatives à la protection subsidiaire.

B. UNE DEFINITION HARMONISEE DE LA PROTECTION SUBSIDIAIRE

Si le régime d'asile européen est fondé sur l'application intégrale de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole de New York du 31 janvier 1967, la Commission européenne s'est également attachée à définir une autre forme de protection internationale, dite « subsidiaire », applicable aux personnes qui ne remplissent pas les conditions d'octroi du statut de réfugié.

Les critères d'éligibilité à cette protection subsidiaire résultent des obligations des États membres au titre des instruments relatifs aux droits de l'homme, ainsi que de la pratique actuelle des États membres. En effet, nombre d'entre eux ont mis en place des régimes de protection subsidiaire. Ainsi en est-il notamment de la France avec l'asile territorial, créé essentiellement pour permettre l'accueil des personnes fuyant les troubles d'Algérie dont la nature ne les rendait pas éligibles au statut de réfugié: introduit par la loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers et au droit d'asile, il peut être accordé par le ministre de l'intérieur à toute personne qui établit « *que sa vie ou sa liberté est menacée dans son pays ou qu'il y est exposé à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ».

La proposition de directive comporte donc une définition commune de la protection subsidiaire qui a fait l'objet d'un accord politique lors du conseil « Justice et affaires intérieures » du 28 novembre dernier. Aux termes de l'article 15 de la proposition de directive, elle est offerte à toute personne qui ne peut retourner dans son pays parce qu'elle craint d'y faire l'objet de l'une des « atteintes graves » suivantes :

- la peine de mort ou l'exécution ;
- la torture ou des traitements inhumains ou dégradants ;
- des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international.

A l'instar de la Délégation pour l'Union européenne, on ne peut que se féliciter que la proposition de directive offre cette définition et mette ainsi fin à de disparités entre les dispositifs nationaux. Anticipant l'adoption imminente de cette directive, le Gouvernement s'est d'ailleurs inspiré de cette définition dans le projet de loi modifiant la loi du 25 juillet 1952, qui supprime l'asile territorial et lui substitue une protection subsidiaire dont la définition est très proche des termes de l'article 15 de la directive.

C. DES STATUTS VOISINS POUR LES REFUGIES ET LES BENEFICIAIRES DE LA PROTECTION SUBSIDIAIRE

Contrairement aux dispositions relatives aux conditions que doivent remplir les étrangers pour se voir reconnaître le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire, les articles relatifs aux droits reconnus aux bénéficiaires de ces deux formes de protection font encore l'objet de discussions entre les États membres.

Aux termes de la proposition de directive, les droits reconnus aux bénéficiaires de la protection internationale sont les suivants :

- la protection contre le refoulement (art. 19) ;
- l'accès aux informations précisant, dans une langue qu'elles sont susceptibles de comprendre, les droits et obligations afférents à leur régime de protection (art. 20) ;
- le maintien de l'unité familiale (art. 21) ;
- un titre de séjour valable pendant une période d'au moins trois ans et renouvelable pour les réfugiés, et pendant au moins un an et renouvelable pour les bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire (art. 22). En France, aux termes du projet de loi modifiant la loi du 25 juillet 1952, le réfugié se verra octroyer une carte de résident et le bénéficiaire de la protection subsidiaire une carte de séjour temporaire valable un an, comme c'est actuellement le cas pour les bénéficiaires de l'asile territorial ;
- des documents de voyage leur permettant de voyager hors du territoire de l'État membre, sauf si des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public s'y opposent (art. 23) ;
- l'accès à l'emploi dès l'octroi du statut, les États conservant cependant la possibilité de donner la priorité, pour des raisons liées à la politique du travail et pendant une période d'un an au maximum à compter de l'octroi du statut conféré par la protection subsidiaire, aux ressortissants de l'Union européenne et de l'espace économique européen (art. 24) ;
- le plein accès des mineurs au système d'éducation et des adultes au système éducatif général ainsi qu'à la formation professionnelle (art. 25) ;
- l'accès à la protection sociale dans les mêmes conditions que les ressortissants des États membres (art. 26) ;
- l'accès aux soins médicaux dans les mêmes conditions que les ressortissants des États membres (art. 27) ;
- l'accès au logement dans les mêmes conditions que les ressortissants d'autres pays tiers résidant légalement sur le territoire de l'État membre (art. 29) ;
- la libre circulation sur le territoire de l'État membre, dans les mêmes conditions que les ressortissants d'autres pays tiers résidant légalement sur son territoire (art. 30) ;
- l'accès à des dispositifs d'intégration (art. 31) ;
- une aide facultative pour les bénéficiaires de ces statuts exprimant le souhait d'être rapatriés (art. 32).

La proposition de directive tend à reconnaître des droits identiques aux réfugiés comme aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, sous réserve de distinctions importantes portant sur la durée des statuts ainsi que sur certains droits,

qui ne seraient accordés aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire qu'à l'issue d'une période d'attente, afin de refléter la nature potentiellement plus temporaire de ce statut. Particulièrement sensible, la question du droit au travail oppose à ce jour les délégations allemande et autrichienne à d'autres États dont la France qui ne souhaitent pas établir de distinction entre les deux formes de protection sur ce point.

La Délégation pour l'Union européenne a souhaité que, à l'exception de la durée du séjour, des droits égaux soient conférés aux réfugiés et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, l'exclusion du marché du travail des bénéficiaires de la protection subsidiaire étant de nature à les placer dans une situation de précarité difficilement compatible avec l'octroi d'une protection internationale.

III. — LA PROPOSITION DE DIRECTIVE RELATIVE A LA PROCEDURE D'OCTROI ET DE RETRAIT DU STATUT DE REFUGIE

Conformément aux conclusions du Conseil européen de Tampere, la Commission a également présenté une proposition de directive relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres ⁽¹⁾, qu'elle a ensuite modifiée ⁽²⁾, les États membres l'ayant jugée trop détaillée.

Ce texte comporte cinq chapitres respectivement consacrés : à des dispositions générales (définitions, champ d'application) ; aux principes de base et garanties fondamentales tels que le droit de rester sur le territoire de l'État membre durant l'examen de sa demande, la communication par écrit des décisions, l'information des demandeurs sur la procédure à suivre, leurs droits et obligations, les obligations des demandeurs, la convocation à un entretien personnel ; à la première étape de traitement de la demande d'asile ; aux procédures d'appel ; aux dispositions finales.

Moins avancée que pour la précédente directive, la discussion sur ce texte devrait se poursuivre en vue d'une adoption prévue pour décembre 2003.

A. DES MODIFICATIONS IMPORTANTES LORS DE LA PREMIERE ETAPE DU TRAITEMENT DES DEMANDES

Notant le caractère juridictionnel de la première étape de traitement des demandes, la Délégation pour l'Union européenne a souhaité que cette approche soit modifiée. En effet, cette première étape de la procédure est qualifiée par la proposition de directive de « procédure en premier ressort » et le texte évoque « les procès-verbaux » de l'entretien personnel que le demandeur d'asile doit pouvoir avoir avec l'autorité chargée de l'instruction de sa demande. Or, elle ne correspond pas à l'organisation française du traitement des demandes d'asile, qui s'articule autour d'une phase de traitement administratif, confié à l'office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), établissement public placé auprès

(1) COM (2000) 578 final - Journal officiel C 62 E du 27.02.2001.

(2) Proposition modifiée de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres [COM(2002) 326 final - Journal officiel C 291 E du 26.11.2002].

du ministre des affaires étrangères, et d'une seconde phase, juridictionnelle cette fois, devant la commission des recours des réfugiés, juridiction administrative spécialisée.

En outre, la proposition de directive introduit deux notions sur lesquelles il convient de revenir : les *pays tiers sûrs* et les *pays d'origine sûrs*.

Elle permet tout d'abord aux États membres d'invoquer la notion de pays tiers sûr pour rejeter des demandes comme irrecevables. En effet, sont considérées comme telles les demandes présentées par un étranger qui a un rapport ou des liens étroits avec un pays tiers sûr, s'il « *y a lieu de penser que le demandeur en question sera admis ou réadmis sur le territoire de ce pays* » et que « *rien ne porte à croire que ce pays n'est pas un pays tiers sûr en raison de la situation personnelle du demandeur* ». La détermination des pays tiers sûrs se fait en application des critères posés dans l'annexe I de la proposition de directive ; aux termes de cette annexe, est considéré comme tel un pays qui respecte systématiquement les normes de droit international relatives à la protection des réfugiés, d'une part, et les normes fondamentales du droit international relatives aux droits de l'homme pour lesquels aucune dérogation ne saurait être admise en cas de guerre ou d'autre danger menaçant la nation, d'autre part.

Admise par d'autres États membres et permettant de rejeter une demande sans l'examiner, cette notion soulèverait des difficultés d'application si elle devait être mise en œuvre en France. En effet, le Conseil d'État s'est opposé à ce qu'il soit fait usage de cette notion (18 décembre 1996, *ministre de l'intérieur c/ Rogers*). Dans cette affaire était en cause un refus d'entrée sur le territoire opposé par le ministre de l'intérieur à un ressortissant libérien, demandeur d'asile, qui se trouvait à son arrivée consigné à bord du navire sur lequel il avait embarqué en provenance du Cameroun ; ce refus était fondé sur la circonstance que la demandeur avait omis « *de demander au Cameroun, pays signataire de la convention de Genève, la protection prévue par cette protection* ». Le Conseil d'État a annulé ce refus pour erreur de droit en jugeant que « *cette circonstance [...] n'aurait pas par elle-même permis de refuser à M Rogers le statut de réfugié qu'il sollicitait* » et « *qu'elle n'était dès lors pas de celles dont le ministre de l'intérieur pouvait légalement tenir compte pour regarder comme manifestement infondée la demande de l'intéressé et lui interdire pour ce motif, en application de l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 l'accès au territoire durant sa demande* ».

Prenant acte de la difficulté de supprimer toute référence à une notion utilisée par certains de nos partenaires européens, le cas échéant après une révision constitutionnelle, la Délégation pour l'Union européenne a déclaré n'accepter la notion de pays tiers sûr que dans la mesure où la France pourrait ne pas y avoir recours.

Deuxième notion importante introduite par la proposition de directive : la notion de pays d'origine sûr qui permettra aux États membres de considérer comme manifestement infondée une demande émanant d'un ressortissant d'un pays considéré comme un pays d'origine sûr. L'annexe II de la proposition de directive précise les critères qui conduiront à la détermination de ces pays.

Le recours à cette notion ne suscite pas les mêmes réserves que la notion de pays tiers sûr et on relèvera qu'elle est reprise dans le projet de loi modifiant la loi du 25 juillet 1952. Aux termes de celui-ci, le fait qu'un étranger soit ressortissant d'un de ces pays justifie sa non admission au séjour au titre de l'asile, mais ne fait en aucun cas obstacle à l'examen individuel de sa demande. Celle-ci sera instruite en priorité par l'OFPRA et le recours contre une décision de refus ne présentera pas de caractère suspensif. La définition des pays susceptibles d'être considérés comme des pays d'origine sûrs fait l'objet d'une rédaction rigoureuse, visant des pays répondant à des « standards » démocratiques élevés.

La Délégation a souhaité l'élaboration d'une liste commune de ces pays, « *facilement révisable* » et « *après évaluation à laquelle le HCR devrait être associé* », rejoignant ainsi largement les souhaits exposés par le Gouvernement en la matière.

B. LA PRISE EN COMPTE DES PROCEDURES D'ASILE A LA FRONTIERE

L'article 3 de la proposition de directive précise qu'elle sera applicable à toute personne qui dépose une demande d'asile à la frontière, dans une zone de transit portuaire ou aéroportuaire, ou sur le territoire des États membres. Les procédures d'asile à la frontière font l'objet de l'article 35 de la proposition de directive.

Sur ce point, la Délégation a souhaité que la rédaction retenue permette de maintenir les spécificités de la procédure d'asile à la frontière, prévue à l'article 35 *quater* de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. Or tel n'aurait pas été le cas si la rédaction initiale de l'article 35 de la proposition de directive avait été retenue, et notamment les références qui y étaient faites à d'autres articles de la proposition de directive et qui auraient conduit à refondre substantiellement notre procédure d'asile à la frontière.

C. DES GARANTIES SPECIFIQUES POUR LES MINEURS NON ACCOMPAGNES

Des garanties supplémentaires seront prévues pour les mineurs non accompagnés : le tuteur légal ou le conseil juridique, désigné dès que possible, pourra préparer avec le mineur l'entretien personnel et l'agent qui mène l'entretien sur la recevabilité ou sur le fond devra avoir reçu une formation spécifique aux besoins des mineurs non accompagnés.

Offrant des garanties supplémentaires à des demandeurs d'asile qui ne sont pas nécessairement en mesure de faire valoir leurs droits, ces dispositions doivent être approuvées. Elles vont dans le sens de l'article 12-1 de la loi du 25 juillet 1952 introduit par la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002, qui prévoit la désignation, par le procureur de la République, d'un administrateur *ad hoc*, chargé d'assister et de représenter le mineur non accompagné qui formerait une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié.

*

* *

À l'issue de cet examen et dans un délai de huit jours francs suivant la mise en distribution du rapport de la Commission, à moins que soit demandée son inscription à l'ordre du jour, cette proposition de résolution sera considérée comme définitive. Transmise au Gouvernement, elle exprimera ainsi la position de l'Assemblée nationale sur cet aspect particulier de la construction communautaire.

*

* *

Plusieurs commissaires sont intervenus dans la discussion générale.

M. Robert Pandraud a regretté qu'aucune politique européenne ne permette à tout État de l'Union européenne de refuser de reconnaître la qualité de demandeur d'asile aux ressortissants de certains États tiers revenus à la démocratie, notamment des États issus de l'ex-Yougoslavie, désormais en paix, ou de l'Afghanistan, d'où affluent nombre de demandes d'asile. Se félicitant de la qualité des travaux de la délégation pour l'Union européenne et de la commission des lois, il s'est cependant interrogé sur l'application à laquelle pourrait donner lieu, sur le terrain, une législation particulièrement complexe et sujette à des divergences d'interprétation. Il a rappelé que les personnes bénéficiant du droit d'asile avaient aussi des devoirs, au premier rang desquels figurait celui de ne pas s'ingérer, depuis le pays d'accueil, dans les affaires de leur pays d'origine, ajoutant que la violation de ces devoirs – qui consiste même parfois à mener de véritables opérations de recrutement militaire – devrait entraîner le retrait de la qualité de réfugié.

Tout en saluant la qualité des travaux de la délégation pour l'Union européenne, **M. Christophe Caresche** a estimé qu'ils anticipaient sur l'examen du projet de loi modifiant la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile et faisaient appel à des notions contestables, comme celle de « pays d'origine sûr » ou celle d'« asile interne », qui lui paraissent remettre en cause le droit d'asile inscrit dans la Constitution. Il a indiqué que le groupe socialiste, pour ces raisons, voterait contre la proposition de résolution.

Le **président Pascal Clément** s'est interrogé sur l'articulation entre la notion de pays d'origine sûr et l'obligation d'examiner individuellement les requêtes des demandeurs d'asile.

En réponse aux intervenants, le rapporteur a apporté les précisions suivantes.

— L'augmentation des demandes d'asile ne met plus la France en mesure d'accueillir dans des conditions dignes les étrangers qui demandent sa protection et menace ainsi gravement la tradition française d'accueil et d'asile.

— Le nombre de demandes d'asile présentées en France ayant augmenté de 235 % entre 1998 et 2001, une réforme des procédures s'impose pour permettre aux structures chargées de l'examen des demandes de les traiter avec davantage

d'humanisme ; les réformes menées dans les autres États membres de l'Union européenne ont d'ailleurs connu des résultats spectaculaires en permettant d'identifier rapidement les demandes d'asile fondées et donc de les traiter dans les meilleurs délais.

— Le fait qu'un demandeur d'asile soit ressortissant d'un pays considéré comme un « pays d'origine sûr » ne conduit pas à rejeter sa demande, mais à refuser son admission au séjour au titre de l'asile et à faire traiter sa demande par l'OFPRA selon une procédure prioritaire. En tout état de cause, cette liste sera revue périodiquement.

À l'issue de ce débat, la Commission a *adopté* sans modification la proposition de résolution, dont le texte figure ci-après.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION SUR LA POLITIQUE EUROPÉENNE D'ASILE

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres (COM [2000] 578 final / n° E 1611),

Vu la proposition de directive concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts (COM [2001] 510 final / n° E 1870),

Vu l'initiative de l'Autriche en vue de l'adoption d'un règlement du Conseil fixant les critères permettant de déterminer les États tiers pouvant être considérés comme sûrs pour assumer la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile présentée dans un État membre par un ressortissant d'un pays tiers et établissant une liste des États tiers européens sûrs (14712/02 / n° E 2192),

I. — En ce qui concerne la proposition de directive du Conseil définissant les conditions à remplir pour prétendre au statut de réfugié ou à la protection subsidiaire et le contenu de ces statuts

1. Se félicite de la prise en compte des persécutions émanant d'agents non étatiques, qui permettra à la France de mettre sa pratique en cohérence avec celle de ses partenaires européens et avec la doctrine du Haut-commissariat pour les réfugiés des Nations unies.

2. Approuve la définition retenue des acteurs de protection, qui inclut la protection par des autorités de fait ou par une organisation internationale sous réserve que celle-ci soit effective.

3. Approuve la notion de protection à l'intérieur du pays, dans la mesure où celle-ci fait l'objet d'une définition encadrée et prudente.

4. Se réjouit qu'une définition harmonisée de la protection subsidiaire figure dans la proposition de directive.

5. Recommande que des droits égaux, à l'exception de la durée du titre de séjour, soient conférés aux réfugiés et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire.

II. — En ce qui concerne la proposition de directive du Conseil sur les normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié

6. Souhaite qu'une approche moins juridictionnelle soit adoptée en ce qui concerne la première étape du traitement des demandes d'asile, qui constitue une phase administrative et non contentieuse.

7. Approuve la notion de « pays d'origine sûr », dans la mesure où elle ne fait pas obstacle à un examen individuel de chaque demande et où sa définition est rigoureuse.

8. Souhaite qu'une liste commune de ces pays, facilement révisable en fonction des évolutions de la situation internationale, soit adoptée au niveau européen, après une évaluation à laquelle le Haut-commissariat pour les réfugiés des Nations unies devrait être associé.

9. N'accepte, en revanche, la notion de « pays tiers sûr » que dans la mesure où le recours à cette notion reste optionnel et où la France n'en fera pas usage.

10. Recommande que la rédaction de l'article 35 de la proposition permette à la France de maintenir les spécificités de sa procédure d'asile à la frontière.

11. Se félicite que des garanties spécifiques aux mineurs non accompagnés figurent dans la proposition.