

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Communication

## **Commission des affaires européennes**

**Mardi 20 novembre  
2012  
17 h 30**

Communication de M<sup>me</sup> Marietta Karamanli et M. Charles de  
La Verpillière sur le régime d'asile européen commun..... 3





# COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mardi 20 novembre 2012

Présidence de M<sup>me</sup> Danielle Auroi, Présidente de la Commission

*La séance est ouverte à 17 h 30*

## **Communication de M<sup>me</sup> Marietta Karamanli et M. Charles de La Verpillière sur le régime d’asile européen commun**

**M. Charles de La Verpillière, co-rapporteur.** Ma collègue Marietta Karamanli et moi-même vous présentons un projet de résolution relatif au régime d’asile européen commun.

Malgré la mise en œuvre d’une première phase d’harmonisation des législations nationales en matière d’asile, selon la ligne fixée par le Conseil européen de Tampere en octobre 1999 pour la période 1999-2005, des différences fondamentales demeurent dans les décisions de reconnaissance ou de rejet de demandes d’asile présentées dans les différents États membres par des personnes venant d’un même pays.

La première phase d’harmonisation a consisté en l’adoption de plusieurs directives établissant des normes minimales : directive relative au statut des réfugiés – dite qualification –, directive relative aux procédures de traitement des demandes d’asile visant à instituer une égalité d’accès – dite procédures –, directive relative aux conditions d’accueil des demandeurs d’asile : logement, éducation et accès aux soins – dite accueil.

Les systèmes d’asile nationaux reposent également sur le règlement dit de « Dublin II » qui établit les règles pour déterminer quel est l’État membre responsable d’une demande d’asile (Dublin II remplace la convention de Dublin de 1997). Ce règlement tend à éviter les dépôts de demandes multiples dans plusieurs États membres et repose notamment sur la base de données Eurodac – base des empreintes digitales des demandeurs d’asile – dans laquelle sont enregistrées des données sur les demandeurs d’asile.

De l’avis général, les règles fixées au début des années 2000 n’ont été que des règles a minima, ne permettant pas de réelle harmonisation des législations et des pratiques.

C’est pourquoi le programme de La Haye, qui dresse les priorités de l’espace de liberté, de sécurité et de justice pour la période 2005-2009, puis le pacte européen pour l’immigration et l’asile – adopté sous présidence française de l’Union en octobre 2008 –, ont fixé l’objectif d’une seconde phase d’harmonisation en matière d’asile pour arriver à la création d’un régime d’asile européen commun. Le pacte européen pour l’immigration et l’asile prévoit la mise en œuvre, avant la fin 2012, d’une procédure d’asile unique et de statuts identiques pour les bénéficiaires de la protection internationale – c’est-à-dire réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire. Le programme de Stockholm, qui fixe les priorités pour la période 2010-2014, reprend ces objectifs, le programme de La Haye ayant pris beaucoup de retard en matière d’asile.

A l'heure actuelle, l'absence de pratiques communes, les divergences des sources d'information et les différentes traditions nationales conduisent à des réponses contradictoires aux demandes d'asile, selon l'État membre de dépôt de la demande. Ces résultats sont l'une des principales raisons des « mouvements secondaires » des demandeurs d'asile qui, après être entrés sur le territoire de l'Union, cherchent à se présenter dans le pays dans lequel leur demande a le plus de chances d'être acceptée.

La refonte actuelle du système d'asile préexistant pour aboutir à un programme d'asile européen commun repose donc sur trois objectifs complémentaires : assurer un niveau de protection élevé, permettre une réponse harmonisée au niveau communautaire et lutter contre les détournements de procédure et les demandes abusives qui viseraient à utiliser le statut de réfugié à des fins migratoires.

Où en sommes-nous de cette refonte ? Certains textes ont déjà été adoptés, il s'agit de la directive qualification, le règlement établissant le Bureau d'asile européen. D'autres sont en cours de négociations, le règlement de Dublin II, la directive accueil.

La proposition de directive relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut conféré par la protection internationale dite « directive procédures » est toujours en cours de négociation, à un stade du processus où il est encore possible d'infléchir la décision finale. Une position du Conseil pourrait être adoptée en décembre ou en janvier, la présidence chypriote souhaiterait un accord pour fin décembre. A cet égard, cette communication d'étape souhaite faire le point sur les négociations en cours et présenter un projet de résolution sur cette question.

Nous avons, dès lors, été attentifs, notamment lors des auditions que nous avons menées, aux conséquences que la transposition de la directive aurait en droit interne.

Nous avons arrêté une position commune sur ce projet de résolution. Nous avons notamment décidé de ne pas évoquer la question des mineurs isolés dans notre projet de résolution car nous souhaitons bénéficier de davantage d'information avant d'arrêter sur cette question sensible une position définitive.

**M<sup>me</sup> Marietta Karamanli, co-rapporteuse.** Notre communication est une communication d'étape qui a pour objet de faire le point sur les négociations en cours et de présenter un projet de résolution sur cette question.

La refonte actuelle du système d'asile a trois objectifs complémentaires : assurer un niveau de protection élevé, permettre une réponse harmonisée au niveau communautaire, lutter contre les détournements de procédure et les demandes abusives qui viseraient à utiliser le statut de réfugié à des fins migratoires.

Concernant notre pays deux observations méritent, ici, d'être faites.

La France est le premier pays d'accueil européen et elle a également des standards élevés en matière de protection. A titre d'exemple, en 2011, 57 337 demandes d'asile ont été déposées dont 40 464 premières demandes – hors mineurs accompagnant – en France.

Deux éléments doivent également être pris en compte lorsque l'on envisage une harmonisation des législations, le niveau de l'harmonisation et ses conséquences en droit national.

En effet, si une harmonisation des législations avec un objectif de standards élevés de protection est à rechercher, elle ne peut conduire à une uniformisation des systèmes juridiques.

Il faut également prendre en compte l'inégalité de la pression en termes de demande d'asile à laquelle les États sont soumis, ce qui, dans l'hypothèse d'une augmentation des garanties procédurales, aurait des conséquences non souhaitées : celles d'induire une inégalité de traitement des demandes du fait de l'impossibilité pour les États membres de les honorer dans le délai imparti.

Il y a un domaine que nous n'avons pas abordé volontairement : c'est celui des mineurs isolés car nous n'avons pas assez d'éléments pour arrêter une position.

Plusieurs points nous paraissent faire débat.

En tout premier lieu la conduite du premier entretien.

La directive propose de renforcer les garanties des demandeurs lors de l'entretien individuel devant l'organisme chargé d'accorder le statut de réfugié. En France, ce premier entretien se déroule devant l'OFPRA – l'Office de protection des réfugiés et des apatrides. Ce premier entretien est essentiel puisque c'est à ce moment-là que se décide l'octroi ou non du statut de réfugié.

Le projet de directive ouvrirait la possibilité, pour un avocat ou un conseil, d'être présent lors de l'entretien individuel, d'avoir la possibilité de s'entretenir avec une personne du même sexe et de favoriser l'entretien également avec un interprète de même sexe, d'enregistrer cet entretien, mais également d'ajouter des commentaires par écrit après réception du procès-verbal de l'entretien.

Ces éléments ne sont pas neutres en termes de coûts et de délais.

L'OFPRA nous a précisé lors des auditions que nous avons menées, que dans l'état actuel de la procédure, c'est-à-dire en l'absence de ces nouvelles garanties, le délai incompressible auquel il était soumis était de deux mois et demi.

En ce qui concerne la présence de l'avocat dès la première phase de la procédure nous y sommes favorables.

Nous souhaitons néanmoins que celle-ci soit encadrée. La présence de l'avocat ne doit pas faire obstacle à ce que le demandeur réponde aux questions de l'entretien visant à établir la matérialité de sa demande d'asile, à savoir son origine et les persécutions qu'il allègue.

Pour ce qui est de l'enregistrement de l'entretien, il pourrait, par ailleurs, être une réponse suffisante dans la première phase de la procédure au renforcement des garanties du demandeur.

La directive préconise également de favoriser l'entretien individuel avec un interlocuteur et un interprète de sexe identique à celui du requérant. Cette disposition heurte de plein fouet le principe d'égalité et de non-discrimination propre au droit français. Les rapporteurs sont pleinement conscients de l'importance du choix du sexe de l'interlocuteur notamment lorsque la demande est fondée sur des allégations de viol. Le choix du genre de

l'interlocuteur et de l'interprète ne saurait pour autant devenir un principe. C'est pourquoi nous avons choisi une rédaction faisant part de nos réserves sur ce point.

En second lieu, l'instauration d'un recours suspensif est également une question qui fait débat.

Dans notre législation, le principe d'un recours suspensif existe, hormis le cas des procédures prioritaires, procédure accélérée qui permet de traiter une demande d'asile manifestement infondée, de manière prioritaire.

Il faut préciser que le recours abusif aux procédures prioritaires, lorsque le requérant est frappé d'une mesure d'éloignement du territoire, peut néanmoins le priver d'un droit à l'examen de sa demande d'asile, comme l'a jugé la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt I.M c/ France.

C'est pourquoi nous demeurons favorables à la possibilité d'instaurer un recours suspensif limité au seul cas où une mesure d'éloignement empêcherait le requérant de faire valoir ses droits.

Afin de mieux informer les éventuels requérants de leurs droits, la directive préconise également de renforcer l'information aux frontières et dans les centres de rétention des possibilités de demander l'asile.

Nous sommes également favorables à l'établissement d'une liste de pays sûrs au niveau communautaire même si nous sommes conscients des difficultés qui préexistent à l'établissement d'une telle liste.

Une comparaison entre les différentes listes nationales établies par les Etats membres fait apparaître des divergences relativement importantes ce qui laisse à penser qu'en l'absence d'une liste faisant consensus le principe d'une liste nationale devrait être maintenu.

Pour ces motifs, nous vous proposons un projet de résolution qui concilie à la fois un engagement en faveur d'une harmonisation des procédures et d'une amélioration des garanties sur l'ensemble du territoire communautaire et le refus d'une approche naïve concernant l'offre d'asile, qui aurait des conséquences néfastes pour les demandeurs, dont les demandes seraient humainement et juridiquement fondées.

**M. William Dumas.** Dans mon département – le Gard – il y a peu de demandeurs d'asile et l'on a souvent affaire à des personnes en situation irrégulière, accompagnées de mineurs, mais qui ne sont pas pour autant des demandeurs d'asile.

**M. Arnaud Richard.** La France applique des standards élevés en matière de protection des demandeurs d'asile. Pourrions-nous conserver ce niveau élevé de protection ? Il y a un coût induit et j'observe que dans le point 4 de votre projet de résolution, vous demandez que ce coût induit soit évalué. Est-ce envisageable ?

**M<sup>me</sup> Marietta Karamanli.** Il est important que l'information figure dans la directive mais ce sont les centres de rétention aux frontières qui sont visés. Je n'ai pas la totalité de la réponse sur ce qui est envisageable mais il est important d'avoir une évaluation. Nous la demandons et nous précisons dans le rapport final ce que nous attendons en termes d'évaluation. C'est notre rôle, en notre qualité de parlementaires, de la demander.

**M. Charles de La Verpillière.** Les points 4 et 11 du projet de résolution sont liés. Au point 4, nous demandons l'évaluation du coût de ces nouvelles garanties apportées aux demandeurs d'asile et au point 11, nous indiquons que la Commission européenne devrait vérifier qu'elle a les moyens de faire face à ses surcoûts...

**M. Arnaud Richard.** On a des dispositifs d'hébergements d'urgence qui profitent à des demandeurs d'asile.

**La présidente Danielle Auroi.** C'est aussi parce que l'on n'a pas assez de centres de rétention. Quoi qu'il en soit, étant donné que sur le fond un accord total semble se dégager entre nous, je vous propose que cette résolution soit adoptée, en attendant la seconde étape.

**M<sup>me</sup> Marietta Karamanli.** Nous remercions les services pour leur aide, sur un grand nombre de sujets relevant du domaine justice et affaires intérieures : asile, procédures, Roms, etc.

Puis la commission a *approuvé* la proposition de résolution dont le texte figure ci-après.

*« L'Assemblée nationale,*

*Vu l'article 88-4 de la Constitution,*

*Vu l'article 3 paragraphe 2 du Traité sur l'Union européenne,*

*Vu les articles 67, 78 et 80 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,*

*Vu les conclusions du Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008,*

*Vu la proposition de règlement n° 2011/751 final du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds « Asile et migration »,*

*Vu la proposition de directive modifiée n° 2011/319 final/3 du Parlement européen et du Conseil, relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut conféré par la protection internationale (refonte),*

*1. Rappelle que l'Union européenne et les États membres doivent assurer un niveau élevé de protection aux demandeurs d'asile et considère qu'une plus grande harmonisation des procédures d'asile constitue un progrès indéniable répondant aux objectifs du programme de Stockholm qui vise à la mise en place d'un « espace commun de protection et de solidarité fondé sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme pour les personnes bénéficiant d'une protection internationale », et permettra de garantir un niveau élevé dans la protection accordée aux réfugiés ;*

*2. Rappelle également que le Conseil européen a adopté le 16 novembre 2008 un « pacte européen sur l'immigration et l'asile » dans lequel il préconise d'instaurer une procédure d'asile unique comportant des garanties communes afin d'achever la mise en œuvre progressive d'un régime d'asile européen commun. Celui-ci offrira tant la garantie d'une meilleure protection des demandeurs d'asile qu'un moyen de lutter contre les risques liés aux dépôts de demandes d'asile orientés en fonction des différences entre les législations et les pratiques nationales des États membres ;*

3. Précise néanmoins qu'en ce qui concerne la « directive procédures », actuellement en cours de négociation, un équilibre doit être trouvé entre les garanties nouvelles accordées aux demandeurs d'asile et le caractère soutenable des régimes d'asile des États membres, notamment s'agissant des pays pour lesquels la demande d'asile est particulièrement élevée ;

4. Demande, en ce qui concerne la première phase d'instruction de la demande d'asile :

- que pour les États membres dans lesquels la demande d'asile est particulièrement forte, le coût induit par les nouvelles dispositions prévues par la proposition de directive relatives à l'entretien individuel avec chaque demandeur d'asile soit évalué ;

- que la possibilité pour le demandeur d'asile de s'entretenir avec une personne du même sexe ainsi qu'avec un interprète du même sexe qui ne peut-être de principe ne soit envisagée que si elle repose sur des critères objectifs liés au motif de la demande et non sur des motifs discriminatoires ;

- que la possibilité qu'un avocat soit présent dès la première phase de la procédure d'instruction soit favorisée ;

- que l'enregistrement de l'entretien individuel supplée la possibilité pour le demandeur d'asile de faire des commentaires sur le rapport ou la transcription qui a été faite de son entretien dès lors qu'il pourra être utilisé en cas de recours contre la décision ;

5. Estime que l'instauration d'un droit à l'information sur le droit d'asile à la frontière et dans les centres de rétention doit être organisée de façon à ne pas entraîner une élévation mécanique du nombre des demandes infondées qui obérerait la mise en œuvre des nouvelles garanties accordées aux demandes juridiquement fondées ;

6. Demande également que soit respecté un équilibre entre l'approfondissement des garanties procédurales et l'exigence d'une maîtrise des délais, qui constitue également une garantie pour le demandeur d'asile, afin de ne pas alourdir la procédure notamment pour les États membres dont le système d'asile est déjà soumis à de fortes contraintes ;

7. Souligne que le principe d'une limitation de la durée d'examen de la procédure d'octroi du statut de réfugié à un délai n'excédant pas 6 mois, qui doit être soutenu, pourrait être difficile à atteindre compte tenu de certaines des nouvelles garanties proposées par la directive ;

8. Soutient la mise en place d'un système permettant d'identifier les personnes en situation de vulnérabilité afin d'offrir des garanties élevées lors de l'entretien individuel, à condition que ce système d'identification puisse être appliqué concrètement par l'ensemble des États membres ;

9. Soutient le principe d'un recours suspensif limité au cas où l'intervention d'une mesure d'éloignement du territoire prise à la suite du refus d'accorder une protection internationale au demandeur d'asile l'empêcherait de faire valoir ses droits ;

10. Soutient également le principe du maintien d'une liste nationale des pays d'origine sûrs tant que l'établissement d'une telle liste n'a pu faire l'objet d'un accord au niveau européen en raison de la persistance d'approches nationales divergentes ;

*11. Souhaite que l'enveloppe budgétaire proposée par la Commission européenne pour les nouveaux instruments financiers sur la période 2014-2020 soit votée et prenne en compte les surcoûts induits par les nouvelles garanties prévues par la directive procédures pour les États membres faisant face à une forte pression sur leur régime d'asile, comme cela est précisé au point 4 de la présente résolution. »*