ASSEMBLÉE NATIONALE

XIII^e LÉGISLATURE

Compte rendu

Délégation pour l'Union européenne

Mercredi 18 juillet 2007
11 heures

Compte rendu n° 4

I. Communication de M. Guy Geoffroy sur l'accord entre l'Union européenne et les Etats-Unis sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) par les transporteurs (E 3568 et E 3575) 3

II. Communication de M. Thierry Mariani sur le Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun (E 3558) 9

III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution (E 3511 et E 3584) 16

Présidence de M. Daniel Garrigue
Vice-président

ASSEMBLÉE NATIONALE

I. Communication de M. Guy Geoffroy sur l'accord entre l'Union européenne et les Etats-Unis sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) par les transporteurs (E 3568 et E 3575)

M. Guy Geoffroy, rapporteur, a souligné que le projet d'accord touchait aux domaines très sensibles de la coopération transatlantique en matière de lutte contre le terrorisme et à la protection des données personnelles des passagers européens, dites PNR (*Passenger Name Record*). Il s'agit d'informations collectées auprès des passagers des compagnies aériennes au stade de la réservation commerciale. Elles permettent d'identifier – entre autres – l'itinéraire du déplacement, les vols concernés ou encore le numéro de carte bancaire du passager.

En application de dispositions mises en œuvre aux Etats-Unis postérieurement aux attentats du 11 septembre 2001, les compagnies aériennes ont eu l'obligation de communiquer aux services des douanes et de sécurité américains les données PNR de leurs passagers à destination ou au départ des Etats-Unis, sous peine de contrôles renforcés, d'amendes et du refus du droit d'atterrir ou de décoller. L'accès aux données PNR détenues par les compagnies aériennes européennes est actuellement régi par un *accord transitoire du 19 octobre 2006, venant à expiration le 31 juillet 2007.*

Le rapporteur a indiqué que le projet d'accord avait pour objet de permettre la mise en place d'un nouveau dispositif, destiné, en principe, à s'appliquer au 1er août 2007. Il a constaté que si, au regard de l'accord actuel, ce texte marquait un progrès relatif du fait des améliorations qu'il comporte, il recelait toutefois les mêmes imperfections que les accords précédents et suscitait, de ce fait, de nombreuses critiques et réserves.

Retraçant la genèse de l'accord provisoire, M. Guy Geoffroy a rappelé qu'il résultait de l'annulation par la Cour de justice de la décision d'adéquation de la Commission du 14 mai 2004, par laquelle la Commission a constaté que les autorités américaines assuraient un niveau de protection adéquat des données PNR transférées depuis la Communauté, conformément aux exigences de la directive 95/46 du 24 octobre 1995 sur la protection des données à caractère personnel.

D'autre part, la Cour a aussi annulé la décision du Conseil du 17 mai 2004 qui avait approuvé un accord entre la Communauté européenne et les Etats-Unis sur le traitement et le transfert au Bureau des douanes et de la protection des frontières des Etats-Unis (CBP) de données PNR par les transporteurs aériens établis sur le territoire de la Communauté. La Cour a considéré que les bases juridiques sur lesquelles étaient fondés ces deux textes étaient inappropriées. La Cour ayant maintenu la validité de l'accord jusqu'au 30 septembre 2006, il était nécessaire d'élaborer un nouveau cadre juridique que l'accord du 19 octobre 2006 a mis en place, sur la base non plus des dispositions du premier pilier, mais du troisième pilier, à savoir les articles 24 et 38 du traité sur l'Union européenne, relatifs à la conclusion des accords par l'Union avec un ou plusieurs Etats ou organisations internationales dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

Relevant que, pour l'essentiel, il reprenait les dispositions de l'accord de 2004, le rapporteur a considéré que, comme la Délégation l'avait déjà souligné, l'accord de 2006 était tout aussi déséquilibré, au motif notamment que les autorités américaines s'arrogent le droit

de modifier unilatéralement l'interprétation de certaines dispositions, mettant ainsi en cause le caractère contraignant de leurs engagements.

Exposant *les grandes lignes du projet d'accord* – lequel sera conclu pour sept ans – M. Guy Geoffroy a souligné qu'il introduisait des améliorations non négligeables, qui vont dans le sens de demandes que l'Union européenne a formulées depuis longtemps. Il en est ainsi de l'application de la loi américaine sur la protection de la vie privée (*Privacy Act*) aux données relatives aux citoyens européens. En outre, conformément à la législation américaine, ces derniers pourront demander à accéder à leurs données PNR ou les rectifier, le ministère américain de la sécurité intérieure (DHS) pouvant toutefois s'y opposer, son refus étant susceptible de faire l'objet d'un recours administratif ou judiciaire.

De même, les données PNR seront transférées au DHS non plus selon le mode *pull*, lequel l'autorise à accéder directement aux données stockées dans les systèmes de réservation, mais selon le système *push*, qui repose sur le filtrage des données par les compagnies aériennes, conformément aux exigences du droit américain et à celles du DHS, comme c'est le cas actuellement.

M. Guy Geoffroy a considéré que cette dernière restriction illustrait les nombreux déséquilibres qui caractérisent l'architecture générale du projet d'accord tel que, par exemple, le pouvoir discrétionnaire accordé au DHS de fournir des données PNR à d'autres autorités gouvernementales exerçant des fonctions de répression, de sécurité publique ou de lutte contre le terrorisme, ce qui peut élargir considérablement le cercle des destinataires des données PNR.

De même, la durée de conservation des données actives passe-t-elle de trois ans et demi à sept ans, tandis que la durée de conservation des données « dormantes » demeurera fixée à huit ans. Cet allongement de la durée de conservation des données a été justifié par la nécessité dans laquelle se trouveraient les Etats-Unis de pouvoir reconstituer des parcours sur une période suffisamment longue.

Abordant *les critiques et réserves que soulève le projet d'accord*, le rapporteur a noté que si, au sein du Conseil, il n'existait pas d'objection de principe à l'approbation du projet d'accord, laquelle pourrait intervenir *lors du Conseil du 23 juillet 2007*, plusieurs Etats membres n'en avaient pas moins formulé des demandes de précision ou des inquiétudes lors du COREPER du 29 juin 2007. La France a souhaité un encadrement plus précis du régime de conservation des données et de leur transfert à des tiers. Elle a aussi appelé l'attention sur la nécessité de mettre en place un mécanisme de surveillance du dispositif. Enfin, évoquant la « *clause linguistique* », la France a insisté pour que soit supprimée la dernière phrase de l'accord, aux termes de laquelle la version anglaise prévaudrait en cas de divergence d'interprétation. Quant à certains Etats membres, ils se sont déclarés inquiets devant l'extension du cercle des destinataires américains des données PNR.

M. Guy Geoffroy a indiqué que la Commission, conformément à une proposition de la France, s'était engagée, dès à présent, à réfléchir aux modalités de l'exercice de surveillance prévu par l'accord.

S'agissant du Parlement européen et des autorités en charge de la protection des données, le rapporteur a constaté qu'ils avaient certes relevé les conditions difficiles dans lesquelles se sont déroulées les négociations et le fait que l'accord ait mis fin à l'incertitude juridique qui prévalait jusqu'à la fin du mois de juin, la CNIL ayant souligné l'extension des

garanties offertes par les autorités américaines. Mais toutes ces institutions ont émis de très sévères critiques sur les imperfections du projet d'accord, à l'instar du Parlement européen qui s'est opposé résolument à ce que des pays tiers en général puissent avoir accès aux données PNR, s'ils remplissent les conditions fixées par les autorités américaines.

Au terme de son exposé, le rapporteur a déclaré prendre acte qu'un accord ait pu déboucher sur la mise en place d'un cadre juridique plus stable et que certaines demandes formulées par les Européens aient été prises en compte par les autorités américaines.

Il a demandé avec insistance que, du fait de la portée limitée des améliorations intervenues, d'une part, et, d'autre part, de la durée de l'accord, le Gouvernement soumette le projet d'accord à l'approbation du Parlement, conformément à des conclusions déjà adoptées par la Délégation lors de la précédente législature. Il a constaté que le Gouvernement n'avait pas, pour le moment, répondu à la Présidence portugaise qui, par une lettre du 13 juillet 2007, a demandé aux Etats membres de lui préciser s'ils envisageaient d'user de la réserve de l'article 24, paragraphe 5, aux termes duquel un Etat, dont le représentant au sein du Conseil déclare qu'il doit se conformer à ses propres règles constitutionnelles, est autorisé à ne pas être lié par un accord conclu avec les Etats tiers.

Relevant que, pour l'heure, seuls les gouvernements néerlandais, finlandais et espagnol avaient fait usage d'une telle réserve, M. Guy Geoffroy a indiqué que, si le Gouvernement français y recourait également, l'accord pourrait néanmoins s'appliquer à titre provisoire à compter de la date de la signature, conformément au point 9 de l'accord. Dans le cas où l'accord ne serait pas signé avant le 1er août 2007, les parties pourraient, par consentement écrit, le prolonger, en application de la dernière phrase du point 7 de l'accord du 19 octobre 2006.

Le rapporteur a également fait valoir que méritait une attention particulière la mise en place d'un dispositif d'évaluation annuelle des conditions d'application de l'accord. Il a constaté qu'aux termes du projet d'accord, la Commission ne serait désormais plus représentée que par le seul Commissaire en charge des questions de liberté, de justice et de sécurité, alors qu'en septembre 2005, lors de l'évaluation de l'accord de 2004, elle avait pu y associer la CNIL et deux autres autorités de protection des données. C'est pourquoi M. Guy Geoffroy a estimé que, comme l'ont souligné les autorités françaises, lors du COREPER du 29 juin 2007, il faudrait instituer un mécanisme de surveillance efficace et très vigilant, afin de prévenir les dérives que l'on a pu constater dans l'application de l'accord de 2004, ce qui suppose, à ses yeux, que les parlements nationaux y prennent part pleinement. Dans cette perspective, il a jugé qu'il serait judicieux qu'à intervalles réguliers, la Délégation examine les conditions de mise en œuvre de l'accord.

Enfin, il s'est réjoui que, selon les informations qui lui ont été communiquées, les autorités américaines aient accepté la demande exprimée par la France, concernant la « *clause linguistique* », ce qui aura pour effet d'empêcher, comme c'est le cas dans le cadre de l'accord actuel, que la version anglaise puisse prévaloir en cas de divergence d'interprétation.

Un débat s'est engagé à l'issue de l'exposé du rapporteur.

M. Jérôme Lambert a regretté que la proposition de conclusions présentée par le rapporteur soit très en retrait par rapport aux critiques formulées par le Parlement européen, lesquelles figurent d'ailleurs dans le rapport. Le point 2 de la proposition de conclusions, qui

fait état de la satisfaction d'être parvenu à un accord, apparaît en contradiction avec le point 3 qui en déplore les nombreuses et graves imperfections.

Il a douté que les pays européens agissent à l'égard des passagers en provenance des Etats-Unis de la même façon que ces derniers, tandis que les dirigeants de grandes entreprises américaines se rendant en Europe pour négocier des marchés sensibles en concurrence avec des entreprises européennes seraient sans doute très réticents si on leur imposait d'être ainsi fichés, contrôlés et surveillés. Si le recueil de données personnelles se justifie dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, il n'est pas souhaitable qu'elles puissent être divulguées, d'autant qu'elles peuvent être utilisées en matière de renseignement et d'intelligence économique. Tout en ayant conscience que l'Europe était, dans ce dossier, confrontée à ce que M. Jérôme Lambert a qualifié de « bras de fer » avec les Etats-Unis, il a souhaité que l'insatisfaction et l'opposition de la Délégation européenne à cet accord soient exprimées plus clairement dans les conclusions.

M. Michel Delebarre s'est associé à ces observations, soulignant l'attitude très dure du Parlement européen sur ce dossier. Les propositions de la Délégation mériteraient en conséquence d'être plus fermes. L'absence d'ambition et de démarche européenne communes portant, par exemple, sur les données qu'il serait utile d'échanger pour se préserver d'un certain nombre de menaces, laisse les Etats-Unis libres d'imposer les catégories de données transférables dont certaines n'entrent pas dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. C'est pourquoi il a préconisé la suppression des points 2 et 3 de la proposition de conclusions, relatifs respectivement aux avancées et aux imperfections du projet d'accord constatées par le rapporteur.

Il a, en revanche, considéré que l'approbation de cet accord par le Parlement français proposée dans le point 4 était indispensable.

M. Daniel Garrigue, Président, a rejoint les préoccupations exprimées, constatant que si la lutte contre le terrorisme constituait effectivement un enjeu fondamental, le caractère unilatéral de cet accord n'était pas satisfaisant. Il a rappelé que les auteurs des attentats du 11 septembre 2001 n'étaient pas venus d'Europe mais séjournaient aux Etats-Unis depuis longtemps et que les pays européens pourraient donc faire preuve des mêmes inquiétudes. Il a estimé que les conclusions de la Délégation européenne devaient être plus en phase non pas avec celles du Parlement européen mais plutôt avec celles de la Délégation pour l'Union européenne du Sénat. Les conclusions présentées par le Président Hubert Haenel mériteraient d'être reprises sur les points suivants : le fait que les engagements des autorités américaines ne soient pas insérés dans le corps de l'accord, le partage des données avec des pays tiers et la durée de conservation des données collectées qui semble excessive- initialement fixée à trois ans et demi, elle est maintenant de sept ans, soit le double.

M. Guy Geoffroy , rapporteur, a indiqué partager ces craintes et être favorable à des conclusions plus fermes, ce qui serait d'ailleurs conforme au contenu même de son rapport. Il est indéniable qu'il n'existe pas de parallélisme entre les exigences formulées par les Etats-Unis et celles des pays de l'Union européenne. Ainsi, en France, l'existence de la Commission nationale de l'informatique et des libertés constitue une garantie pour les passagers en provenance des Etats-Unis, ce qui n'est pas le cas pour les passagers partant d'Europe. Il importe donc qu'un accord soit signé.

Répondant à M. Jérôme Lambert, il a confirmé qu'en l'absence d'accord, la situation aurait encore été plus défavorable pour les passagers européens. Il a précisé qu'à

l'automne, la Commission pourrait présenter un dispositif européen de traitement et de transfert de données des dossiers passagers – PNR – qui, selon une déclaration de M. Jonathan Faull, directeur général de la DG justice, liberté, sécurité, ne sera pas identique à celui prévu par l'accord avec les Etats-Unis. Si le champ des données recueillies sera similaire, leur utilisation devrait être strictement limitée à la lutte contre le terrorisme et le crime organisé. Le rapporteur a souligné que cette mention explicite faisait apparaître en creux les critiques qui pouvaient être formulées à l'encontre de la position américaine.

Enfin, il a jugé absolument nécessaire que le Parlement français puisse débattre de cet accord afin de l'analyser et d'en avoir une vision critique.

Puis, après les interventions de **MM. Jérôme Lambert, Michel Delebarre, Jean-Claude Fruteau,** du **rapporteur** et du **Président Daniel Garrigue**, la Délégation *a adopté* les conclusions suivantes :

« *La Délégation,*

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le projet d'accord sur le traitement et transfert de données des dossiers passagers (données PNR) par les transporteurs aériens au ministère américain de la sécurité intérieure (E 3568),

Vu la proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, d'un accord entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) par les transporteurs aériens au ministère américain de la sécurité intérieure (E 3575),

1. prend acte, qu'au terme de négociations difficiles, les autorités américaines et l'Union européenne sont parvenues à un accord, propre à permettre la mise en place d'un cadre juridique stable ;

2. constate que les autorités américaines ont accepté d'introduire quelques améliorations, ayant notamment pour effet d'accroître les droits garantis aux passagers européens ;

3. déplore que les déclarations d'engagement des autorités américaines ne figurent pas dans le corps même de l'accord ;

4. s'inquiète de l'utilisation rendue possible, dans certains cas, de données sensibles et des risques attachés au partage des données recueillies avec d'autres autorités gouvernementales américaines ainsi qu'avec des pays tiers ;

5. déplore, dès lors, que les nombreuses et les graves imperfections que recèle l'accord, comme la durée excessive de conservation des données collectées, puissent réduire la portée des améliorations qu'il comporte ;

6. demande, avec insistance, que, conformément aux conclusions adoptées par la Délégation lors de la précédente législature, le Gouvernement fasse usage de la réserve prévue par l'article 24, paragraphe 5, du traité sur l'Union européenne, de telle sorte que le Parlement puisse donner son approbation, lorsqu'un accord conclu sur la base de l'article 24

du traité sur l'Union européenne pose des questions majeures dans les domaines politique et juridique ;

7. demande aux autorités françaises d'obtenir que :

a) soit supprimée la dernière phrase de l'accord, selon laquelle la version anglaise prévaudrait en cas de divergence d'interprétation ;

b) la Commission, dans une déclaration, précise les modalités selon lesquelles se déroulera l'évaluation annuelle des conditions d'application de l'accord, afin qu'un large débat puisse s'engager au sein des instances communautaires et les parlements nationaux ».

II. Communication de M. Thierry Mariani sur le Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun (E 3558)

M. Thierry Mariani, rapporteur, a indiqué que le présent Livre vert tend à lancer une vaste réflexion sur la future architecture du régime d'asile, conformément au programme de La Haye prévoyant la création d'un régime d'asile européen commun d'ici 2010. Comme l'indique la Commission dans son introduction, « *la finalité de cette démarche est donc de créer un cadre homogène au niveau européen, de mettre en place un régime garantissant aux personnes qui en ont véritablement besoin un accès à un niveau élevé de protection dans des conditions équivalentes dans tous les Etats membres* ».

La Commission dresse dans son Livre vert un premier état des lieux des avancées communautaires et propose un programme ambitieux de réflexions et d'approfondissement de la politique d'asile. Le Livre vert constitue un large programme de consultation et de discussion avec l'ensemble des acteurs concernés. Les résultats de cette consultation serviront de base à la préparation d'un programme d'action au cours du premier trimestre 2008, la présidence française débutant au second semestre. Les réponses à la consultation devront parvenir à la Commission avant le 31 août 2007, ce qui explique, a regretté le rapporteur, qu'il n'ait pas pu faire toutes les investigations souhaitées.

La France, où le nombre de demandes d'asile déposées est élevé (26.270 demandes d'asile nouvelles déposées en 2006, pour un total de 181.770 demandes déposées dans les 27 Etats membres), est particulièrement concernée par la définition d'un régime d'asile européen commun et accueille ce Livre vert très favorablement.

Dès 2006, en effet, M. Nicolas Sarkozy, alors ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, avait plaidé, au sein des instances européennes, pour l'élaboration d'un « Pacte européen sur l'immigration » comprenant une unification du régime européen de l'asile. M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, a indiqué lors du Conseil « JAI » du 13 juin 2007 qu'il s'agirait d'une priorité de la présidence française de l'Union européenne en 2008.

Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam le 1er mai 1999, le droit d'asile fait partie des compétences communautaires.

Le Conseil européen de Tampere en octobre 1999 a défini les grandes orientations devant conduire à la mise en place d'un régime d'asile européen commun, le traité d'Amsterdam n'ayant prévu que l'adoption d'ici 2004 de normes minimales. A terme, «*les règles communautaires devraient déboucher sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile* ». Une première phase de travaux, conduite entre 1999 et 2006, a visé une harmonisation des cadres juridiques nationaux par la création de normes minimales communes. Quatre directives ont principalement été adoptées. Cependant, le processus d'harmonisation demeure inachevé car les directives laissent encore le plus souvent, s'agissant des points épineux, une grande marge de manœuvre aux Etats.

En ce qui concerne *le traitement des demandes d'asile*, la Commission souligne à juste titre dans le Livre vert que malgré l'adoption de la directive relative aux procédures d'asile en 2005, cette directive « *offrant un niveau de flexibilité élevé dans bien des domaines* », un nouveau rapprochement des législations est absolument nécessaire.

La Commission souhaite que soient tout particulièrement envisagées l'amélioration de l'accès effectif à la demande d'asile, une plus grande harmonisation dans des domaines tels que la qualité du processus décisionnel, l'évaluation des justificatifs fournis et les procédures de recours, l'évaluation des concepts de pays sûrs, et la mise en œuvre d'une procédure unique pour les demandes d'obtention d'une protection subsidiaire et du statut de réfugié.

S'agissant de ce dernier point, la France ayant d'ores et déjà mis en œuvre une procédure dite de guichet unique pour recueillir et instruire les demandes puis décider de l'octroi ou non de la protection, elle pourrait jouer un rôle moteur dans la mise en œuvre d'une procédure unique quelle que soit la protection internationale accordée. L'institution d'un guichet unique présente de nombreux avantages, parmi lesquels une plus grande rapidité, une meilleure qualité des décisions prises et un abaissement du coût des procédures.

Les autorités françaises sont, selon les informations transmises, favorables à ce que l'harmonisation dans les domaines de la qualité du processus décisionnel et de l'évaluation des justificatifs fournis soit mise en œuvre.

La France souhaite également, selon les informations recueillies par le rapporteur, que la question des délais d'instruction soit approfondie afin que les autorités responsables des Etats puissent avoir les moyens de rendre leurs décisions dans un délai de six mois. Il a souligné l'importance de la question des délais de traitement dans la génération de flux secondaires de demandeurs d'asile, ceux-ci présentant souvent préférentiellement leur demande dans un Etat en fonction du délai de traitement attendu.

En ce qui concerne le concept de pays sûr, il a rappelé que les divergences d'appréciation des Etats membres sur les pays de provenance des demandeurs d'asile constituent la principale source de flux secondaires et incitent les demandeurs d'asile à orienter leurs démarches vers certains Etats. La création d'une liste de pays d'origine sûrs qui était prévue lors de la première phase des travaux de mise en place d'un régime d'asile européen commun n'a toujours pas abouti. Le rapporteur a indiqué qu'elle devait être une priorité.

En matière d'*accueil*, la Commission souhaite que les critères d'éligibilité soient mieux harmonisés et que les concepts utilisés soient clarifiés afin de pallier les différences d'interprétation des dispositions actuelles de la directive relative aux conditions requises (2004/83). Selon les autorités françaises, les conditions matérielles de l'accueil devraient effectivement être rapprochées afin d'éviter que les règles appliquées dans certains Etats apparaissent plus avantageuses et ne génèrent des flux secondaires de demandeurs se rendant d'un pays à l'autre, ce que l'on appelle également l'« *asylum shopping* ». Deux statuts faits de droits uniformes dans l'ensemble des Etats membres devraient être mis en place pour les réfugiés, d'une part, et pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire, d'autre part.

L'accès au marché du travail des demandeurs d'asile constitue une question fondamentale dans l'harmonisation des conditions d'accueil. Les droits actuellement reconnus par la directive relative aux conditions d'accueil ne permettent pas un rapprochement réel des législations. La Commission pose la question d'une meilleure harmonisation des règles nationales relatives à l'accès au marché du travail et demande dans le Livre vert quels aspects devraient être concernés. Les autorités françaises souhaitent que les dispositions de la directive relative aux normes minimales d'accueil soient considérées comme suffisantes, les gouvernements devant disposer d'une marge d'interprétation large dans le domaine de l'accès

au marché du travail des demandeurs d'asile. Au vu du nombre de demandeurs qui se verront refuser le statut de réfugié, cette question est particulièrement sensible.

Le rapporteur souhaite également que la question des contraintes géographiques imposées aux demandeurs d'asile en matière de dépôt de la demande et de résidence soit examinée. Cet aspect constituant un élément important de l'attractivité d'un pays.

En matière *d'intégration*, la Commission souhaite développer la reconnaissance des qualifications des demandeurs d'asile. La validation des acquis de l'expérience applicable en France pourrait répondre à ce type de problématique, a estimé le rapporteur.

S'agissant des personnes les plus vulnérables, pour lesquelles la Commission souhaite définir la manière de déceler et de satisfaire les besoins spécifiques, les autorités françaises proposent qu'un échange des bonnes pratiques puisse être mis en place. Cette démarche parait en effet tout à fait opportune.

La Commission souhaite que soit étudiée l'harmonisation du statut des personnes qui, bien que ne pouvant bénéficier d'une protection internationale, sont protégées contre l'éloignement (mineurs ou personnes ayant de gros problèmes de santé). Selon les informations transmises au rapporteur, les autorités françaises devraient estimer qu'une telle problématique pourrait être étudiée au niveau européen mais non dans le cadre de la mise en place d'un régime d'asile européen commun.

La Commission pose également la question de l'avancée vers *un statut uniforme unique*, quelle que soit la protection accordée. Les droits conférés seraient identiques. Les autorités françaises devraient prendre position contre l'adoption d'un statut uniforme pour toute protection internationale. Le rapporteur a souligné que le statut de réfugié et la protection internationale répondent à des menaces de nature différente, les réponses à apporter étant également différentes. Ainsi, la protection subsidiaire est par nature temporaire et doit être renouvelée tous les ans.

Un mécanisme de reconnaissance mutuelle des décisions et la possibilité d'un transfert des responsabilités de protection entre les Etats membres devraient être discutés. A terme, la reconnaissance mutuelle devrait être appliquée en 2010.

Au-delà de la reconnaissance mutuelle des décisions, la Commission pose la question des circonstances dans lesquelles un mécanisme de traitement commun des demandes d'asile pourrait être utilisé par les Etats membres, le programme de la Haye ayant prévu la production d'une étude sur l'opportunité et la faisabilité d'un traitement commun des demandes d'asile. La Commission rappelle que cette question devra être soigneusement examinée « à la lumière des conclusions de l'étude ».

La Commission insiste sur les nécessités de développer la coopération pratique entre les Etats membres. Elle propose la mise au point de lignes directrices communes concernant l'interprétation et l'application de l'acquis communautaire. L'échange des bonnes pratiques devrait être étendu à l'ensemble des acteurs concernés.

En matière de *solidarité entre les Etats membres*, la Commission souligne à juste titre que l'un des intérêts de la création d'un régime d'asile européen commun consisterait en la diminution des mouvements secondaires des demandeurs d'asile qui sont liés à la diversité

des règles applicables. La répartition des demandes d'asile entre les Etats s'en trouverait davantage équilibrée.

Cependant, la nécessité d'attribuer clairement la responsabilité d'un demandeur à un Etat demeurerait. C'est pourquoi il est proposé, compte tenu de l'évaluation du régime de Dublin, de le renforcer et de le compléter par des mécanismes correctifs avec, par exemple, un régime de réinstallation des personnes protégées dans les Etats membres. Le rapporteur a souligné qu'un régime de réinstallation pourrait générer des contraintes trop fortes tant pour les Etats que pour les réfugiés.

Le rapporteur a rappelé que le régime de Dublin donne plus souvent lieu à un transfert en France de demandeurs d'asile arrivés dans d'autres Etats membres qu'à un transfert des demandeurs d'asile de la France vers ses partenaires européens. La France est donc particulièrement intéressée à l'amélioration du régime de Dublin.

Enfin, *le soutien aux pays tiers en développement* connaissant des problèmes liés à l'asile et aux réfugiés constitue une voie d'action importante pour l'Union européenne. Deux projets pilotes de l'Union ont été récemment mis en œuvre et feront l'objet d'une évaluation (programmes de protection régionaux dans les nouveaux Etats indépendants occidentaux et en Tanzanie). Par ailleurs, les questions relatives à l'asile doivent continuer à être intégrées dans les stratégies de coopération au développement. Ces actions devront être évaluées afin de sélectionner les plus efficaces.

En conclusion, le présent Livre vert dresse un panorama ambitieux des réformes à mener à bien d'ici 2010 et laisse, sur de nombreux sujets, la réflexion assez largement ouverte quant aux pistes de réflexion à privilégier.

M. Christophe Caresche a estimé que la communication contenait beaucoup d'éléments importants et que, malgré les contraintes de temps bien compréhensibles évoquées par le rapporteur, il convenait d'y accorder une attention particulière. Dans ce domaine de l'asile, on a l'impression d'une fuite en avant au niveau européen. Or le programme de Tampere et le projet de traité constitutionnel relevaient d'une logique fédérale qui est largement remise en cause aujourd'hui. Il convient de tenir compte de cette évolution. L'évaluation par la Commission du règlement de Dublin II citée par le rapporteur semble assez négative, le régime apparaît comme une sorte d'« usine à gaz », avec des coûts élevés pour des résultats faibles. Pour la France, l'absence d'accord n'aurait, semble-t-il, pas changé grand-chose.

M. Thierry Mariani, **rapporteur**, s'est déclaré en désaccord avec ces propos.

M. Christophe Caresche a ensuite souligné la nécessité de distinguer les problèmes d'asile et les problèmes d'immigration. Certes, il faut éviter de se montrer excessivement naïfs, et reconnaître qu'il existe des recoupements entre ces deux types de sujets, mais le droit d'asile est un droit autonome, reconnu par les conventions internationales, qu'on ne peut traiter uniquement sous l'angle des flux migratoires.

Enfin, il est nécessaire de prendre le temps de débattre du transfert des compétences en matière d'asile à l'Union européenne, notamment afin d'en analyser les conséquences. L'asile relève en effet de la souveraineté d'un Etat. En conclusion, il faut se montrer prudent à propos d'un mécanisme qui ne fonctionne pas de façon satisfaisante et qui pourrait conduire à un transfert total des compétences en matière d'asile.

M. Jérôme Lambert a interrogé le rapporteur sur la place de la France par rapport aux autres Etats membres en termes de nombre de demandes d'asile.

M. Daniel Fasquelle a estimé qu'il convenait en effet de se montrer vigilant sur le transfert de compétences. Cependant, le fait que le droit d'asile fasse partie des compétences communautaires a été arrêté au moment de la négociation du traité d'Amsterdam. La vigilance doit porter sur les modalités du transfert, s'il devait avoir lieu.

M. Daniel Garrigue, Président, a souligné que depuis l'échec du traité constitutionnel, un nouveau président de la République a été élu et que celui-ci, ainsi que la majorité issue des élections législatives, ont manifesté la volonté de relancer la construction européenne. Il ne faut donc pas toujours se fonder sur l'échec du traité constitutionnel.

M. Christophe Caresche a répondu que le traité d'Amsterdam, le programme de Tampere et le traité constitutionnel relevaient de la même logique fédérale, qui est apparemment mal comprise par les Français. Ceci amène à s'interroger sur l'avenir de l'Europe. Le président de la République ne souhaite pas refaire ce qui a échoué. Or il semble qu'un certain nombre de personnes à la Commission et dans les institutions européennes travaillent comme si le traité constitutionnel avait été adopté.

M. Daniel Garrigue, Président, a estimé que le traité d'Amsterdam n'était pas remis en cause, et que depuis les élections présidentielles et législatives, la démarche retenue n'était plus celle du traité constitutionnel.

M. Pierre Forgues s'est prononcé pour une harmonisation en matière d'asile, à condition que celle-ci, conformément à la tradition française, ne se fasse pas *a minima*. Il s'agit d'un sujet complexe, « pollué » par les problèmes d'immigration. Il existe des exemples très précis dans lesquels le droit d'asile devrait être accordé mais la procédure est très longue, ce qui conduit à de véritables drames humains. Il faut réaffirmer la distinction entre le droit d'asile et les problèmes d'immigration, même si beaucoup de Français n'en sont pas convaincus. Les flux d'immigration, qui sont inéluctables, doivent être traités dans le cadre d'une coopération européenne.

M. Guy Geoffroy a proposé de remplacer, dans les conclusions, les mots « garantissant aux personnes en ayant véritablement besoin un niveau élevé de protection » par les mots « garantissant aux personnes en ayant véritablement besoin le niveau élevé de protection auquel elles ont droit », estimant que cette formulation était plus précise.

M. Michel Delebarre a demandé au rapporteur s'il avait pu avoir connaissance de l'avis des organisations qui s'occupent des demandeurs d'asile.

En réponse, le **rapporteur** a d'abord indiqué que la France est le deuxième pays de l'Union européenne en ce qui concerne le total de décisions, à raison de 37 715 en 2006, derrière la Suède, dont le chiffre s'établit à 40 220. En ce qui concerne les seules décisions positives, la Suède est également au premier rang avec 22 700 par an, ce qui révèle notamment ses préoccupations d'ordre démographique. Le chiffre de la France est de 2 930, ce qui situe notre pays derrière d'autres, tels que les Pays-Bas ou l'Autriche.

En réponse à des demandes de précision de **MM. Pierre Forgues** et **Christophe Caresche**, il a rappelé que le nombre total des décisions positives avait effectivement diminué

ces dernières années, mais que le ratio d'acceptation était resté du même ordre, à hauteur de 10 %.

En réponse à **Mme Chantal Brunel**, il a ajouté que l'origine des demandes variait selon les Etats membres.

Ensuite, le **rapporteur** est convenu de ce que les résultats de l'actuelle harmonisation sont effectivement insuffisants, même si le constat d'ensemble est néanmoins moins mitigé que celui parfois établi. EURODAC fonctionne et permet de détecter les demandeurs qui ont sollicité le bénéfice du droit d'asile dans plusieurs Etats membres. En pratique, c'est le dispositif de renvoi dans l'Etat de la demande qui est en cause, dans la mesure où les personnes concernées se déplacent très rapidement d'un Etat à l'autre, notamment entre le nord de la France et les Etats voisins lorsqu'elles ont pour objectif d'aller au Royaume-Uni.

Par ailleurs, deux problèmes clés font obstacle à une meilleure uniformisation. D'une part, les conditions d'accès au marché du travail ne sont pas similaires, l'Allemagne notamment ne reconnaît pas un tel droit, indiquant qu'il s'agit non pas d'une compétence de l'Etat fédéral mais d'une prérogative des *Länder*. D'autre part, l'établissement d'une liste de pays sûrs, régulièrement annoncé, est constamment reporté.

Enfin, la différence entre l'asile et l'immigration doit être effectivement bien identifiée par la Délégation dans ses conclusions. Le « Pacte européen pour l'immigration » fait néanmoins partie des propositions qui ont été annoncées par le Président de la République dans le cadre de sa campagne électorale. Il convient d'en tenir compte.

M. Gérard Voisin a estimé que le maintien d'une référence à l'immigration dans les conclusions de la Délégation s'imposait, en raison de l'importante réflexion qu'avait menée par le passé le Président de la République, alors qu'il n'était encore que ministre de l'Intérieur, sur ce sujet, notamment sur l'exigence d'une action européenne.

Le Président Daniel Garrigue a estimé que les deux notions devaient effectivement être distinguées, et a proposé une rédaction dans ce sens.

M. Michel Delebarre a indiqué partager cette position et a insisté sur le fait que la mise en place du pacte européen sur l'immigration devrait nécessairement avancer, la situation étant devenue très difficile dans les territoires tels que Malte ou les Iles Canaries où les autorités doivent donner aux candidats à l'immigration accès aux services essentiels.

M. Jean Dionis du Séjour a demandé des éléments sur le degré d'harmonisation des procédures d'instruction des demandes d'asile. L'appréciation de la situation d'une personne dans son pays d'origine, en termes de sécurité individuelle, constitue le cœur du problème. Les critères doivent être les mêmes et interprétés de façon similaire.

M. Thierry Mariani, rapporteur, a confirmé que cette appréciation restait de la compétence des Etats et que la France pourrait proposer d'étudier l'hypothèse du transfert des compétences des Etats membres en matière d'asile au niveau européen. L'exemple de la Suède, où les préoccupations démographiques sont importantes, illustre bien l'actuelle diversité. Actuellement, l'harmonisation porte essentiellement sur les procédures d'asile, les critères que doivent remplir les demandeurs et les conditions d'accueil.

Certains domaines dont on pourrait penser qu'ils sont harmonisés, tels que les statistiques, ne le sont en fait pas. Ainsi la France ne comptabilisait-t-elle pas les mineurs accompagnants jusqu'en 2004, contrairement à d'autres Etats membres.

Sur proposition du rapporteur et compte tenu des débats, la Délégation *a adopté les conclusions* suivantes :

« *La Délégation pour l'Union européenne,*

Vu le Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun (COM (2007) 301 final / n° E 3558),

1. approuve le Livre vert, tout en regrettant les délais de consultation, bien trop courts pour permettre un examen approfondi de sujets de cette importance ;

2. se félicite de l'impulsion donnée à la mise en place d'un régime d'asile européen commun tendant à créer un cadre homogène au niveau européen pour un régime garantissant aux personnes en ayant véritablement besoin le niveau élevé de protection auquel elles ont droit ;

3. souscrit à l'objectif général d'une harmonisation plus poussée,

4. souligne l'intérêt de la mise en œuvre d'une procédure unique quel que soit le type de protection accordée et d'un bureau d'appui européen,

5. formule le vœu que la présidence française de l'Union européenne, au deuxième semestre 2008, permette l'adoption, parallèlement à l'adoption d'un « Pacte européen sur l'immigration », d'un pacte comprenant des avancées significatives vers une unification des régimes d'asile. »

III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution (E 3511 et E 3584)

Point B

➢ *Pêche*

- proposition de règlement du Conseil concernant l'établissement d'un cadre communautaire pour la collecte, la gestion et l'utilisation de données dans le secteur de la pêche et le soutien aux avis scientifiques sur la politique commune de la pêche (document **E 3511**).

M. Daniel Fasquelle, rapporteur, a présenté la proposition de règlement qui vise à réformer le système de collecte de données en matière de pêche, en observant que les marins pêcheurs disposent, par leur activité, de données qui ne sont jamais exploitées. Il a proposé à la Délégation d'approuver la proposition de règlement sous réserve qu'il soit tenu compte des données recueillies par les professionnels de la pêche, qu'il faut également associer à l'interprétation des données collectées.

Sous cette réserve, la Délégation *a approuvé* la proposition d'acte communautaire.

Enfin, la Délégation *a approuvé*, sur le rapport du **Président Daniel Garrigue**, le document suivant :

➢ *PESC*

- proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 234/2004 imposant certaines mesures restrictives à l'égard du Liberia (document **E 3584**).