

Protection internationale: normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides, à un statut, et au contenu de cette protection. Refonte

2009/0164(COD) - 21/10/2009 - Document de base législatif

OBJECTIF : [refondre la directive 2004/83/CE du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers pour pouvoir prétendre au statut de réfugié afin de](#) renforcer de degré d'harmonisation des normes prévues et de lever les incertitudes juridiques liées à l'application divergente de certaines notions utilisées dans la directive.

ACTE PROPOSÉ : Directive du Parlement européen et du Conseil

CONTEXTE : les travaux en vue de la création d'un régime d'asile européen commun (RAEC) ont débuté en mai 1999, sur la base du Conseil européen de Tampere. La 1^{ère} phase du RAEC (1999-2005) entendait harmoniser les cadres juridiques des États membres au moyen de normes minimales en matière de procédures d'asile. La directive 2004/83/CE ou directive « qualification » avait ainsi été adoptée en vue de définir des critères communs pour l'identification des personnes ayant besoin d'une protection internationale et d'assurer au moins un niveau minimal d'avantages à ces personnes dans tous les États membres. Elle constitue l'un des éléments phares des 5 instruments législatifs de l'UE en matière d'asile adoptés dans le cadre de cette 1^{ère} phase.

La présente proposition s'insère dans le cadre du [Plan d'action en matière d'asile](#) qui prévoit la seconde phase du RAEC. Globalement, la proposition vise à remédier aux insuffisances constatées au cours de la première phase des travaux législatifs en matière d'asile et à garantir des normes de protection plus élevées et davantage harmonisées pour progresser en vue d'une procédure d'asile commune et **d'un statut uniforme**.

Les modifications proposées s'inspirent des réponses issues de la consultation sur le [Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun](#) qui ont mis en lumière de nombreuses **lacunes** et **insuffisances liées au libellé** de la directive et à son **application pratique**. Les normes minimales prévues en 2004 semblent en effet vagues, et par certains aspects, ambiguës et sont source d'incertitude juridique.

Confrontée au manque de clarté de certaines dispositions et à l'insuffisance de compatibilité de certaines normes avec les droits de l'homme ou la législation internationale applicable, la Commission propose de reformer l'ensemble du texte de 2004, de manière concomitante à la [refonte de la directive 2005/85/CE du Conseil](#) relative aux procédures d'asile afin de garantir un degré d'harmonisation plus élevé et de meilleures normes de protection, tant matérielles que procédurales pour les réfugiés.

ANAYSE D'IMPACT : les problèmes d'application de la directive en objet étant de natures diverses, il s'est révélé impossible d'identifier une option globale unique. L'analyse d'impact a donc défini une série d'options stratégiques en se concentrant sur les éléments qui pouvaient faire l'objet d'une option privilégiée.

Au terme de l'exercice d'analyse d'impact, cette **option privilégiée** : i) restreint l'interprétation large des notions d'«acteurs de protection» et de «protection à l'intérieur du pays» de sorte qu'elles concordent mieux avec les normes internationales applicables (convention de Genève et Cour européenne des droits de l'homme) ; ii) garantit une interprétation plus extensive de la notion de «certain groupe social» en

définissant mieux l'importance à accorder aux aspects liés au sexe des demandeurs ; iii) rapproche les droits des bénéficiaires d'une protection subsidiaire de ceux des réfugiés en supprimant certaines disparités objectivement non justifiées ; iv) améliore l'intégration des bénéficiaires d'une protection en tenant compte de leurs besoins spécifiques (ex.: aide à l'emploi, au logement,...) ; v) renforce le respect du droit à la vie de famille des bénéficiaires d'une protection en élargissant la définition des membres de la famille de façon à couvrir les mineurs, dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

CONTENU : globalement, les modifications proposées devraient contribuer à :

- simplifier les procédures décisionnelles et conduire à des décisions plus solides en première instance, permettant ainsi de prévenir les abus;
- rationaliser les procédures d'octroi des droits, permettant ainsi d'améliorer l'efficacité de la procédure d'asile et réduire ainsi les mouvements d'asile secondaires résultant de la coexistence de pratiques décisionnelles et cadres juridiques nationaux différents;
- assurer une cohérence avec la jurisprudence de la Cour européenne de justice (CEJ) et avec celle de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), en matière de respect des droits de l'homme.

Principales dispositions modifiées : celles-ci peuvent se résumer comme suit :

a) « acteurs de la protection » : le manque de clarté de cette notion peut donner lieu à des écarts importants et à des interprétations très larges pouvant être en-deçà des normes fixées par la convention de Genève pour définir ce que constitue une protection « adéquate ». La proposition **clarifie** dès lors **les critères d'appréciation de la nature de la protection**. Elle précise également que la protection doit être **effective et durable** et que les acteurs de protection non étatiques doivent être à la fois disposés à faire **respecter l'État de droit** et « en mesure de le faire ». La condition imposant que la protection soit effective et durable assure une cohérence avec l'article 11, par. 2), de la directive, qui prévoit, aux fins de la cessation, que le changement de circonstances dans le pays d'origine soit suffisamment significatif et non provisoire.

b) protection à l'intérieur du pays : la finalité et le contenu de la **protection internationale** ne se bornent pas au non-refoulement. Il est dès lors nécessaire de préciser que la protection **ne peut être refusée que lorsqu'une protection est disponible dans une partie au moins du pays d'origine**. Par ailleurs, la proposition:

- introduit *in extenso* les conditions préalables pour l'applicabilité de la notion de protection à l'intérieur du pays, à savoir que le demandeur doit pouvoir effectuer le voyage vers la zone concernée et obtenir l'autorisation d'y pénétrer et de s'y établir;
- supprime la possibilité de fuite à l'intérieur du pays;
- mentionne l'obligation qui incombe aux autorités d'obtenir des informations précises et actualisées sur la situation générale du pays d'origine.

c) condition du « lien de causalité » : souvent, lorsque la persécution est le fait d'acteurs non étatiques, tels que milices, clans, réseaux criminels, communautés locales ou familles, l'acte de persécution n'est pas commis pour un des motifs visés par la convention de Genève mais, par exemple, pour des motifs criminels ou à titre de revanche privée. Cependant, il s'avère fréquemment dans ce type de cas que l'État n'est pas en mesure d'accorder une protection à l'intéressé – ni disposé à le faire (par exemple, pour des raisons de religion différente, de sexe, d'ethnie, etc.). Afin de remédier aux déficits de protection potentiels, la proposition indique explicitement que la condition de l'existence d'un rapport entre les actes de persécution et les motifs de persécution est également remplie lorsqu'il y a **un rapport entre les actes de persécution et l'absence de protection contre ces actes**.

d) appartenance à un certain groupe social : le sexe en tant que tel ne constitue pas en principe un critère suffisant pour définir un groupe social ; il est généralement pris en considération avec d'autres

critères tels que la classe sociale, la situation de famille, l'ethnie ou l'appartenance à un clan. Cependant, les femmes peuvent constituer un groupe social particulier dans certaines sociétés, ainsi qu'en témoigne la discrimination dont elles peuvent être victimes. Le libellé ambigu de la dernière phrase de l'article 10, paragraphe 1, point d), peut donner lieu à des déficits de protection et à des interprétations très différentes. Il est donc proposé de modifier cette portion de phrase afin de préciser que le sexe doit être dûment pris en considération lors de la définition d'un groupe social.

e) cessation du statut de réfugié et du statut conféré par la protection subsidiaire : les références aux dérogations aux dispositions relatives à la cessation «lorsque les circonstances à la suite desquelles une personne a été reconnue comme réfugiée ont cessé d'exister» énoncées à la convention de Genève, ont été omises de la directive originelle. Ces dérogations prévoient le maintien de la protection pour «des **raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures**» et sont interprétées comme reflétant un principe humanitaire général. La proposition introduit dès lors ce type de dérogations.

f) différences de contenu entre les deux statuts de protection : la modification proposée devrait simplifier et rationaliser considérablement les procédures et réduire les coûts administratifs en rapprochant les droits accordés aux deux catégories de bénéficiaires d'une protection. Lorsque la protection subsidiaire a été introduite, on supposait que ce statut serait de nature temporaire. En conséquence, la directive permet aux États membres d'accorder aux bénéficiaires de la protection subsidiaire un niveau de droits inférieur à certains égards. Cependant, l'expérience montre l'inexactitude de cette hypothèse. Il convient dès lors de supprimer les restrictions aux droits des bénéficiaires de la protection subsidiaire qui ne sont plus considérées comme nécessaires et objectivement justifiées. Ce rapprochement des droits est indispensable pour assurer le respect du principe de non discrimination et répond en outre à la demande de **création d'un statut uniforme** formulée dans le programme de La Haye.

g) contenu de la protection : afin de garantir l'exercice effectif des droits formellement accordés aux bénéficiaires d'une protection, il convient enfin de s'attaquer aux problèmes d'intégration spécifiques auxquels ces derniers sont confrontés, en particulier :

- **reconnaissance des qualifications**: pour remédier aux difficultés pratiques découlant de l'incapacité des bénéficiaires d'une protection à fournir des preuves documentaires et de leurs moyens financiers limités, la proposition encourage les États membres à adopter des procédures alternatives appropriées et à les exempter des frais de procédure ou à leur accorder une aide financière, le cas échéant ;
- **accès à la formation professionnelle et à l'emploi**: il arrive souvent que plusieurs années s'écoulent avant que les bénéficiaires d'une protection ne puissent travailler. La proposition fait dès lors obligation aux États membres de leur donner accès à des cours de mise à niveau et à des services de conseil fournis par les agences pour l'emploi ;
- **accès aux dispositifs d'intégration**: les possibilités d'intégration effective des bénéficiaires d'une protection seraient considérablement élargies si leur formation et leur expérience professionnelle étaient suffisamment prises en considération dans les dispositifs d'intégration. La proposition exige des États membres qu'ils élaborent dans leur politique d'intégration, les mesures qu'ils jugent appropriées pour satisfaire ces besoins spécifiques ;
- **accès au logement**: de nombreux bénéficiaires d'une protection sont confrontés à des discriminations directes et indirectes sur le marché du logement. La proposition invite dès lors les États membres à mettre en place des politiques destinées à prévenir toute discrimination en la matière et à garantir l'égalité des chances ;
- **possibilités de réduction des avantages en cas de demande «préfabriquée»**: ces possibilités ne sont pas favorables à l'intégration et posent problème au regard du principe de non-discrimination. En outre, leur utilisation limitée dans la pratique traduit leur faible valeur ajoutée. Il est donc proposé de supprimer ces possibilités.

h) membres de la famille : la définition des membres de la famille est élargie de manière à tenir compte du cas de figure dans lequel le bénéficiaire de la protection est **un mineur** et de toutes les situations dans lesquelles un mineur peut être dépendant. Le critère décisif en la matière est celui de **l'intérêt supérieur de l'enfant**.