

Règlement sur la procédure d'asile

2016/0224A(COD) - 13/07/2016 - Document de base législatif

OBJECTIF : instituer une procédure commune d'octroi et de retrait de la protection internationale, qui remplace les différentes procédures dans les États membres et qui s'applique à toutes les demandes de protection internationale présentées dans les États membres.

ACTE PROPOSÉ : Règlement du Parlement européen et du Conseil.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN : le Parlement européen décide conformément à la procédure législative ordinaire sur un pied d'égalité avec le Conseil.

CONTEXTE : le régime d'asile européen commun est fondé sur des règles permettant de déterminer l'**État membre responsable à l'égard des demandeurs de protection internationale** et sur des normes communes en matière de procédures d'asile, de conditions d'accueil, de reconnaissance et de protection des bénéficiaires d'une protection internationale.

Malgré les progrès importants qui ont été accomplis dans l'élaboration du régime d'asile européen commun (RAEC), il existe encore des différences notables entre les États membres dans les types de procédures utilisés, les conditions d'accueil offertes aux demandeurs, les taux de reconnaissance et le type de protection octroyé aux bénéficiaires d'une protection internationale. Ces divergences contribuent à des mouvements secondaires et à une course à l'asile («*asylum shopping*»), créent des facteurs d'attraction et conduisent en définitive à une répartition inégale entre les États membres de la responsabilité d'offrir une protection à ceux qui en ont besoin.

Les récentes arrivées massives de migrants ont montré que l'Europe avait besoin d'un régime d'asile efficace qui permette d'assurer un partage équitable et durable des responsabilités entre les États membres et de garantir la qualité des décisions prises.

Dans cette perspective, la Commission a présenté une 1^{ère} série de propositions visant à **réformer le régime d'asile européen commun**, qui portait sur :

- [la mise en place d'un système de Dublin durable et équitable](#) pour déterminer l'État membre responsable de l'examen des demandes d'asile,
- [le renforcement du système Eurodac](#) afin de mieux surveiller les mouvements secondaires et de faciliter la lutte contre la migration irrégulière, et
- la création d'une [Agence de l'UE pour l'asile](#) afin d'assurer le bon fonctionnement du régime d'asile européen.

Avec le 2^{ème} train de mesures, il est prévu de réformer le RAEC en adoptant 4 propositions supplémentaires:

1. la présente proposition remplaçant la directive relative aux procédures d'asile en vue d'instituer une véritable procédure commune à tous les États membres ;
2. une [proposition remplaçant la directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile par un règlement](#) qui fixe des normes uniformes pour la reconnaissance des personnes ayant besoin d'une protection internationale ;
3. une proposition de [révision de la directive relative aux conditions d'accueil](#) ;
4. [un cadre structuré de l'Union pour la réinstallation](#), en vue de parvenir à une meilleure gestion de la protection internationale au sein de l'UE.

CONTENU : la présente proposition a pour objectif d'instituer une procédure véritablement commune en matière de protection internationale, qui soit efficace, équitable et équilibrée. En choisissant la forme d'un règlement, instrument directement applicable dans tous les États membres, et en supprimant certains éléments d'appréciation ainsi qu'en simplifiant, en rationalisant et en consolidant les modalités procédurales, la proposition vise à parvenir à une **harmonisation plus poussée et à une plus grande uniformité** de l'issue des procédures d'asile dans tous les États membres, en éliminant ainsi les incitations à la course à l'asile et aux mouvements secondaires entre États membres.

La proposition favorise la réalisation de l'objectif consistant à garantir, à tous les stades de la procédure, une prise de décision rapide et néanmoins d'une qualité élevée.

Principaux objectifs de la proposition :

1. procédures plus simples, plus claires et plus courtes qui remplaceraient les modalités procédurales actuellement disparates des États membres.

- **délais** : la proposition prévoit des **délais brefs mais raisonnables** pour l'accès des demandeurs à la procédure et pour la conclusion de l'examen des demandes, tant au stade administratif qu'à celui du recours. Le délai de référence de **6 mois pour l'adoption d'une première décision** est maintenu, alors que des **délais beaucoup plus courts sont prévus pour traiter les demandes manifestement infondées ou irrecevables**.

Les États membres ont également la possibilité de donner la priorité à une demande et de l'examiner rapidement. Des délais sont fixés pour l'enregistrement, l'introduction et l'examen des demandes, mais ils peuvent être prolongés à titre exceptionnel lorsque les États membres reçoivent un **nombre disproportionné de demandes simultanées**. Afin de se préparer à de telles éventualités, les États membres devraient analyser régulièrement leurs besoins et les anticiper pour faire en sorte de disposer de ressources suffisantes leur permettant de gérer efficacement leur régime d'asile. Si du fait de la pression disproportionnée, le régime d'asile d'un État membre devient tellement inefficace que le bon fonctionnement du régime d'asile commun en est compromis, l'Agence européenne pour l'asile peut, sur la base d'une décision d'exécution de la Commission, prendre des mesures pour soutenir cet État.

Un délai obligatoire est dorénavant prévu pour juger de **l'irrecevabilité d'une demande et pour l'application d'une procédure d'examen accélérée** (jusqu'ici aucun délai n'était prévu au niveau de l'UE). Le délai proposé pour une procédure d'examen accélérée est de 2 mois, et d'un mois pour l'examen de l'irrecevabilité. Si le motif d'irrecevabilité tient au fait que le demandeur provient d'un premier pays d'asile ou d'un pays tiers sûr, le délai prévu pour le contrôle de la recevabilité est fixé à 10 jours ouvrables.

En ce qui concerne les procédures à la frontière, qui impliquent normalement le recours à la rétention tout au long de la procédure, celles-ci restent facultatives et peuvent être appliquées pour l'examen de la recevabilité ou du fond des demandes pour les mêmes motifs que la procédure d'examen accélérée. Si aucune décision n'est prise dans un délai de 4 semaines, le demandeur a le droit d'entrer et de rester sur le territoire.

- **demandes ultérieures** : les dispositions relatives aux demandes ultérieures sont clarifiées, des exceptions au droit de rester dans l'État membre à la fin ou au cours de la procédure administrative étant autorisées.

2. des garanties procédurales protégeant les droits des demandeurs, afin de faire en sorte que les demandes d'asile fassent l'objet d'une évaluation adéquate dans le cadre d'une procédure simplifiée et plus courte.

Cet objectif sera atteint en **informant tous les demandeurs**, dès le début de la procédure, de leurs droits et obligations et des conséquences du manquement à leurs obligations. Les demandeurs doivent avoir ainsi la possibilité effective de communiquer convenablement avec les autorités compétentes afin de présenter tous les éléments dont ils disposent pour étayer leur demande. Ils sont tenus de **coopérer avec les autorités responsables** pour permettre à ces dernières d'établir leur identité, notamment en fournissant leurs empreintes digitales et leur image faciale. Ils doivent donner un numéro de téléphone afin de pouvoir être joints aux fins de la procédure.

- **entretien individuel** : la proposition accorde aux demandeurs des **garanties procédurales suffisantes** qui leur permettent de défendre leur dossier à toutes les étapes de la procédure, en particulier **le droit d'être entendu dans le cadre d'un entretien individuel**, l'interprétation, ainsi que **l'assistance juridique** et la **représentation gratuites** à toutes les étapes de la procédure. Toutefois, les États membres peuvent décider de ne pas accorder l'assistance juridique et la représentation gratuites lorsque le demandeur dispose de ressources suffisantes et dans les cas où la demande ou le recours sont considérés comme n'ayant pas de perspectives tangibles de succès.

- **droit de rester sur le territoire** : dans les 3 jours ouvrables suivant l'introduction d'une demande, un document certifiant que l'intéressé est un demandeur et attestant que celui-ci est en droit de rester sur le territoire de l'État membre doit lui être remis. **Ce document ne constitue toutefois pas un document de voyage** valable. La proposition définit le type d'informations qui doit figurer dans ce document et prévoit la possibilité d'établir un modèle uniforme au moyen d'un acte d'exécution, afin de garantir que **tous les demandeurs reçoivent le même document dans tous les États membres**.

- **recours effectif** : les demandeurs ont le droit d'être informés de manière appropriée des décisions prises ainsi que des motifs de fait et de droit de ces décisions; en cas de décision négative, ils ont droit à un **recours effectif devant une juridiction**.

- **mineurs non accompagnés** : des garanties renforcées sont prévues pour les demandeurs ayant des besoins spéciaux en matière de procédure et pour **les mineurs non accompagnés (MNA)** notamment des règles plus détaillées pour évaluer et prouver les besoins spéciaux du demandeur en matière de procédure et pour répondre à ces besoins.

En ce qui concerne les enfants en général, l'intérêt supérieur de l'enfant en tant que considération primordiale est le principe qui prévaut lors de l'application de la procédure commune. Tous les enfants, quel que soit leur âge et qu'ils soient accompagnés ou non, ont également droit à un entretien individuel.

En ce qui concerne les MNA, **un tuteur doit être désigné dès que possible et au plus tard dans un délai de 5 jours ouvrables** à compter du moment où un MNA présente une demande. Le rôle du tuteur est d'assister et de représenter un MNA, en vue de garantir l'intérêt supérieur de l'enfant et son bien-être général dans la procédure. La proposition prévoit que le tuteur ne doit pas être responsable d'un nombre disproportionné de mineurs.

3. des règles plus strictes pour empêcher l'utilisation abusive du régime, sanctionner les demandes manifestement abusives et décourager les mouvements secondaires, les demandeurs étant clairement tenus de coopérer avec les autorités tout au long de la procédure et des conséquences sévères étant attachées au manquement à leurs obligations.

À cet égard, l'examen d'une demande de protection internationale est subordonné à l'introduction d'une demande, au relevé des empreintes digitales, à la fourniture des précisions nécessaires à l'examen de la demande, ainsi qu'à la présence et au séjour dans l'État membre responsable.

Le manquement à une seule de ces obligations peut entraîner le rejet d'une demande au motif qu'il y a été renoncé conformément à la procédure de retrait implicite.

Les instruments procéduraux facultatifs actuels permettant de sanctionner les comportements abusifs des demandeurs, les mouvements secondaires et les demandes manifestement infondées sont rendus obligatoires et renforcés. En particulier, la proposition prévoit des **listes claires, exhaustives et obligatoires des raisons pour lesquelles une demande doit faire l'objet d'un examen accéléré** et des motifs de rejet des demandes manifestement infondées ou auxquelles il a été renoncé.

En outre, la capacité de faire face aux demandes ultérieures constituant une utilisation abusive de la procédure d'asile a été renforcée, en permettant notamment d'éloigner les demandeurs concernés du territoire des États membres avant et après l'adoption d'une décision administrative relative à leur demande.

Parallèlement, toutes les garanties permettant d'assurer en permanence le respect des droits des demandeurs sont en place, y compris le **droit à un recours effectif**.

4. des règles harmonisées en matière de pays sûrs : lorsque les demandeurs n'ont manifestement pas besoin de protection internationale parce qu'ils proviennent d'un pays d'origine sûr, **leur demande doit être rapidement rejetée et leur retour doit être promptement organisé**.

Lorsque les demandeurs ont déjà trouvé un premier pays d'asile dans lequel ils bénéficient d'une protection ou lorsque leur demande peut être examinée par un pays tiers sûr, la demande doit être déclarée irrecevable.

La Commission propose de passer progressivement à une harmonisation complète dans ce domaine, et de remplacer les listes nationales de pays sûrs par des **listes européennes** ou des désignations au niveau de l'Union dans les 5 ans qui suivent l'entrée en vigueur du règlement («*sunset clause*»).

La proposition de liste commune de pays d'origine sûrs comprend actuellement l'Albanie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, le Monténégro, la Serbie et la Turquie, et fera à terme partie du règlement quand les États membres se seront mis d'accord en la matière.

Modalités de suivi, d'évaluation et d'information : la Commission fera rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application du règlement dans les 2 ans qui suivent son entrée en vigueur, et tous les 5 ans par la suite.