Asile: procédure commune, statut uniforme valable dans toute l'Union

2001/2048(COS) - 15/07/2004

OBJECTIF : lancer un débat sur la question de la création d'une procédure d'asile unique au plan européen.

CONTENU : Avec la présente communication, la Commission lance le débat sur la procédure d'asile unique qui achèvera le premier volet du système d'asile européen commun et mènera à une procédure commune d'asile et à un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile. La Commission entend ainsi proposer un processus de consultation conduisant à une législation communautaire et un plan d'action contenant des mesures opérationnelles pour préparer les praticiens et renforcer la capacité administrative des autorités chargées de l'asile dans les États membres. Elle constitue avec la communication portant sur la gestion de l'entrée gérée dans l'Union européenne de personnes ayant besoin d'une protection internationale (COM(2004)0410), la vision de la Commission sur les aspects internes et externes de la future politique d'asile de l'Union européenne.

CONTEXTE: le Conseil «Justice et affaires intérieures» de Luxembourg du 29 avril 2004 a officiellement adopté la directive portant sur les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié. Il est également parvenu à un accord politique sur la directive relative aux procédures d'asile. Une fois cette directive adoptée, le premier volet du régime d'asile européen commun sera achevé.

Le Conseil européen de Thessalonique de juin 2003 avait, pour sa part, appelé à une nouvelle amélioration des procédures d'asile pour les rendre plus efficaces et plus rapides pour les deux formes de protection internationale définies dans la directive relative aux normes minimales, à savoir à la fois pour les réfugiés mais aussi pour les demandeurs de protection subsidiaire. Pour les motifs exposés dans la présente communication, l'adoption de mesures conduisant à une procédure unique répondrait à cette nécessité d'efficacité. C'est pourquoi, la Commission propose l'ouverture d'un débat aussi large que possible sur l'opportunité de proposer un "guichet unique" ou une procédure unique d'asile valant à la fois pour les réfugiés et les demandeurs de protection subsidiaire.

VERS UNE APPROCHE LÉGISLATIVE PAR ÉTAPES: l'idée de la Commission est de favoriser l'approche législative. Plusieurs possibilités existent en ce qui concerne les objectifs fondamentaux sous-tendant l'action législative. Ainsi, la communication suggère la mise en place d'un arsenal législatif très complet devant aboutir, à terme, à la mise en place d'une instance unique chargée d'examiner à la fois les demandes de statut de réfugié et les demandes de protection subsidiaire.

La Commission envisage dans un premier temps d'appliquer les garanties procédurales existantes aux deux types de statut et d'étendre les garanties prévues par les autres instruments adoptés au cours de la première étape du régime d'asile européen commun aux deux types de procédure. Dans un deuxième temps, elle proposerait la mise en place progressive d'une procédure unique pour tous les aspects de l'examen d'une demande :

-étape 1 : la Commission propose de prévoir qu'au moins le chapitre II de la directive relative aux procédures d'asile (accès à la procédure, droit de rester dans l'État membre en attendant l'examen de la demande, conditions auxquelles est soumis l'examen des demandes, entretiens personnels, règles relatives à l'assistance judiciaire et procédures de retrait de la demande) s'applique également aux demandes de protection subsidiaire.

-étape 2 : mise en place du "guichet unique" : dans sa communication, la Commission expose toutes les facettes de la future législation en mettant en évidence :

.son champ d'application éventuel : inclusion ou exclusion dans la procédure unique, d'autres motifs de séjour que ceux décrits dans la directive relative aux normes minimales pour l'octroi du statut de réfugié;

.les effets pervers de cette législation sur la convention de Genève : l'instauration d'une procédure unique accentuerait la tendance à accorder un statut moins favorable que celui prévu par la convention de Genève, il convient donc d'en tenir compte lors de l'élaboration de la législation;

.le maintien de la qualité des décisions : il s'agit de trouver un équilibre entre la rapidité et la qualité des procédures;

.la question de la liaison ou non du retour des personnes qui verraient leur demande de statut refusée : la procédure unique pourrait notamment prévoir une prise de décision parallèle sur le statut lui-même et sur la procédure de retour;

.les interactions éventuelles avec d'autres mesures existantes dans le domaine de l'asile : des modifications inévitables seraient nécessaires dans l'arsenal juridique existant pour tenir compte de la procédure unique.

OUVERTURE DU DÉBAT : afin de garantir que la législation communautaire repose sur des bases solides alliant consensus, connaissance mutuelle et conscience de la difficulté de modifier les régimes d'asile des États membres pour les adapter à une procédure unique, une phase préparatoire est prévue. Celle-ci commencera en janvier 2005 et se déroulera parallèlement à la mise en oeuvre de la législation relevant du premier volet du régime d'asile européen commun. La Commission présentera fin 2004 un document décrivant un plan d'action "guichet unique" pour ouvrir cette période de consultation et de préparatifs concernant les mesures que les États membres pourraient prendre pour unifier leurs procédures. À la fin de ce processus, une conférence analysera les résultats obtenus et fournira des orientations à la Commission sur la manière de les intégrer dans la législation à venir. Dans l'attente, la Commission demande au Conseil et au Parlement européen d'approuver l'approche en deux temps exposée dans la présente communication.