Procédure d'asile et protection dans les régions d'origine

2004/2121(INI) - 15/07/2004 - Document annexé à la procédure

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 (voir CNS/2001 /0207 : Directive 83/2004/CE). Il est également parvenu à un accord politique sur la directive relative aux procédures d'asile (voir CNS/2000/0238). 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 (avantages en terme de gain de temps et de ressources, minimisation du traumatisme des demandeurs, valeur ajoutée des régimes d'asile pour ce qui est du renvoi des personnes non admissibles, …), l'adoption d'une procédure unique répondrait à la double nécessité d'efficacité et de rapidité. 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 d'action existent à cet égard. La communication suggère dès lors la mise en place d'un arsenal législatif très complet devant aboutir, à terme, à la création d'une procédure unique d'examen des demandes d'octroi du statut de réfugié et des demandes de protection subsidiaire. La Commission envisage une méthodologie en deux temps :

- une phase préparatoire consistant en une période de consultation et de préparation sur les mesures à prendre par les États membres pour unifier les procédures d'octroi des deux types de statut. Elle sera engagée par la Commission au moyen d'actions opérationnelles et de projets techniques, dont des réunions d'experts présidées par la Commission, afin d'examiner comment les pratiques applicables à la détermination du statut de réfugié pourraient également être utilisées pour déterminer si un demandeur est admissible au bénéfice de la protection subsidiaire, et comment accélérer la procédure dans son ensemble et la rendre plus efficace ;

- des mesures législatives communautaires visant dans un premier temps à étendre les garanties applicables aux demandes de statut de réfugié de la directive relative aux procédures d'asile, aux demandes de protection subsidiaire. Il s'agira ensuite d'examiner comment la directive relative aux procédures d'asile pourrait être modifiée pour tenir compte des spécificités de l'examen des demandes de protection subsidiaire et de voir s'il y a lieu de modifier la directive relative aux conditions d'accueil et si le champ d'application du règlement «Dublin II» peut être étendu aux demandes de protection subsidiaire.

La communication envisage également un calendrier d'action législative par étapes en vue d'aboutir en dernier lieu à la mise en place d'une procédure unique pour tous les aspects de l'examen d'une demande, ainsi que les contours de la future législation :

.champ d'application : dans un premier temps, 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 aux demandes de protection subsidiaire. Il sera également important de savoir s'il faut inclure ou exclure d'autres motifs de séjour que ceux prévus par la directive « normes d'asile » ou si les États membres doivent rester maîtres de ces motifs supplémentaires,

.recours effectif : il faudra clairement prévoir des mesures de recours effectif en cas de décision négative sur le statut,

.effets pervers de la législation à venir 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. Pour éviter cet écueil, la Commission propose que la procédure d'examen se déroule dans un ordre prédéterminé afin que les demandes de protection subsidiaire ne soient examinées qu'après un refus d'octroi de statut de réfugié,

.maintien de la qualité des décisions (« frontloading »): il s'agit de trouver un équilibre entre la rapidité et la qualité des procédures : pour garantir l'intégrité des décisions, la Commission propose la mise en place de bonnes pratiques ainsi que la mise en place d'un centre d'excellence pour les praticiens de l'asile (formation, échanges d'informations, etc.),

.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 effectif;

.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 exposée dans la présente communication.