Informations de base

2001/2048(COS) COS - Procédure sur un document stratégique (historique) Asile: procédure commune, statut uniforme valable dans toute l'Union **Subject** 7.10.06 Asile, réfugiés, personnes déplacées; Fonds «Asile, migration et intégration» (AMIF)	Procédure terminée

Acteurs principaux

Parlement européen

Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
LIBE Libertés et droits des citoyens, justice, affaires intérieures	EVANS Robert (PSE)	16/01/2001

Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
AFET Affaires étrangères, droits de l'homme, sécurité commune, défense	MAIJ-WEGGEN Hanja (PPE-DE)	20/03/2001
JURI Juridique et marché intérieur	La commission a décidé de ne pas donner d'avis.	
ITRE Industrie, commerce extérieur, recherche, énergie	La commission a décidé de ne pas donner d'avis.	
EMPL Emploi et affaires sociales	La commission a décidé de ne pas donner d'avis.	
PETI Pétitions	SBARBATI Luciana (ELDR)	06/03/2001

Conseil de l'Union européenne

Commission européenne

DG de la Commission	Commissaire
Justice et consommateurs	

Evénements clés

Date	Evénement	Référence	Résumé
23/11/2000	Publication du document de base non-législatif	COM(2000)0755	Résumé
15/03/2001	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
13/09/2001	Vote en commission		Résumé
13/09/2001	Dépôt du rapport de la commission	A5-0304/2001	
02/10/2001	Débat en plénière		
03/10/2001	Décision du Parlement	T5-0494/2001	Résumé
03/10/2001	Fin de la procédure au Parlement		
11/04/2002	Publication de l'acte final au Journal officiel		

Informations techniques

Référence de la procédure	2001/2048(COS)
Type de procédure	COS - Procédure sur un document stratégique (historique)
Sous-type de procédure	Document stratégique de la Commission
Base juridique	Règlement du Parlement EP 148
État de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission	LIBE/5/14159

Portail de documentation

Parlement Européen

Type de document	Commission	Référence	Date	Résumé
Rapport déposé de la commission, lecture unique		A5-0304/2001	13/09/2001	
Texte adopté du Parlement, lecture unique		T5-0494/2001 JO C 087 11.04.2002, p. 0058-0124 E	03/10/2001	Résumé

Commission Européenne

Type de document	Référence	Date	Résumé
Document de base non législatif	COM(2000)0755	23/11/2000	Résumé
Document de base non législatif	COM(2001)0710	28/11/2001	Résumé
Document annexé à la procédure	COM(2003)0152	26/03/2003	Résumé
Document annexé à la procédure	COM(2004)0503	15/07/2004	Résumé

Autres Institutions et organes

Institution/organe	Type de document	Référence	Date	Résumé
EESC	Comité économique et social: avis, rapport	CES0939/2001 JO C 260 17.09.2001, p. 0112	12/07/2001	
CofR	Comité des régions: avis	CDR0090/2001 JO C 019 22.01.2002, p. 0020	20/09/2001	
EESC	Comité économique et social: avis, rapport	CES1644/2004 JO C 157 28.06.2005, p. 0096-0098	15/12/2004	

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

2001/2048(COS) - 03/10/2001 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

En adoptant le rapport de M. Robert EVANS (PSE, UK) sur la communication de la Commission portant sur la procédure d'asile commune, par 298 voix pour, 235 contre et 27 abstentions, le Parlement se rallie largement à la position exprimée par sa commission au fond (se reporter au résumé précédent). Pour l'essentiel, le rapport optait pour le maintien de normes élevées pour la protection des réfugiés et préconisait la définition commune de la notion de "réfugié" en accord avec les termes prévus par la Convention de Genève. Parmi les principales demandes émises par le Parlement, on retiendra notamment : - l'exigence de garanties de procédure adéquates pour protéger les candidats individuels ainsi que d'un droit d'appel suspensif contre toutes les tentatives qui n'ont pas eu de succès; - l'harmonisation des procédures d'appel, suivant le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires; - le respect d'un calendrier strict pendant le déroulement de la procédure relative à l'octroi du statut de réfugié et l'harmonisation des délais pour l'application des procédures; - la définition d'une procédure unique pour la reconnaissance du statut de réfugié et l'octroi de protections complémentaires. En ce qui concerne la notion de "pays sûrs", le Parlement demande qu'une liste commune soit établie prenant en compte les développements les plus récents et se fondant sur des considérations relatives aux droits de l'Homme. Une telle liste devrait être simplement indicative. Par ailleurs, le Parlement demande à être informé sous la forme d'un rapport sur le transfert des réfugiés vers des pays sûrs. La Commission devrait en outre assurer la gestion d'un tel transfert. La Commission devrait enfin mieux développer les programmes de réinstallation des réfugiés.

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

2001/2048(COS) - 23/11/2000 - Document de base non législatif

OBJECTIF : présenter les enjeux et les avantages d'une procédure d'asile commune et d'un statut uniforme de l'asile au niveau de l'Union. CONTENU : Le Conseil européen de Tampere (15 et 16 octobre 1999) a précisé qu'à terme, les règles communautaires relatives à un régime d'asile européen commun 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. La présente communication expose les réflexions de la Commission concernant cette procédure et ce statut. L'objectif de la communication n'est pas de proposer un ou des systèmes clé en main mais bien d'initier le débat communautaire sur cette perspective à long terme. Selon l'analyse de la Commission, l'éventail des solutions et des outils est assez ouvert. La Commission entend en effet aborder avec ambition toutes les questions et certains scénarios envisageables afin que le Conseil, le Parlement européen et les différentes organisations concernées par la politique d'asile, puissent mener une discussion complète en vue de dégager des orientations précises. La communication étudie d'abord le contexte et les objectifs de la procédure commune et du statut uniforme ; il est en effet important de prendre en compte les flux auxquels doivent faire face les États membres ainsi que les caractéristiques de l'environnement juridique avant de préciser les objectifs communs et de proposer un champ d'application utile à l'Union européenne. Elle examine ensuite le champ des possibles d'une part en matière de procédure commune, que ce soit à travers une approche procédurale limitée ou à travers une approche plus intégrée et d'autre part en matière de statut uniforme. Elle souligne en particulier la nécessité d'atteindre des analyses communes sous-tendant la procédure et le statut. Enfin, la Commission propose une structure générale et une méthode pour le suivi de la communication. Au titre des orientations suggérées en matière de procédure commune et de statut uniforme, la Commission propose les éléments suivants : 1) dans la ligne des conclusions de Tampere, adopter des principes clairs et offrant des garanties à ceux qui, légitimement, cherchent protection dans l'Union et demandent accès à son territoire. Ces principes doivent rester pleinement attachés au respect de la Convention de Genève sur les réfugiés et d'autres instruments pertinents en matière de droits de l'homme et fonder une capacité à répondre aux besoins humanitaires des personnes sur la base de la solidarité; 2) respecter de manière absolue le droit de demander l'asile : il s'agit d'appliquer intégralement et globalement la Convention de Genève ; de s'assurer que nul ne sera renvoyé là où il risque à nouveau d'être persécuté et de maintenir le principe de non-refoulement; 3) permettre aux États membres d'identifier ceux qui ont véritablement besoin d'une protection et de répondre de manière appropriée aux situations de vulnérabilité. Les règles adoptées doivent donc être équitables, efficaces et conduire àdes décisions rapides et de qualité; 4) développer une telle procédure et un tel statut en l'inscrivant dans une politique commune de la migration dans toutes ses dimensions (partenariat avec les pays d'origine, traitement équitable pour les ressortissants de pays tiers, gestion des flux migratoires). Il convient en particulier : - de préserver la spécificité de l'admission humanitaire et du droit d'asile dans l'Union par rapport à l'entrée pour d'autres raisons ; - trouver un équilibre entre le respect absolu de la spécificité de cette admission humanitaire et les objectifs légitimes de prévention et de lutte contre l'immigration illégale. Dans ce contexte, la Commission estime que les États membres seraient dans une meilleure position pour combattre ce qui est présenté comme un réel abus du système d'asile, s'ils s'équipent d'un vaste champ de politiques de gestion de l'immigration (à cet effet se reporter au COS/2001/0047); 5) limiter les mouvements secondaires entre États membres uniquement motivés par la diversité des règles

applicables. Il faut chercher à "égaliser" les conditions d'accès ou de rejet de l'asile; 6) s'appuyer sur les paragraphes 14, 16 et 17 des conclusions de Tampere comme pilier de base des propositions sur une procédure commune et un statut uniforme; 7) inscrire les futures règles dans le contexte de l'Espace de Liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) et de libre circulation des personnes; 8) procéder à la consultation des organisations internationales concernées, notamment le HCR. Enfin, la Commission tient à clarifier un point important dans le cadre des propositions à venir dans ce domaine : la procédure commune d'asile et le statut uniforme ne cherche en aucune manière à se substituer aux instruments existants dans les États membres ou à en ajouter une nouvelle mais simplement à proposer un socle commun de protection permettant une interprétation commune et un traitement égal des réfugiés partout sur le territoire de l'Union.

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

2001/2048(COS) - 26/03/2003

OBJECTIF : deuxième rapport sur la mise en oeuvre de la politique commune d'asile. CONTENU : Entre décembre 2001 et février 2003, une étape majeure s'est amorcée pour la mise en place et le décollage du régime d'asile européen commun. En effet, des avancées significatives ont été enregistrées dans la mise en oeuvre du programme législatif de la première phase définie à Tampere, accompagnées du développement de mesures de soutien destinées à donner corps à cette nouvelle politique. Toutefois, ces avancées se sont produites avec un certain retard tout en respectant les échéances fixées au Conseil européen de Séville. En outre, ces progrès se sont réalisés au prix d'une diminution de l'effet utile de l'harmonisation ou d'un niveau très minimal des normes agréées. L'adoption à l'unanimité des instruments communautaires en cette matière en est la principale cause, la difficulté des États membres à s'extraire des agendas nationaux en étant une seconde. Ce double handicap constitue une menace réelle pour l'institution de l'asile européen. En matière de politique d'asile, notamment, il apparaît aujourd'hui nécessaire d'explorer de nouvelles voies, complétant l'approche progressive définie à Tampere. La question se pose en effet de savoir si les États membres ne pourraient pas mieux investir les importants moyens humains et financiers consentis pour l'accueil des personnes déplacées pendant la durée (longue) des procédures. Trois objectifs complémentaires devraient dès lors être poursuivis en vue d'une meilleure gestion de l'asile dans le contexte d'une Europe élargie : - l'amélioration de la qualité des décisions ("frontloading") dans l'Union européenne; - la consolidation de l'offre de protection dans la région d'origine; - le traitement des demandes de protection au plus près des besoins, ce qui suppose la régulation de l'accès à l'Union par l'instauration de modes d'entrées protégées et de programmes de réinstallation. L'année 2003 sera cruciale en terme de consolidation du régime d'asile européen commun. Elle devra voir s'achever la première phase d'harmonisation sur la base des propositions de la Commission. Dans le même temps s'ébaucheront les éléments de la deuxième phase voulue à Tampere, supposant la mise en place d'une procédure commune d'asile et d'un statut uniforme. L'Union doit notamment s'engager dans une nouvelle approche de la protection internationale, qui se fonde à la fois sur une meilleure gestion de l'accès des personnes ayant besoin d'une protection internationale au territoire des États membres et sur une consolidation des possibilités de traitement des besoins de protection dans la région d'origine. Pour sa part, la Commission s'engagera dans cette voie, en étroite concertation avec le HCR, de manière à saisir le Conseil et le Parlement européen, d'orientations plus opérationnelles avant la fin de l'année. Dans cette perspective, la Commission invite le Conseil et le Parlement européen à prendre note d'une série de recommandations visant à tracer la voie des actions futures : - elle demande que le Conseil adopte toutes les propositions législatives de la première phase d'harmonisation dans le respect des échéances de Séville, en particulier la directive sur les procédures d'asile dans le cadre de laquelle la question des pays sûrs d'origine et des pays tiers sûrs devra faire l'objet d'une attention particulière; - elle invite le Conseil et le Parlement à poursuivre la réflexion sur un instrument successeur au Fonds européen des réfugiés sur la base du rapport de la Commission du 03/12/2002 sur l'efficacité des ressources financières CE disponibles; - elle encourage les États membres à faire le meilleur usage possible des mécanismes de coopération administrative dans le domaine de l'asile (ARGO, programme statistique), la Commission s'engageant à poursuivre le développement du Comité sur l'immigration et l'asile et d'EURASIL en tant que dispositifs essentiels du rapprochement des pratiques pour l'établissement du régime d'asile européen commun; - elle suggère que soit entreprise une réflexion approfondie sur les possibilités offertes par le traitement de demandes d'asile hors de l'Union et la réinstallation, en tant qu'instruments complémentaires à un système d'asile territorial efficace et équitable, dans le respect des obligations internationales et en tenant compte du dialogue et du partenariat avec les pays tiers; - elle recommande que soit approfondie la réflexion sur l'accès au territoire des États membres des personnes qui ont besoin d'une protection internationale et sur la compatibilité entre le renforcement de la protection de ces personnes et le respect du principe de non-refoulement, d'une part, et les mesures de lutte contre l'immigration illégale, le trafic et la traite des êtres humains et les mesures de contrôle aux frontières extérieures, d'autre part ; de son côté, la Commission inscrira cette question à l'ordre du jour du Comité sur l'immigration et l'asile et veillera à ce qu'une attention particulière soit accordée à la question des modes d'entrées protégées sur la base des résultats disponibles ainsi que sur la problématique distincte, mais liée, de la réinstallation; - elle invite le Conseil à entreprendre, au-delà du plan d'action déjà adopté, une réflexion sur une définition plus opérationnelle du contenu de programmes européens de retours, à la lumière des enseignements tirés de la mise en oeuvre du programme de retour vers l'Afghanistan; - elle souhaite qu'une attention particulière soit accordée aux réfugiés et aux personnes déplacées dans le cadre des futurs travaux des institutions européennes en matière de politique d'intégration; - elle invite le Conseil et le Parlement à intégrer davantage la dimension de la protection internationale dans la politique extérieure européenne ; dans cette perspective, la Commission examinera cet aspect en 2003 dans le cadre de l'examen à mi-parcours des documents de stratégie par pays et région et abordera les buts et objectifs de l'Agenda pour la protection dans le cadre de son dialogue sur les questions migratoires et de sa coopération avec les pays tiers concernés.

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.

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

2001/2048(COS) - 28/11/2001

OBJECTIF : présenter le premier rapport annuel de la Commission sur la mise en oeuvre de sa communication sur la politique commune d'asile.
CONTENU : la présente communication sur la politique d'asile commune fait le bilan d'une année de mise en oeuvre de la communication sur la politique commune d'asile et introduit une méthode ouverte de coordination. Elle vise également à proposer une série de recommendations à destination du Conseil européen de Laeken. Avec la mise à jour du Tableau de bord publiée le 30 octobre, la première conclusion de la présente communication est l'important retard accumulé dans l'approbation de plusieurs propositions déjà soumises au Conseil sur des dossiers d'une importance cruciale. Toutes les propositions de la Commission ont été faites; y compris l'introduction d'une méthode ouverte de coordination qui permettra d'assurer une convergence accrue, en complément des instruments législatifs et d'autres mesures d'accompagnement. La Commission recommande donc au Conseil de faire les efforts nécessaires afin de donner une impulsion décisive, de développer une véritable politique qui ne se réduit pas au plus petit dénominateur commun et d'aboutir rapidement à des résultats tangibles. En ce qui concerne les suites proprement dites de la communication sur la procédure d'asile commune et le statut uniforme, il est rappelé que la communication de novembre 2000 répondait au mandat de Tampere. Le Conseil européen demandait à la Commission d'adopter une communication concernant les objectifs à long terme de Régime d'asile

européen commun afin d'aboutir aussi rapidement que possible à une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour ceux qui se voient reconnaître l'asile. La communication proposait un certain nombre d'options, de scénarios et une méthode. Elle a fait l'objet d'un vaste débat auprès des Institutions européennes, les ONGs et le HCR. La publication d'un rapport régulier, véritable fil rouge de la politique commune d'asile, était aussi proposé. C'est l'objet du présent rapport 2001 qui fait le point sur la mise en oeuvre du programme législatif de la première phase et des mesures d'accompagnement. Il aborde la question des relations entre obligations de protection internationale et sécurité et examine les questions liées à l'analyse commune et à la dimension extérieure. Il développe en outre le concept de méthode ouverte de coordination appliquée à la politique d'asile et présente des recommandations. Il contient également un bref aperçu statistique de l'asile dans l'Union. En ce qui concerne la méthode ouverte de coordination appliquée à la politique d'asile, la communication précise qu'elle repose essentiellement sur l'approbation, par le Conseil, d'orientations pluriannuelles pour l'Union assorties d'un calendrier pour la réalisation des objectifs à court, moyen et long termes. Ces orientations seront ensuite transposées dans la politique nationale par le biais de la fixation d'objectifs spécifiques tenant compte des disparités nationales. Pour mettre en oeuvre les orientations européennes, les États membres devraient préparer des plans d'action nationaux quiseront réexaminés et adaptés régulièrement. Cette méthode, complétant et soutenant le processus législatif et l'adoption de normes contraignantes, permettra d'assurer une convergence accrue. Il est proposé de l'utiliser pendant une phase initiale, jusqu'au dépôt d'instruments législatifs de la deuxième étape d'harmonisation.