Informations de base

2004/2121(INI) INI - Procédure d'initiative	Procédure terminée
Procédure d'asile et protection dans les régions d'origine **Subject** 7.10.06 Asile, réfugiés, personnes déplacées; Fonds «Asile, migration et intégration» (AMIF)	

Acteurs principaux

Parlement européen

Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
LIBE Libertés civiles, justice et affaires intérieures	LAMBERT Jean (Verts/ALE)	13/09/2004

Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
AFET Affaires étrangères	KASOULIDES Ioannis (PPE-DE)	13/10/2004
DEVE Développement	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.	
FEMM Droits de la femme et égalité des genres	La commission a décidé de ne pas donner d'avis.	

Conseil de l'Union européenne

Formation du Conseil	Réunions	Date
Affaires générales	2614	2004-11-02

Evénements clés

Date	Evénement	Référence	Résumé
04/06/2004	Publication du document de base non-législatif	COM(2004)0410	Résumé
28/10/2004	Annonce en plénière de la saisine de la commission		

02/11/2004	Adoption de résolution/conclusions par le Conseil		Résumé
25/11/2004	Vote en commission		Résumé
29/11/2004	Dépôt du rapport de la commission	A6-0051/2004	
14/12/2004	Débat en plénière		
15/12/2004	Décision du Parlement	T6-0100/2004	Résumé
15/12/2004	Résultat du vote au parlement		
15/12/2004	Fin de la procédure au Parlement		

Informations techniques

Référence de la procédure	2004/2121(INI)
Type de procédure	INI - Procédure d'initiative
Sous-type de procédure	Rapport d'initiative
Base juridique	Règlement du Parlement EP 55
État de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission	LIBE/6/23157

Portail de documentation

Parlement Européen

Type de document	Commission	Référence	Date	Résumé
Avis de la commission	AFET	PE350.074	22/11/2004	
Rapport déposé de la commission, lecture unique		A6-0051/2004	29/11/2004	
Texte adopté du Parlement, lecture unique		T6-0100/2004 JO C 226 15.09.2005, p. 0073-0226 E	15/12/2004	Résumé

Commission Européenne

Type de document	Référence	Date	Résumé
Document de base non législatif	COM(2004)0410	04/06/2004	Résumé
Document annexé à la procédure	COM(2004)0503	15/07/2004	Résumé
Document annexé à la procédure	COM(2005)0388	01/09/2005	Résumé

Autres Institutions et organes

Institution/organe	Type de document	Référence	Date	Résumé
		CES1643/2004		

EESC	Comité économique et social: avis, rapport	JO C 157 28.06.2005, p. 0092-0095	15/12/2004	

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

2004/2121(INI) - 15/12/2004 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

En adoptant par 321 voix pour, 246 contre et 13 abstentions le rapport d'initiative de M. Jean LAMBERT (Verts/ALE, UK), le Parlement se prononce parallèlement sur deux communications de la Commission portant respectivement sur la gestion de l'entrée à l'intérieur de l'Union de personnes ayant besoin d'une protection internationale et sur la mise en place d'une procédure d'asile unique valant à la fois pour les réfugiés et pour les personnes en demande de protection subsidiaire.

En ce qui concerne tout d'abord la question de l'asile, la Plénière s'est spécifiquement attachée, dans un amendement au rapport, à insister pour que l'Union garantisse aux personnes qui ont besoin d'une protection d'entrer sur le territoire de l'Union en toute sécurité et à voir leurs demandes dûment traitées dans le cadre de la stricte application des normes internationales relatives aux droits de l'homme et de la législation applicable aux réfugiés ainsi que du principe de non-refoulement. Le Parlement déplore que la première phase du régime européen commun d'asile ait été mise en oeuvre avec retard et que l'harmonisation se fasse sur la base du plus petit dénominateur commun des États membres. Dans l'attente de la mise en place de ce système européen commun d'asile, si ardemment réclamé par le Parlement, il attend :

- l'amélioration de la qualité des décisions en matière d'asile au sein de l'Union;

- une aide effective aux pays qui fournissent une protection efficace aux demandeurs d'asile;

- le traitement de toutes les demandes de protection au plus près des besoins des personnes et la mise en place de mesures visant à réguler l'arrivée organisée des personnes ayant besoin d'une protection internationale sur le territoire de l'Union;

- le respect du principe de solidarité et le partage équitable des responsabilités;

- la mise en oeuvre d'une approche intégrée en matière d'asile et de retour.

Pour le Parlement, l'Union doit procéder dans les meilleurs délais à l'adoption des mesures législatives nécessaires pour instaurer la première phase du système européen commun d'asile, condition nécessaire à l'application équitable et efficace d'une procédure unique de protection internationale dans tous les États membres. La Plénière indique qu'il n'y a pas lieu de transférer la responsabilité de la décision relative aux demandes d'asile des États membres vers une autorité communautaire centrale mais souligne que l'intégration facilitera la mise en place d'un régime efficace d'asile et le principe de programmes de réinstallation au niveau de l'Union.

Pour s'assurer d'un bon régime d'asile commun, il importe d'être parfaitement informé des flux migratoires. En conséquence, le Parlement demande le renforcement des tâches de l'Observatoire européen des migrations en tant qu'instrument de centralisation des données sur l'asile dans l'Union.

Par ailleurs, le Parlement rejette fermement le principe d'une externalisation du processus d'examen des demandes, consistant à transférer les candidats à un statut de réfugié vers un pays tiers. Il rejette ce principe non seulement parce que cela compliquerait le processus de représentation mais qu'il le priverait surtout de tout contrôle démocratique.

En ce qui concerne la question plus politique et plus large de la protection des personnes, le Parlement indique que cette dernière ne peut être mise en place sans la création parallèlement d'une PESC vraiment européenne incluant une politique de prévention des conflits. Il se félicite, par conséquent, des propositions de la Commission concernant la présentation de programmes communautaires de protection régionale et demande à être associé à leur élaboration ainsi qu'à leur nécessaire évaluation. Ces programmes devraient, selon la Plénière, être assortis de garanties contre le retour prématuré des réfugiés, fondé sur le concept de pays tiers sûr. Le Parlement soutient que la mise en oeuvre d'une politique d'entrée mieux organisée dans l'Union pourrait prendre la forme d'un système de réinstallation à l'échelle communautaire fondé sur le respect de la volonté de l'individu et sur la libre participation de tous les États membres et consistant à transférer ces personnes d'un premier pays d'accueil vers un État membre de l'Union, comme le suggère la Commission. Ce mécanisme pourrait éviter aux réfugiés d'être victimes des réseaux d'immigration illégale et de traite des êtres humains et pourrait constituer un outil particulièrement efficace pour ceux d'entre eux qui sont particulièrement vulnérables. Ces programmes peuvent également contribuer à sensibiliser l'opinion publique à la question des réfugiés et aux raisons qui amènent ces derniers à rechercher une protection dans les pays tiers. Cette politique ne peut pas non plus être mise en oeuvre sans un véritable partenariat avec les pays tiers. Celui-ci peut être envisagé dans le cadre des instruments existants, tels que la politique européenne de voisinage et le futur plan d'action adopté par chaque pays ou d'autres programmes communautaires.

En ce qui concerne les personnes nécessitant une protection immédiate et urgente, le Parlement demande que l'on procède à des enquêtes sur les problèmes existant en matière de procédures d'entrée protégée (PEP) et que l'on autorise les ressortissants de pays tiers qui le désirent à introduire des demandes d'asile ou toute autre forme de protection internationale auprès du pays d'accueil potentiel.

Sur la question délicate des centres de détention des candidats à l'émigration dans le pays de transit final, le Parlement indique qu'il ne doivent pas être conçus comme des solutions durables dans les régions d'origine ou comme des centres d'accueil pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale. Ces centres posent notamment de sérieuses questions en termes de respect des droits de l'homme. Dans la foulée, la Plénière a approuvé un amendement par lequel il invite l'Union à exclure la possibilité de financer des camps de détention ou tout autre centre restreignant la liberté des demandeurs d'asile.

En ce qui concerne la question du financement de ces politiques, le Parlement considère que des ressources additionnelles seront nécessaires pour améliorer le soutien dans les régions d'origine et non via une réaffectation du budget existant en matière d'aide et de développement. Un financement complémentaire et coordonné du HCR sera également nécessaire, étant donné le rôle qu'est appelé à jouer cet organisme au cours du processus. Il invite l'Union à s'assurer que les ressources budgétaires nécessaires, autres que celles déjà envisagées à titre d'aide au développement, seront disponibles et à faire en sorte que ces fonds ne soient pas utilisés pour instituer des camps de détention ou des centres restreignant la liberté individuelle des demandeurs d'asile.

Considérant que le soutien aux régions d'origine doit être complémentaire d'une procédure d'asile commune au niveau de l'Union, le Parlement réaffirme que ce soutien ne saurait se substituer à la procédure elle-même. Il se félicite dès lors de la présentation, par la Commission, d'une prochaine proposition visant à introduire une procédure unique en matière de protection internationale, convaincu que celle-ci, gérée par une autorité unique compétente, permettra de réaliser des économies, de gagner en rapidité et en efficacité et de donner de meilleures garanties aux personnes sollicitant la protection. Il demande également que l'Union se dote d'une procédure accélérée pour l'octroi de l'asile, d'une durée qui ne soit pas supérieure à six mois, ce qui permettrait d'accélérer le traitement des demandes non fondées. Dans les cas où tout type de statut de protection internationale serait refusé, la décision négative devrait être dûment motivée et communiquée par écrit dans une langue compréhensible pour le demandeur. Pour le Parlement, la procédure unique ne constitue pas une violation du statut des réfugiés prévu dans la Convention de Genève si l'examen de la demande est effectué par la même autorité et dans un ordre préétabli. Il faut donc que la demande soit examinée sur base des principes de la Convention elle-même, et si celle-ci n'est pas applicable, que l'on détermine si les motifs qui justifient l'octroi de la protection subsidiaire peuvent être d'application.

Il se dit également vivement préoccupé par la situation grave qui ne manquera pas de se produire dans le futur lorsque les États membres auront à mettre en oeuvre la directive 2004/83/CE sur les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour prétendre au statut de réfugié, dont le champ d'application couvre les deux types de protection internationale (réfugiés et protection subsidiaire), alors que le champ d'application de la future directive établissant des normes minimales concernant les procédures applicables dans les États membres en matière d'octroi et de retrait du statut de réfugié, se limite à la protection internationale fondée sur les motifs énumérés dans la Convention de Genève, en excluant les demandes de protection subsidiaire. Il invite instamment l'Union à faire en sorte que cette directive s'étende aux cas de protection subsidiaire de façon à ce que toutes les personnes aient les mêmes garanties procédurales dans tous les États membres et aient les mêmes possibilités de se défendre et d'exercer leur droit de recours.

Il demande à être à nouveau consulté sur la directive relative aux normes minimales sur la question controversée de la liste commune minimale des pays d'origine sûrs.

Enfin, dans un amendement adopté en Plénière, le Parlement demande instamment à la Commission et au Conseil de revenir sur sa politique de retour et de réadmission qui ouvre la voie aux vols charter européens destinés à renvoyer les immigrants dans leurs pays d'origine. Il considère au contraire que l'Union doit s'employer à promouvoir des conditions qui permettent aux demandeurs d'asile et aux réfugiés d'entreprendre un retour au pays sûr, sur une base volontaire.

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

2004/2121(INI) - 01/09/2005 - Document annexé à la procédure

La présente communication est la réponse de la Commission aux conclusions du Conseil des 2 et 3 novembre 2004, qui l'invitaient à présenter, pour le mois de juillet 2005 au plus tard, un plan d'action concernant un ou plusieurs programmes pilotes de protection régionaux.

Dans le programme de La Haye des 4 et 5 novembre 2004, le Conseil européen a reconnu que l'UE devait contribuer, dans un esprit de responsabilité partagée, à la mise en place d'un régime de protection internationale plus accessible, équitable et efficace, en partenariat avec les pays tiers, et permettre l'accès à la protection et à des solutions durables au stade le plus précoce.

Selon la Commission, les programmes pilotes devraient consister en des actions concrètes améliorant de façon effective tant la protection offerte aux réfugiés que le soutien aux accords en vigueur avec le pays tiers concerné. Ils devraient aussi avoir comme objectif d'apporter des bénéfices au pays d'accueil et de créer les conditions nécessaires à la mise en œuvre de l'une des trois solutions durables, à savoir le rapatriement, l'intégration locale ou la réinstallation. Les programmes de protection régionaux seront fondés sur des actions qui existent déjà, notamment dans le cadre des programmes financiers AENEAS et TACIS, et non sur un nouveau cadre financier.

Les actions essentielles prévues par un programme de protection régional devraient englober:

- des projets visant à améliorer la situation générale en matière de protection dans le pays d'accueil;
- des projets visant à établir une procédure efficace de détermination du statut de réfugié ;
- des projets ayant des retombées directement positives sur les personnes en situation de réfugiés, en améliorant les conditions de leur accueil;
- des projets bénéficiant à la communauté d'accueil locale ;
- des projets ayant comme objectif la formation sur des questions de protection pour ceux qui travaillent avec des réfugiés et des migrants ;
- un système d'enregistrement qui contribuerait à mesurer l'incidence des programmes de protection régionaux ;
- un engagement de réinstallation, par lequel les États membres de l'UE s'engagent, sur une base volontaire, à trouver des solutions durables pour les réfugiés en proposant des places pour la réinstallation sur leur territoire.

La Commission entend, dans un premier temps, adopter les mesures nécessaires pour aider les autorités des **nouveaux États indépendants occidentaux (Ukraine/Moldova/Belarus**) à développer un programme pilote de protection régionaldans une région de transit. Un programme en faveur de cette région devrait s'inspirer du travail déjà accompli en coopération avec les autorités des NEI occidentaux et le compléter.Les propositions d'actions dans ces domaines devraient être soumises dans le cadre de l'appel de propositions 2005 pour le programme AENEAS, des programmes d'action régionaux TACIS 2006. AENEAS consacre un montant indicatif de 2 mios EUR à l'asile et à la protection internationale dans cette région.

Pour ce qui est de la conception de programmes pilotes de protection régionaux avec un ou plusieurs pays d'une région d'origine, la réalisation d'actions complémentaires en vue de mieux protéger les réfugiés de la région des **Grands Lacs** constitue une autre opportunité.Dans le cadre de la coopération au développement avec les pays ACP, la Commission envisage d'entamer un dialogue avec les **autorités tanzaniennes** afin d'explorer les possibilités et de discuter de l'opportunité d'un programme de protection régional dans ce pays. Les autres possibilités à explorer pour l'élaboration d'autres programmes de protection régionaux concernent notamment **l'Afrique du nord, la région de l'Afghanistan et la Corne de l'Afrique**.

La Commission prévoit la réalisation, d'ici 2007, d'une évaluation externe indépendante, principalement axée sur les effets et les résultats de ces programmes. Elle assurera la coordination appropriée entre les États membres et les pays d'origine, transit et premier asile intéressés dans la mise en oeuvre et le contrôle des mécanismes pilotes de protection régionaux, en consultation avec d'autres parties concernées compétentes comprenant le HCR.

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

2004/2121(INI) - 02/11/2004

Se référant au document de la Commission adopté en juin 2004 sur la gestion de l'entrée des personnes ayant besoin d'une protection internationale, le Conseil s'est félicité des options proposées par la Commission et a approuvé les conclusions suivantes:

En premier lieu, le Conseil constate l'existence de diverses situations de réfugiés, nouvelles ou prolongées. Dans ce contexte, il souligne une nouvelle fois qu'il est urgent que la communauté internationale se penche sur la mise en place de solutions durables pour les réfugiés et que l'Union européenne contribue activement au renforcement du régime de protection internationale.

Il réaffirme qu'il y a lieu d'accompagner et de compléter la mise en place d'un régime d'asile européen commun en veillant, dans le cadre de la politique extérieure de l'Union européenne, à mettre davantage l'accent sur le régime de protection internationale.

Le Conseil juge également important que l'Union examine, en partenariat étroit avec les pays et régions de premier asile, de transit et d'origine, et en coopération avec le HCR, les moyens qui permettraient à un nombre accru de réfugiés dans le monde d'accéder, aussi rapidement et aussi près de chez eux que possible, à une protection efficace et à des solutions durables répondant autant que possible à leurs besoins. Il note à cet effet qu'un grand nombre de réfugiés sont accueillis par des pays tiers dans les régions d'origine et souligne que l'UE doit aider au renforcement des capacités de protection des régions d'origine.

Dans ce contexte, le Conseil accueille avec satisfaction la recommandation de la Commission visant à élaborer des programmes de protection régionaux, ainsi que l'idée de veiller à la compatibilité de ces programmes avec le cadre que constituent les documents de stratégie par région et par pays. Il invite la Commission à lui présenter, pour le mois de juillet 2005 au plus tard, un plan d'action concernant un ou plusieurs programmes pilotes de protection régionaux, fondés sur les principes de la solidarité et de la répartition équitable des responsabilités. Un projet pilote devrait être adapté à une situation donnée et axé sur la protection. Il devrait s'appuyer sur une série de mesures, notamment des mesures visant à :

- aider les pays tiers à se conformer aux obligations internationales qui leur incombent en vertu de la Convention de Genève et d'autres instruments internationaux pertinents,

- accroître les capacités de protection,

- améliorer l'accès à l'enregistrement et l'intégration locale,

- améliorer les infrastructures locales et la gestion des migrations.

Le projet pilote devrait tenir compte des causes de la situation des réfugiés en question et de la situation de la population locale et devrait être élaboré dans le cadre d'un partenariat étroit avec les pays concernés dans un esprit de responsabilité commune et de négociations directes avec les pays tiers.

L'élaboration et la mise en oeuvre de ces programmes devraient être menées en coopération étroite avec le HCR des Nations unies et, le cas échéant, avec d'autres organisations internationales. Les propositions de projets pilotes devraient recenser les sources de financement possibles, tant au niveau de l'UE qu'à d'autres niveaux.

Le Conseil se prononce également pour une cohérence maximale de chaque projet pilote avec l'approche de la Communauté à l'égard de la région et des pays tiers concernés ainsi qu'avec des initiatives internationales en cours, notamment l'Agenda pour la protection et l'initiative "Convention Plus" du HCR. Les projets pilotes feraient l'objet d'évaluations qui fourniraient des informations permettant d'affiner le concept de programme de protection régional.

Le Conseil souscrit au point de vue selon lequel le rapatriement volontaire, l'intégration locale et la réinstallation constituent les solutions durables pour les réfugiés. Par le recours ciblé à la réinstallation, la Communauté marquera son soutien à l'effort international visant à trouver des solutions globales et effectives aux situations prolongées de réfugiés. Les pays des régions d'origine seront ainsi en mesure de renforcer leurs capacités de protection et se verront encouragés à participer aux programmes de protection régionaux.

Le Conseil salue l'inclusion de la réinstallation dans les programmes de protection régionaux, lorsque cette solution est nécessaire et mise en oeuvre en liaison étroite avec le HCR. Il invite dès lors la Commission à lui présenter, d'ici à juillet 2005, une proposition de programme de réinstallation adapté aux situations spécifiques, flexible et conçu de manière que les États membres puissent décider d'y participer ou non.

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

2004/2121(INI) - 04/06/2004 - Document de base non législatif

OBJECTIF : proposer une série de solutions durables au problème des personnes ayant besoin de protection internationale.

CONTENU : Avec la présente communication, la Commission entend formuler des recommandations en vue, d'une part, d'améliorer la gestion de l'entrée des personnes qui ont besoin d'une protection internationale dans l'Union européenne et, d'autre part, d'aider les pays des régions d'origine à devenir de véritables pays de premier asile. Elle souhaite en particulier mettre en place des programmes pluriannuels de réinstallation au niveau de l'Union ainsi que des programmes de protection régionaux de l'UE élaborés en partenariat avec les pays tiers des régions considérées.

CONTEXTE : la présente communication constitue la réponse de la Commission au point 26 des conclusions du Conseil européen de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003, qui invite la Commission à explorer tous les paramètres permettant d'assurer que l'entrée dans l'UE des personnes qui ont besoin d'une protection internationale se fasse d'une manière plus ordonnée et mieux gérée et à examiner comment les régions d'origine pourraient mieux assurer la protection de ces personnes avant leur entrée dans l'Union.

Dans sa communication du 3 juin 2003 intitulée "Vers des régimes d'asile plus accessibles, équitables et organisés" (voir INI/2003/2155, COM(2003) 0315), la Commission avait examiné en détail les failles structurelles graves du système actuel de protection internationale, certains États membres consacrant des ressources importantes au traitement de demandes d'asile dans l'UE présentées la plupart du temps par des personnes ne remplissant pas les critères pour obtenir une protection internationale, alors que la majorité des réfugiés, dont les plus vulnérables, restent, avec peu de moyens d'existence, dans des pays tiers de leur région d'origine. La communication concluait qu'il était manifestement nécessaire d'explorer de nouvelles voies en complément de l'approche progressive adoptée à Tampere et conduisant à la mise en place de la première phase d'un régime d'asile européen commun.

UNE RÉPONSE INTÉGRÉE À LA GESTION DE LA PROTECTION INTERNATIONALE : Pour répondre à la demande du Conseil européen de Thessalonique et prendre en considération les conclusions mises en lumière par la communication de 2003, la Commission présente maintenant une série de recommandations qui visent à proposer aux États membres une solution efficace et durable au problème des personnes cherchant une protection internationale. Cette approche se double d'une réponse plus juridique visant à améliorer la rapidité et l'efficacité des régimes d'asile des États membres en s'orientant vers une procédure d'asile unique (voir résumé du 15/07/2004).

Pour ce qui est de l'approche logistique, la Commission propose une vision intégrée de la demande de protection internationale se fondant sur une double option :

1) une politique de réinstallation au niveau de l'Union : s'il est clair que le retour des réfugiés est la solution durable la plus souhaitable pour tous les intéressés et que l'UE doit s'attaquer aux causes profondes du phénomène, il convient également d'exploiter pleinement l'intégration locale des personnes concernées, y compris la réinstallation dans un État de l'UE. La présente communication propose donc l'établissement d'un programme de réinstallation fondé sur l'arrivée organisée dans l'UE des personnes à la recherche d'une protection internationale, le partage des charges impliquées par la gestion des personnes concernées avec les régions d'origine, confrontées à des situations de réfugiés prolongées.

Le programme de réinstallation serait limité à un nombre de personnes prédéfini et conçu pour déboucher sur des solutions durables. La Commission propose dans un premier temps de passer par des objectifs chiffrés annuels plutôt que par des quotas ou des plafonds de personnes. Sur le plan opérationnel et financier, un mécanisme budgétaire de soutien aux États membres qui ont déjà mis en place des programmes de réinstallation ou sont en voie de le faire, serait mis en place, en particulier en accordant une aide financière d'un montant raisonnable pour la réinstallation de réfugiés pendant la première année de séjour (le Fonds européen pour les réfugiés II pourrait, dans ce contexte, jouer un rôle majeur);

2) la mise en place de programmes de protection régionaux de l'Union avec les pays d'origine : partant du principe où les pays tiers de la région d'origine des personnes concernées doivent jouer un rôle plus important, la Commission propose que soient élaborés des programmes de protection régionaux de l'UE fondés sur une approche globale et concertée de l'asile. Ces programmes seraient souples et différenciés en fonction de la situation, et leur valeur ajoutée résiderait dans une meilleure coordination et une meilleure systématisation de chacune de leurs composantes. Le partenariat et le parrainage seraient considérés comme des conditions essentielles et indispensables au succès de toute politique d'intégration locale des réfugiés avec comme objectif affiché : faire de ces pays, souvent de simples nations de transit, de véritables pays de premier asile pour ces personnes et agir de manière à ce que ces pays accordent une protection effective aux réfugiés.

Les programmes seraient élaborés en étroite coopération avec les pays impliqués et seraient composés d'une liste et d'un calendrier d'actions à mener en matière d'asile et de migrations. Ils seraient établis conjointement avec les documents de stratégie par région et par pays, qui constituent le cadre global des relations de la Communauté avec les pays en développement. Sur le plan opérationnel et financier, la Commission suggère l'instauration d'engagements pluriannuels d'aide. La communication recense, à cet effet, différents volets du renforcement des capacités de protection sur lesquels cette assistance technique et financière pourrait être axée. À court terme, des mesures pourraient être prises dans le cadre du nouveau programme AENEAS (Programme d'assistance technique et financière en faveur de pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile).

PHASE PRÉPARATOIRE : La Commission envisage dans un premier temps d'établir un programme pilote de protection régional de l'UE pour répondre à une situation de réfugiés prolongée sélectionnée par elle, en étroite coopération avec le HCR et après consultation des groupes du Conseil compétents, en soumettant d'abord, pour juillet 2005 au plus tard, un plan d'action et, pour décembre 2005, un véritable programme de protection régional de l'UE.

La Commission invite maintenant le Conseil et le Parlement européen à approuver les objectifs de la présente communication considérés comme essentiels à court et moyen terme pour permettre une entrée plus ordonnée et mieux gérée dans l'UE des personnes à la recherche d'une protection internationale et pour renforcer les capacités de protection des régions d'origine.

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.