

Procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale. Refonte

2009/0165(COD) - 01/06/2011 - Proposition législative modifiée

CONTEXTE : le 6 avril 2011, le Parlement européen a rendu un avis en première lecture sur la proposition de la Commission, qui réservait, d'une manière générale, un accueil favorable aux modifications proposées à la directive 2005/85/CE du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres.

La proposition a également été débattue au Conseil, principalement sous la présidence espagnole de 2010. Les débats ont toutefois été difficiles et **le Conseil n'a pas été en mesure de dégager une position.**

En présentant une proposition modifiée, la Commission entend utiliser son droit d'initiative pour intensifier les travaux en vue de parvenir à un véritable régime d'asile européen commun dont bénéficieront tant les États membres que les réfugiés.

La proposition modifiée doit être rattachée à [la proposition modifiée sur la directive relative aux conditions d'accueil](#). Cette proposition vise notamment à garantir des normes d'accueil de meilleure qualité et plus uniformes des demandeurs d'asile dans toute l'Union.

La proposition modifiée se rattache également au [règlement portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile](#) (BEAMA) qui a pour mission d'assister les États membres à assurer une application plus efficace des règles communes, selon le mandat qui lui a été confié.

POSITION DU PARLEMENT : la résolution du Parlement européen soutenait globalement la proposition de la Commission. La plupart des amendements proposés avaient pour objectif de renforcer les garanties dont bénéficient les demandeurs. Certains d'entre eux visaient à offrir davantage de souplesse aux États membres ou à améliorer la cohérence globale du texte. La teneur de la résolution a été prise en considération lors de la préparation de la proposition modifiée, qui intègre donc de nombreux amendements au niveau du libellé ou du fond.

La position du Parlement comprend également toute une série d'amendements qui entraîneraient des changements importants en ce qui concerne **les différentes notions de pays tiers sûr**. La Commission a soigneusement évalué ces amendements et a conclu que l'idée de la suppression des listes nationales de pays sûrs et de l'adoption de listes communes à l'ensemble de l'UE pourrait être envisagée **dans le futur**. Cependant, cette évolution ne sera réaliste qu'une fois que le BEAMA aura la capacité de soutenir durablement le remplacement des listes nationales en établissant des rapports sur les pays d'origine qui se fondent sur des informations relatives à ces pays qui soient pertinentes, fiables, précises et actuelles et aient été recueillies de manière transparente et impartiale.

Bien que les amendements du Parlement sur les différentes notions de pays tiers sûr n'aient pas été intégrés à la proposition modifiée, la Commission reconnaît la nécessité de poursuivre l'harmonisation de ces règles. À cette fin, elle s'engage à organiser avec les États membres et la participation du Parlement, une révision régulière de l'utilisation de ces notions. Ce processus régulier de révision contribuerait à préparer la poursuite de l'harmonisation dans le futur.

CONTENU : l'objectif principal de la présente proposition modifiée est de simplifier et de clarifier les règles de manière à les rendre plus compatibles avec les différents systèmes juridiques nationaux et à aider les États membres à les appliquer de manière plus efficace par rapport au coût, en fonction de leur situation propre.

Tout comme c'était le cas de la proposition initiale, l'objectif global reste l'établissement de procédures efficaces et équitables. La proposition continue à garantir le plein respect des droits fondamentaux en tenant compte de l'évolution de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment en ce qui concerne le droit à un recours effectif. Par rapport à la directive actuelle, les garanties procédurales assurant des procédures efficaces et équitables ont été revues afin d'aboutir à une application plus cohérente des principes procéduraux. La proposition introduit en outre des notions et des mécanismes plus cohérents et plus simples, mettant ainsi à la disposition des autorités compétentes en matière d'asile, les instruments de procédure nécessaires pour prévenir les abus ou y réagir et traiter rapidement les demandes clairement infondées ou moins complexes.

Afin de faciliter l'application cohérente de l'acquis en matière d'asile et de simplifier les modalités applicables, la proposition prévoit une **procédure unique** et établit donc clairement que les demandes devraient être considérées à la lumière des deux formes de protection internationale prévues par la directive «qualification».

La proposition modifiée porte principalement sur les questions suivantes:

Simplifier la mise en œuvre pour les États membres : plusieurs changements ont été apportés pour accroître la compatibilité de la proposition avec les différents systèmes juridiques et autres modalités dans les États membres. Ils concernent, par exemple :

- les règles relatives au droit d'entrer sur le territoire,
- la possibilité de reporter la prise d'une décision lorsque la situation dans le pays d'origine est temporairement incertaine,
- les motifs d'examen des demandes à la frontière.

Afin de permettre aux États membres de traiter de façon adéquate un nombre élevé de demandes d'asile simultanées, les règles ont été revues en ce qui concerne l'accès à la procédure, les entretiens individuels et la durée type maximale des procédures d'asile. Enfin, toutes les dispositions du texte ont été révisées en profondeur afin de clarifier et de simplifier les règles de manière à faciliter les débats et à assurer une mise en œuvre efficace.

Mieux lutter contre les abus potentiels : la proposition modifiée améliore la capacité des États membres à lutter contre les abus potentiels du système d'asile. De nouvelles règles prévoient que les États membres peuvent accélérer les procédures et examiner à la frontière les demandes dans le cadre desquelles le demandeur a de toute évidence fait de fausses déclarations ou a communiqué des informations manifestement improbables, et rendant donc la demande fort peu convaincante. La même procédure s'applique aux demandeurs qui constituent un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public.

Les règles relatives au **retrait implicite** d'une demande ont également été modifiées afin de mieux gérer les demandeurs susceptibles de prendre la fuite ou ne respectant pas leurs obligations. Conformément à ces règles, les États membres peuvent rejeter une demande en se fondant sur le retrait implicite dès lors que les autorités disposent déjà de suffisamment d'éléments pour examiner la demande de façon appropriée. Pour mieux sensibiliser les demandeurs aux conséquences du retrait, les États membres sont tenus d'informer les demandeurs de ces règles au début de la procédure.

Améliorer la qualité des décisions dès le début de la procédure («frontloading»): par «**frontloading**», on entend la mise à disposition des ressources adéquates en faveur de la qualité des décisions, dès le début de la procédure, afin de rendre celle-ci plus équitable et plus efficace. L'un des principaux objectifs de la proposition reste une procédure type d'asile, ne durant pas plus de 6 mois. Dans le même temps, la proposition modifiée apporte un certain nombre d'éclaircissements afin de faciliter la mise en œuvre de ce concept en tenant compte des particularités des différents États membres. Un élément important du «frontloading» est **l'accès rapide au soutien pour aider les demandeurs à comprendre la procédure**. La proposition modifiée précise la teneur de ce soutien de base afin de le distinguer de l'assistance judiciaire gratuite disponible dans les procédures de recours. Les États membres ont toute liberté pour déterminer les modalités adéquates du soutien, y compris par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales, de fonctionnaires gouvernementaux ou de services spécialisés de l'État. Les modifications sont destinées à rendre la mise en œuvre de cette importante disposition plus efficace en termes de coût et à dissiper tout malentendu qui pourrait être source de conflits entre ces règles et le droit administratif général de plusieurs États membres.

La proposition simplifie aussi les règles relatives à la **formation que les États membres sont tenus de dispenser au personnel chargé de l'examen des demandes** et de la prise des décisions à leur sujet. Bien que l'objectif reste un niveau élevé de compétence de ce personnel, puisqu'il s'agit du seul moyen de garantir que les décisions des autorités compétentes dans le domaine de l'asile soient solides et défendables, les modalités sont simplifiées et leur cohérence est renforcée par rapport aux autres éléments de l'acquis en matière d'asile.

Enfin, les dispositions relatives aux demandeurs ayant besoin de garanties procédurales particulières sont simplifiées. Les nouvelles règles sont moins normatives afin de donner aux États membres plus de latitude et de souplesse pour prendre en considération de manière appropriée les différentes situations spécifiques potentielles des demandeurs. Dans le même temps, les règles continuent à fournir un niveau élevé de garanties à ces personnes.

Garantir l'accès à la protection : afin de garantir qu'une personne qui exprime le souhait de demander une protection internationale dispose réellement de l'opportunité d'introduire une demande, la proposition modifiée améliore les règles relatives aux premières démarches à accomplir dans le cadre de la procédure d'asile. Elle élimine notamment la confusion possible entre la réception d'une demande d'asile complète et l'acte de base d'enregistrement de la personne comme demandeur. Il est dès lors plus facile pour les États membres de satisfaire au délai proposé de 72 heures pour enregistrer un demandeur. La proposition modifiée prévoit en outre des règles simples en ce qui concerne la formation et les instructions à donner aux gardes frontières et à tout autre responsable susceptible d'entrer en contact avec les demandeurs potentiels. Les nouvelles règles, qui tiennent compte de la diversité des situations nationales, devraient être plus faciles à appliquer par les États membres.

Établir des règles claires en matière de demandes répétées : même après qu'une demande de protection internationale a été rejetée, une personne doit pouvoir être en mesure de réintroduire une demande si ses conditions ont changé, de manière à prendre en considération la possibilité de demandes «sur place» conformément à la directive «qualification». La proposition modifiée clarifie les règles relatives à ces demandes afin de prévenir les abus éventuels. Conformément à ces règles, toute demande ultérieure fait l'objet d'un examen préliminaire rapide et efficace afin de déterminer s'il existe de nouveaux éléments qui justifient un réexamen. Dans le cas de nouveaux éléments, la demande ultérieure doit être examinée conformément aux dispositions générales. En l'absence de nouveaux éléments, la demande est déclarée irrecevable. Pour éviter les abus, les États membres peuvent déroger au droit de demeurer sur le territoire même si la personne concernée introduit par la suite de nouvelles demandes de protection internationale.

Accroître la cohérence avec les autres instruments de l'acquis de l'UE en matière d'asile : la proposition modifiée révisé un certain nombre de mécanismes afin d'en améliorer la cohérence avec

d'autres instruments de l'UE dans le domaine de l'asile, en particulier avec [la proposition modifiée de directive relative aux conditions d'accueil](#). Ce point concerne notamment les dispositions relatives aux besoins spécifiques des personnes vulnérables et aux procédures aux frontières.

La proposition modifiée aligne également les dispositions relatives à la formation sur les dispositions équivalentes du règlement BEAMA. Ses dispositions en matière de formation et d'accès à la procédure prévoient également un rôle plus concret pour le BEAMA. L'objectif est d'offrir à la fois une certaine souplesse et un soutien aux États membres. L'implication du BEAMA est également destinée à promouvoir la cohérence de la mise en œuvre dans l'ensemble de l'Union.

Afin de faciliter l'application cohérente de l'acquis et de simplifier les modalités applicables, la proposition prévoit une procédure unique et établit donc clairement que les demandes devraient être considérées à la lumière des deux formes de protection internationale prévues par la directive «qualification».