

Procédure file

| Informations de base | |
|---|----------------|
| COS - Procédure sur un document stratégique (historique) | 1999/2148(COS) |
| Procédure terminée | |
| Asile: normes communes en matière de procédures | |
| Sujet 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 et droits des citoyens, justice, affaires intérieures | PPE-DE SCHMITT Ingo | 25/10/1999 |
| | Commission pour avis | Rapporteur(e) pour avis | Date de nomination |
| | AFET Affaires étrangères, droits de l'homme, sécurité commune, défense | La commission a décidé de ne pas donner d'avis. | |
| Conseil de l'Union européenne | JURI Juridique et marché intérieur | V/ALE ECHERER Raina A. Mercedes | 09/11/1999 |

| Evénements clés | | | |
|-----------------|--|---|--------|
| 03/03/1999 | Publication du document de base non-législatif | SEC(1999)0271 | Résumé |
| 04/10/1999 | Annonce en plénière de la saisine de la commission | | |
| 19/04/2000 | Vote en commission | | Résumé |
| 19/04/2000 | Dépôt du rapport de la commission | A5-0123/2000 | |
| 14/06/2000 | Débat en plénière |  | |
| 15/06/2000 | Décision du Parlement | T5-0278/2000 | Résumé |
| 15/06/2000 | Fin de la procédure au Parlement | | |
| 01/03/2001 | Publication de l'acte final au Journal officiel | | |

| Informations techniques |
|-------------------------|
| |

| | |
|--|--|
| Référence de procédure | 1999/2148(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 142 |
| Etape de la procédure | Procédure terminée |
| Dossier de la commission parlementaire | LIBE/4/10812 |

| Portail de documentation | | | | | |
|---|--|---|------------|----|--------|
| Document de base non législatif | | SEC(1999)0271 | 03/03/1999 | EC | Résumé |
| Rapport déposé de la commission, lecture unique | | A5-0123/2000 JO C 059 23.02.2001, p. 0004 | 19/04/2000 | EP | |
| Texte adopté du Parlement, lecture unique | | T5-0278/2000 JO C 067 01.03.2001, p. 0183-0301 | 15/06/2000 | EP | Résumé |

Asile: normes communes en matière de procédures

OBJECTIF : présentation d'un document de travail de la Commission visant à lancer un débat sur des normes communes en matière de procédures d'asile. **CONTENU** : Le traité instituant la Communauté européenne modifié par le traité d'Amsterdam impose au Conseil l'obligation d'arrêter des mesures relatives à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, dans les 5 ans suivant l'entrée en vigueur du traité. Le présent document de travail est destiné à lancer une discussion sur les procédures d'asile avec le Conseil et le Parlement européen, en vue de la présentation ultérieure par la Commission d'une proposition d'instrument juridique portant sur les procédures d'asile. Pour définir le champ d'application de cet instrument juridique, il convient de tenir compte du Plan d'action de la Commission et du Conseil concernant les modalités de mise en oeuvre du Traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Ce Plan d'action énumère en particulier certaines mesures dans le domaine de l'asile, notamment l'adoption de normes minimales pour les procédures des États membres concernant l'octroi et le retrait du statut de réfugié qui devraient être prises dans les deux qui suivent l'entrée en vigueur du nouveau traité. Ces normes minimales communes devraient être conformes à la Convention de Genève et se limiteraient aux demandes de protection présentées dans le cadre de cette Convention. Elles ne couvriraient dès lors pas, dans un premier temps, les mécanismes de protection complémentaire. Dès qu'une proposition relative aux formes de protection complémentaire serait élaborée, l'instrument juridique pourrait prévoir une procédure unique pour l'asile et la protection subsidiaire. Selon ce document de travail, les normes auraient plusieurs objectifs : garantir que chaque demandeur d'asile fait l'objet d'une décision identique quel que soit l'État membre dans lequel la demande est présentée et prévenir les mouvements secondaires de demandeurs d'asile entre États membres. Il existe globalement deux approches pour élaborer un instrument juridique contraignant en la matière : 1) prévoir des garanties de procédure minimale pour l'ensemble des États membres dans un souci d'équité, tout en laissant une marge nécessaire pour l'application des mesures au niveau national; 2) obliger les États membres à appliquer une procédure identique afin de parvenir à une harmonisation parfaite. La Commission envisage dans un premier temps de présenter une proposition correspondant à la première approche, puis, à une échéance plus lointaine, d'évaluer dans une étude les avantages d'une procédure harmonisée. Contenu et structure du futur dispositif : le document propose une série d'éléments devant faire l'objet d'une réflexion avec toutes les parties concernées. Il se concentre en particulier sur les points suivants : 1) liens avec la Convention de Dublin sur la détermination de l'État responsable de la demande d'asile : la question est de savoir s'il faut intégrer certaines garanties de procédure dans le cadre de la Convention de Dublin communautarisée ou si ces garanties devraient figurer dans le futur instrument juridique communautaire sur les procédures d'asile; 2) notion de recevabilité d'une demande d'asile : le futur dispositif devrait utiliser notion de "recevabilité" se limitant à la question de savoir si les États membres doivent examiner la demande d'asile sur le fond, ou si le demandeur devrait être renvoyé vers un pays tiers eu égard à la notion de pays tiers sûr ou d'accueil, ou encore vers un autre État membre en vertu de la Convention de Dublin; 3) notion de pays tiers "sûr" : cette notion varie d'un État membre à l'autre. Or, pour garantir qu'un réfugié est renvoyé dans un pays tiers d'accueil sûr, il faut s'assurer que le pays où il est renvoyé est effectivement "sûr" dans le chef de l'ensemble des États membres. Cette notion obéirait ainsi aux critères minimaux suivants : il faut que le demandeur d'asile puisse être réadmis et que le pays tiers soit informé que sa demande d'asile n'a pas été examinée sur le fond; s'il est admis, il doit bénéficier d'une protection efficace contre le refoulement avec un droit effectif de recours dans ce pays ; il faut vérifier, pour chaque cas individuel, si la vie ou la liberté d'un demandeur d'asile est menacée dans le pays tiers et s'il est potentiellement exposé à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants dans ce pays; il faut s'assurer que les conditions qui permettent de qualifier un pays, de pays "sûr", sont remplies avec la possibilité de fixer des listes communes de pays sûrs entre États membres; 4) notion de "pays d'origine sûr" : il s'agit de la seule raison d'appliquer une procédure accélérée. Or, pour la Commission, il est important de revoir cette notion pour fixer un seuil de "sûreté" minimum et équivalent dans tous les États membres prenant au moins en compte le risque réel ou potentiel de persécution; 5) accélération des procédures : les États membres souhaitent vivement la fixation de délais minimaux (il s'agit d'un élément considéré comme crucial par les États membres). Toutefois, la Commission estime que l'on ne peut raisonnablement réduire ces délais en deçà d'un certain laps de temps garantissant que toutes les garanties fondamentales soient respectées (droits de recours et assistance juridique en particulier). Il existe cependant des moyens de réduire ces délais : - en réduisant le système des recours : un seul recours ou réexamen d'une demande d'asile de la décision sur le fond serait normalement suffisant; - en fixant des délais à chaque stade de la procédure (ex.: au stade de la détermination de la recevabilité, etc.). Toutefois, la Commission considère comme irréaliste de fixer à un mois le délai prévu pour les cas dits "manifestement infondés" et en principe déboutables immédiatement; - en améliorant les méthodes de travail par l'échange d'expériences entre États membres et en accordant des ressources suffisantes aux autorités compétentes; - en évitant les demandes d'asile répétées : en principe, un demandeur d'asile débouté qui n'a aucun besoin de protection internationale ne devrait pas pouvoir différer son obligation de quitter le territoire d'un État membre en introduisant une deuxième demande d'asile; 6) niveau de preuve : en matière de procédure, il importe

des'assurer que certains États membres n'exigent pas un niveau de preuve sensiblement plus élevé que d'autres, ce qui permettrait d'éviter qu'une même demande aboutisse à la reconnaissance de la qualité de réfugié dans certains États membres mais pas dans d'autres. Les disparités entre les pratiques nationales peuvent amener un plus grand nombre de demandeurs d'asile à s'adresser aux États membres considérés comme moins exigeants. Toutefois, la Commission reconnaît que l'harmonisation du niveau de preuve s'avère extrêmement difficile vu les différences d'appréciation du statut de réfugié d'un État membre à l'autre; 7) demande manifestement infondée : la Commission envisage de conserver cette notion en la requalifiant et en l'explicitant de point de vue la procédure. Elle considère notamment que les arguments plaçant pour l'application de cette notion au motif que le demandeur manque de crédibilité ou qu'il existe une possibilité de fuite à l'intérieur de l'État méritent d'être réexaminées. Elle envisage également d'établir une distinction plus nette entre les cas dits "manifestement infondés" parce que la notion de pays tiers sûr peut être appliquée et les cas "manifestement infondés" dans lesquels la demande d'asile est examinée sur le fond. D'autres questions annexes sont également abordées comme celle des groupes vulnérables (femmes et mineurs non accompagnés), de retrait, d'annulation ou de cessation du statut de réfugié. ?

Asile: normes communes en matière de procédures

La commission a adopté le rapport de M. Ingo SCHMITT (PPE/DE, D) sur le document de travail de la Commission européenne sur des normes commune en matière de procédures d'asile. La commission demande que soit opérée une différenciation rigoureuse entre l'entrée de réfugiés au sens de la Convention de Genève, l'immigration pour raisons économiques et l'accueil temporaire de personnes déplacées en provenance de régions en crise. La Commission est invitée à réduire de huit à trois ou quatre le nombre d'instruments légaux proposés dans son document de travail. Ceux-ci devraient comprendre une directive relative aux normes en matière d'accueil des demandeurs d'asile et de conditions à remplir pour l'obtention du statut de réfugié, un règlement "communautarisant" le système de Dublin (c'est-à-dire l'intégrant dans le premier pilier) qui aurait pour but de rechercher des mécanismes plus efficaces pour déterminer la compétence des États membres et qui comporterait des dispositions permettant un partage équitable des charges à supporter dans ce domaine entre les différents États membres, enfin, une directive relative à l'octroi d'une protection temporaire aux personnes déplacées et à d'autres ayant besoin d'une protection internationale. La commission a demandé que soient inclus dans toute procédure d'asile commune future des droits tels que le droit d'accès à la procédure d'asile, le droit à un entretien individuel, le droit de rester sur le territoire du pays d'asile jusqu'à ce qu'une décision définitive soit prise et le droit de se pourvoir en appel. Elle engage les États membres à dresser une liste commune des "pays tiers et pays d'origine sûrs", tout en demandant que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et les ONG soient associés à l'élaboration de rapports sur la situation dans les pays d'origine établis sur la base de critères communs. De manière générale, les procédures d'obtention devraient, de l'avis de la commission, être raccourcies et simplifiées, sans pour autant négliger la nécessité d'un examen approfondi des différents cas. Une procédure accélérée devrait être possible lorsqu'il est patent qu'une demande n'est pas introduite pour des raisons de persécution politique, religieuse ou raciste. Les demandeurs d'asile doivent être tenus d'étayer leur demande, mais la charge de la preuve ne devrait leur incomber qu'en principe. ?

Asile: normes communes en matière de procédures

Le Parlement européen a adopté par 207 voix contre 29 et 11 abstentions le rapport de M. Ingo SCHMITT (PPE/DE, D) dont l'objectif est la garantie, pour chaque demandeur d'asile, d'une décision identique quelque soit l'État membre dans lequel sa demande est présentée. Ainsi, pour le Parlement, il importe que la marge de manoeuvre laissée aux États membres dans le futur dispositif soit aussi ténue que possible afin de ne pas remettre en question l'objectif d'un droit d'asile européen harmonisé. Il faut également que le futur dispositif juridique soit clair, compréhensible et facilement accessible. Le Parlement demande que la Commission rationalise la programmation de ses propositions d'initiatives en adoptant : 1) dans les 2 ans : une directive sur les normes régissant l'accueil des demandeurs d'asile (aide financière, hébergement, aide médicale), les conditions à remplir pour l'obtention du statut de réfugié et la procédure d'octroi ou de retrait de ce statut ; 2) dans les 2 ans : un règlement sur la "communautarisation" du système de Dublin dans lequel il sera tenu compte du désir du réfugié d'engager, pour des raisons familiales, la procédure d'admission dans un État membre de son choix (ce règlement incluerait également des dispositions prévoyant une juste répartition des charges entre les États membres et à plus long terme, des dispositions sur la réglementation EURODAC) ; 3) dans les 3 ans : une directive sur l'octroi d'une protection temporaire aux personnes déplacées, réfugiés de guerres civiles... qui ont besoin d'une protection internationale. Les dispositions relatives à la répartition des efforts en faveur des personnes déplacées et "réfugiés de facto" pourraient être insérées dans cette dernière directive ou faire l'objet d'un règlement spécifique. Le Parlement insiste sur la nécessité d'adopter des instruments juridiquement contraignants pour les procédures d'asile et souligne l'importance d'opérer une différenciation rigoureuse entre l'entrée de réfugiés au sens de la Convention de Genève, l'immigration pour raisons économiques, et l'accueil temporaire de réfugiés en provenance de régions en crise. Pour le Parlement, l'harmonisation des procédures d'octroi du statut de réfugié légal et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile est souhaitable. Le Parlement demande que soient inclus dans toute procédure d'asile commune future des droits procéduraux fondamentaux tels que le droit d'accès à la procédure d'asile, le droit à un entretien personnel visant à apprécier les circonstances du dépôt de la demande, le droit de rester sur le territoire du pays d'asile jusqu'à ce qu'une décision définitive soit prise et le droit de faire appel de la décision de rejet, avec effet suspensif. Toutes les procédures d'asile devraient en outre inclure un examen impartial des demandes par une autorité pleinement qualifiée, une communication des décisions au demandeur par écrit dans une langue qu'il comprend, l'accès du demandeur à des conseillers juridiques et, si nécessaire, à des interprètes à tous les stades de la procédure et la présence de dispositions spécifiques pour des groupes particuliers (femmes, victimes de tortures ou de violences sexuelles, mineurs non accompagnés, personnes handicapées et âgées). Le Parlement demande également l'établissement d'une liste commune, contraignante pour tous les États membres, des pays soumis à visa et d'une procédure similaire, assortie d'une définition claire des "pays tiers et pays d'origine sûrs" lesquels devraient être prêts à réadmettre leurs nationaux déboutés du droit d'asile en Europe. Les demandeurs d'asile déboutés ne devraient plus être rapatriés si leur vie est susceptible d'être menacée dans leur pays d'origine. En outre, le concept de "demande manifestement infondée" ne devrait pas être interprétée de telle sorte que les États membres s'en servent pour se débarrasser de leurs demandeurs d'asile sans examen sérieux. De manière générale, les procédures d'admission devraient être raccourcies et simplifiées, sans pour autant négliger la qualité nécessaire d'un examen approfondi des différents cas. Les demandeurs d'asile doivent être tenus d'exposer et de prouver les faits motivant le droit qu'ils revendiquent. En principe, le demandeur d'asile ne devrait être autorisé à présenter qu'une seule demande d'asile sur tout le territoire de l'Union. Enfin, le Parlement estime qu'il faut repenser l'instrument de "détention en attendant l'éloignement" et qu'en tout état de cause, des mesures adaptées doivent être prévues pour intégrer les réfugiés reconnus et assurer aux demandeurs d'asile déboutés, une protection sociale et sanitaire minimale. ?

