

Directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile

2016/0223(COD) - 13/07/2016 - Document de base législatif

OBJECTIF : établir de nouvelles les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu cette protection, et modifiant la [directive 2011/109/CE](#) relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

ACTE PROPOSÉ : Règlement du Parlement européen et du Conseil.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN : le Parlement européen décide conformément à la procédure législative ordinaire sur un pied d'égalité avec le Conseil.

CONTEXTE : le régime d'asile européen commun est fondé sur des règles permettant de déterminer l'État membre responsable à l'égard des demandeurs de protection internationale et sur des normes communes en matière de procédures d'asile, de conditions d'accueil, de reconnaissance et de protection des bénéficiaires d'une protection internationale.

Malgré les progrès importants qui ont été accomplis dans l'élaboration du régime d'asile européen commun (RAEC), il existe encore des différences notables entre les États membres dans les types de procédures utilisés, les conditions d'accueil offertes aux demandeurs, les taux de reconnaissance et le type de protection octroyé aux bénéficiaires d'une protection internationale. Ces divergences contribuent à des mouvements secondaires et à une course à l'asile («asylum shopping»), créent des facteurs d'attraction et conduisent en définitive à une répartition inégale entre les États membres de la responsabilité de offrir une protection à ceux qui en ont besoin.

Les récentes arrivées massives de migrants ont montré que l'Europe avait besoin d'un régime d'asile efficace qui permette d'assurer un partage équitable et durable des responsabilités entre les États membres et de garantir la qualité des décisions prises.

Dans cette perspective, la Commission a présenté une 1^{ère} série de propositions visant à réformer le régime d'asile européen commun, qui portait sur :

- [la mise en place d'un système de Dublin durable et équitable](#) pour déterminer l'État membre responsable de l'examen des demandes d'asile,
- [le renforcement du système Eurodac](#) afin de mieux surveiller les mouvements secondaires et de faciliter la lutte contre la migration irrégulière, et
- la création d'une [Agence de l'UE pour l'asile](#) afin d'assurer le bon fonctionnement du régime d'asile européen.

Avec le 2^{ème} train de mesures, il est prévu de réformer le RAEC en adoptant 4 propositions supplémentaires:

1. une [proposition remplaçant la directive relative aux procédures d'asile](#) par un règlement harmonisant les modalités procédurales actuellement disparates de tous les États membres et instituant une véritable procédure commune;
2. la présente proposition remplaçant la directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile par un règlement qui fixe des normes uniformes pour la reconnaissance des personnes ayant besoin d'une protection internationale ;
3. une proposition de [révision de la directive relative aux conditions d'accueil](#) ;
4. [un cadre structuré de l'Union pour la réinstallation](#), en vue de parvenir à une meilleure gestion de la protection internationale au sein de l'UE.

CONTENU : la directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile détermine les critères à satisfaire pour pouvoir bénéficier de l'asile et de la protection subsidiaire, ainsi que les droits des personnes qui bénéficient de ces statuts.

Bien que la refonte de cette directive ait contribué à parvenir à un certain rapprochement des règles nationales, on constate que les taux de reconnaissance demeurent variables selon les États membres et que la convergence reste insuffisante en ce qui concerne les décisions relatives au type de statut conféré par la protection octroyée par chaque État membre.

Ces différences entre les régimes nationaux d'asile en ce qui concerne le taux de reconnaissance et le niveau des droits liés au statut de protection visé indiquent clairement qu'une approche plus harmonisée est nécessaire. Elles peuvent notamment inciter les demandeurs à chercher l'asile dans des États membres où ces niveaux de droits sont perçus comme plus favorables. De plus, il convient aussi de remédier aux mouvements secondaires éventuels des bénéficiaires d'une protection internationale en précisant qu'ils doivent résider dans l'État membre qui leur a octroyé la protection.

Eu égard aux considérations qui précèdent, la proposition vise à :

1. renforcer l'harmonisation des critères communs de reconnaissance en adoptant des règles plus contraignantes.

Les principales modifications portent sur les points suivants :

- champ d'application matériel: d'une part, le règlement visera à établir les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale et, d'autre part, déterminer le contenu de cette protection. En prévoyant le principe d'une application directe des règles (via un règlement), l'objectif sera d'harmoniser au maximum les critères ainsi établis. Toutefois, les États membres resteront libres d'introduire des mesures nationales qui vont au-delà du champ d'application du règlement actuel, à condition de ne pas compromettre l'application des dispositions de celui-ci ;
- évaluation des faits : il est prévu d'imposer au demandeur l'obligation de détailler sa demande, en fournissant explicitement tous les éléments à sa disposition, en coopérant et en restant sur le territoire de l'État membre tout au long de la procédure ;
- protection à l'intérieur du pays : une nouvelle obligation est prévue en vue d'évaluer la possibilité d'une protection à l'intérieur du pays et, pour autant que le demandeur puisse s'y rendre en toute sécurité et en toute légalité et obtenir l'autorisation de pénétrer et que l'on

puisse raisonnablement s'attendre à ce qu'il s'établisse dans une autre partie du pays d'origine, de décider que le demandeur n'a pas besoin d'une protection internationale ;

- motifs de la persécution : conformément à la jurisprudence pertinente de la Cour de justice de l'Union, il est précisé qu'une autorité responsable de la détermination ne pourra raisonnablement s'attendre à ce qu'un demandeur fasse preuve de discrétion ou s'abstienne de certaines pratiques, lorsque ce comportement ou ces pratiques sont inhérents à son identité, afin de ne pas risquer d'être persécuté dans son pays ;
- exclusion : la commission de certains crimes ou d'actes terroristes seront considérés comme des motifs d'exclusion du statut de réfugié, même s'ils ont été commis dans un but politique.

2. renforcer la convergence des décisions en matière d'asile : l'objectif est de contraindre les États membres, lors de l'évaluation des demandes, à tenir compte de l'analyse commune et des orientations sur la situation dans le pays d'origine élaborées au niveau de l'Union par l'Agence de l'UE pour l'asile et par les réseaux européens d'informations sur les pays d'origine.

Des dispositions nouvelles sont en outre prévues en matière de cessation du statut et en vertu desquelles les autorités responsables de la détermination devront s'appuyer sur les orientations de l'Agence lors de l'évaluation de la question de savoir si les réfugiés et les bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire, respectivement, ne peuvent plus bénéficier du statut qui leur a été octroyé.

3. Introduire des réexamens systématiques et réguliers du statut : la proposition impose donc aux États membres de procéder de manière systématique et régulière à un réexamen du statut pour savoir si la situation du pays d'origine connaît des évolutions notables. Ceci interviendrait lors du renouvellement des titres de séjour, pour la première fois pour les réfugiés et pour la première et la deuxième fois pour les bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire.

Parallèlement, les États membres devront promouvoir l'intégration des réfugiés dans la société. À cette fin, la proposition précise la portée des droits et des obligations des bénéficiaires d'une protection internationale. Elle encourage également leur intégration active tant que la protection est octroyée, en permettant aux États membres de faire dépendre l'octroi de certaines prestations d'assistance sociale, d'une participation effective à des mesures d'intégration.

Enfin, les décisions mettant fin au statut de réfugié ou au statut conféré par la protection subsidiaire ne prendront effet qu'au terme d'une période de 3 mois, ce qui permettra aux personnes privées de leur statut d'introduire une demande pour obtenir un autre statut légal, notamment à des fins d'emploi.

4. remédier aux mouvements secondaires des bénéficiaires d'une protection internationale, en précisant l'obligation des bénéficiaires de rester dans l'État membre qui leur a octroyé la protection et en décourageant encore ces mouvements par la modification de la directive relative aux résidents de longue durée, la durée du séjour légal nécessaire étant remise à zéro lorsque le bénéficiaire se trouve dans un autre État membre sans droit de résidence ou de séjour. La mesure ainsi proposée devrait inciter les bénéficiaires d'une protection internationale à respecter les règles et à éviter les mouvements secondaires non autorisés, faute de quoi ils prendraient le risque de prolonger le délai permettant d'acquiescer le statut de résident de longue durée et le droit connexe de circuler au sein de l'UE.

5. renforcer l'harmonisation des droits des bénéficiaires d'une protection internationale, en particulier en ce qui concerne la validité et le format des titres de séjour, en précisant la portée des droits et des obligations des bénéficiaires, notamment en ce qui concerne la sécurité sociale et l'assistance sociale.

- titres de séjour et documents de voyage : il est prévu d'envisager une nouvelle harmonisation de la période de validité et du format des titres de séjour, tout en conservant la distinction entre les bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire et les réfugiés. Pour la protection subsidiaire, le titre de séjour sera valable un an et pourra être renouvelé pour des périodes de 2 ans (formule 1+2+2 ans); pour les réfugiés, il sera valable 3 ans et pourra être renouvelé pour des périodes de 3 ans (formule 3+3+3 ans). Il est également proposé d'harmoniser les éléments de sécurité et les éléments biométriques minimaux des documents de voyage, en imposant aux États membres de délivrer des documents de voyage ayant une durée de validité minimale d'un an ;
- sécurité sociale : dans un souci de clarté, la portée de la sécurité sociale est clarifiée par une référence au règlement relatif à la coordination des systèmes de sécurité sociale.

6. renforcer les incitations à l'intégration des bénéficiaires du statut :

- accès à l'assistance sociale : les prestations essentielles sont entendues comme couvrant au moins un revenu minimal, une aide en cas de maladie ou de grossesse et une aide parentale, si ces prestations existent et sont accordées aux nationaux. Afin d'encourager l'intégration, il est proposé de permettre aux États membres de faire dépendre l'octroi de certaines prestations d'assistance sociale, d'une participation effective à des mesures d'intégration ;
- accès aux dispositifs d'intégration : en tant que mesure correspondante, il est prévu la possibilité d'obliger les bénéficiaires à participer à des mesures d'intégration. Cependant, pour imposer cette obligation, les États membres devront tenir compte des difficultés individuelles de chacun.

Modalités de suivi, dévaluation et d'information : la Commission fera rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application du règlement dans les 2 ans qui suivent son entrée en vigueur, et tous les 5 ans par la suite.

Dispositions territoriales : en vertu du protocole n° 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de Schengen, annexé au TUE et au TFUE, le Royaume-Uni et l'Irlande peuvent décider de participer à l'adoption de la présente proposition.

En vertu du protocole sur la position du Danemark, annexé au TUE et au TFUE, le Danemark ne participe pas à l'adoption des mesures relevant du titre V du TFUE.

La participation du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark aux dispositions prévues par la présente proposition pour abroger la refonte de la directive relative aux conditions à remplir par les demandeurs d'asile (directive 2011/95/UE) sera déterminée pendant les négociations, conformément auxdits protocoles.