COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 15.07.2004
COM(2004) 503 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

Un régime d'asile européen commun plus efficace: La procédure unique comme prochaine étape

{SEC(2004) 937}

INTRODUCTION

Le Conseil «Justice et affaires intérieures» de Luxembourg du 29 avril 2004 a officiellement adopté la directive du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts (la «directive relative aux conditions requises») et est parvenu à un accord politique sur la proposition modifiée de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres (la «directive relative aux procédures d'asile»). Cette dernière directive pourra être officiellement adoptée à l'issue de la procédure de consultation du Parlement européen. Le premier volet du régime d'asile européen commun sera alors achevé.

Le terme de cette première étape du programme législatif prévu dans le traité d'Amsterdam amène l'Union non seulement à réfléchir aux caractéristiques de la deuxième étape du régime d'asile européen commun, mais aussi à examiner et à mesurer l'incidence des instruments adoptés au cours des quatre dernières années.

Au point 27 des conclusions de sa réunion de Thessalonique de juin 2003, le Conseil européen a appelé à une nouvelle amélioration des procédures d'asile pour les rendre plus efficaces, afin d'accélérer autant que faire se peut le traitement des demandes non liées à une protection internationale. Il convient donc de déterminer comment l'UE peut améliorer et accélérer les procédures d'octroi des deux formes de protection internationale définies dans la directive relative aux conditions requises. Pour les motifs exposés dans la présente communication, l'adoption de mesures conduisant à une procédure unique répondrait à ce besoin.

La présente communication replace dans son contexte l'étude consacrée récemment à la procédure unique et est destinée à lancer le débat sur la procédure unique qui aura lieu au Conseil et au Parlement européen. À l'issue d'une phase préparatoire, la Commission présentera une proposition de mesures législatives communautaires.

Contexte dans lequel s'inscrit la présente communication

1. La communication de la Commission de novembre 2000 intitulée «*Vers une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile*» signalait le passage à une procédure du type «guichet unique» dans certains États membres. En vue d'alimenter la réflexion dans ce domaine, la Commission a entrepris de lancer une étude sur ce sujet.

2. L'*Étude sur la procédure d'asile dite du «guichet unique» dans le cadre du régime d'asile européen commun et dans la perspective d'une procédure d'asile commune* («*Study on the single asylum procedure 'one-stop shop' against the*

background of the common European asylum system and the goal of a common asylum procedure», ci-après l'«étude») a été publiée en janvier 2003 et peut être consultée en anglais à l'adresse suivante:

http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/study_one_stop_shop_en.pdf

(ISBN: 92-894-5256-0)

Le contexte politique de cette étude et un résumé de ses conclusions figurent à l'**annexe A**.

Pourquoi une procédure unique?

Rapidité et efficacité

3. Le premier et le plus évident des avantages d'une procédure unique est un gain de rapidité et d'efficacité. Dans l'étude, les États membres qui appliquent une procédure unique soulignent que son introduction a eu des effets de cette nature. Il est évident qu'une procédure axée sur l'appréciation des besoins de protection définis dans la directive relative aux conditions requises et dans laquelle une instance unique prend une décision sur la base de l'un de ces deux ensembles de critères peut être plus rapide qu'un système dans lequel des demandes consécutives sont adressées à une ou plusieurs instances, qui portent une appréciation sur des faits analogues et où des recours contre les décisions de différentes instances se déroulent en parallèle.

4. La centralisation des ressources affectées au traitement des demandes de protection peut aussi procurer des avantages manifestes. Une procédure unique intégrée pour l'entretien avec le demandeur et l'examen de son dossier permet un gain de temps et de ressources, qu'il s'agisse de juristes spécialisés, d'experts des pays concernés ou d'interprètes, et contribue à résoudre des problèmes d'ordre administratif, comme l'uniformité de l'archivage et la génération de données statistiques représentatives sur la base de définitions harmonisées. Ces gains peuvent représenter un véritable avantage pour les États membres, un système plus rapide et plus efficace contribuant à l'intégration des réfugiés et à l'éloignement des personnes ne nécessitant pas de protection.

Protection

5. Des arguments de poids militent en faveur de l'introduction d'une procédure unique en qui concerne le volet protection des demandes de protection internationale. Il est peu probable que le demandeur d'une protection internationale soit à même de déterminer si sa demande se rapporte aux critères énoncés dans la convention de Genève, ou ait connaissance des autres

instruments en matière de droits de l'homme sur lesquels reposent d'autres formes de protection internationale.

6. La minimisation de l'éventuel traumatisme et la transparence d'une procédure globale encouragent également le demandeur à présenter un dossier complet regroupant toutes les raisons qui l'empêchent de retourner dans son pays d'origine. Cela permet d'éviter la révélation de faits importants après l'achèvement de la procédure d'asile principale, lorsque les garanties liées à la procédure d'asile ne s'appliquent plus. La crédibilité du demandeur peut aussi être renforcée s'il n'est pas confronté à des procédures successives, entraînant un risque d'adaptation de ses déclarations en fonction des différents critères au regard desquels les différentes instances apprécieront sa demande.

Perception par l'opinion publique

7. La communication de la Commission de mars 2003 intitulée «*Sur la politique commune d'asile et l'Agenda pour la protection*» évoquait une crise de plus en plus évidente du système d'asile dans un certain nombre d'États membres et un malaise grandissant ressenti par l'opinion publique. La prise d'une décision en matière de protection à l'issue d'une procédure complète et rapide (suivie d'une possibilité de recours contre cette décision) permet de lever toute ambiguïté et de faire échec à l'idée préjudiciable voulant qu'il existe un large éventail de possibilités de demeurer dans un pays pour des raisons de protection. Rien ne prouve que la mise en place d'une procédure unique renforce l'intérêt d'accéder à la procédure dans son ensemble, et la majorité des États membres accordent un statut moins avantageux aux personnes ne remplissant pas les conditions d'accès au statut prévu par la convention de Genève.

Retours

8. Une procédure unique apporte une valeur ajoutée aux régimes d'asile des États membres de l'UE pour ce qui est du renvoi des personnes non admissibles au bénéfice d'une protection internationale. Lorsque toutes les obligations possibles en matière de protection sont regroupées en une procédure unique, le risque de voir invoquer de nouveaux obstacles liés à la protection pour retarder ou empêcher le retour est pratiquement inexistant. Les autorités chargées du retour agissent alors en sachant qu'il ne reste aucun autre élément à prendre en compte. La coopération entre les instances qui statuent sur l'asile et celles qui s'occupent du retour est de toute évidence indispensable pour permettre des procédures plus souples à cet égard.

Pourquoi une action au niveau de l'UE?

Comblement d'un vide potentiel en matière de protection

9. La directive relative aux conditions requises fait obligation aux États membres d'accorder le statut conféré par la protection subsidiaire à tout ressortissant de pays tiers ou apatride qui remplit les conditions d'octroi de la protection subsidiaire conformément aux critères qu'elle énumère. Les motifs invoqués par le demandeur pour bénéficier de la protection doivent être appréciés selon les critères énoncés dans la directive, notamment tous les faits pertinents concernant le pays d'origine, les déclarations et documents y afférents et les circonstances propres à la demande.

10 La directive relative aux procédures d'asile s'applique à toutes les demandes d'asile présentées sur le territoire, à la frontière ou dans les zones de transit des États membres. Selon cette directive, les États membres qui utilisent ou instaurent une procédure dans le cadre de laquelle les demandes d'asile sont examinées non seulement en tant que demandes fondées sur la convention de Genève, mais aussi en tant que demandes de protection subsidiaire, appliquent la directive pendant toute la procédure.

11. Le Conseil JAI de Luxembourg du 29 avril 2004 ayant officiellement adopté une directive qui met en place une définition commune à tous les États membres de deux types de statuts en matière de protection et étant parvenu à un accord politique sur une directive qui fait obligation aux États membres d'appliquer des normes minimales dans le cadre de la procédure d'octroi d'un de ces deux statuts, il reste à savoir comment instituer des garanties procédurales en faveur des personnes qui demandent expressément le statut conféré par la protection subsidiaire ou qui, à un stade peu avancé de leur procédure de demande, n'invoquent pas de motifs relevant clairement de la convention de Genève, mais seraient néanmoins admissibles au bénéfice de la protection subsidiaire. L'achèvement du premier volet du régime d'asile européen commun demande de toute évidence que ce vide potentiel en matière de protection soit comblé afin que les mêmes garanties procédurales s'appliquent à toutes les demandes de protection internationale définies dans la directive relative aux conditions requises. Le droit communautaire ne saurait avoir voulu que les personnes affirmant nécessiter une protection subsidiaire (et auxquelles le droit communautaire conférera un statut) n'aient pas les mêmes possibilités de défendre leur dossier et d'exercer leurs droits de recours que celles qui affirment être des réfugiés (et auxquelles le droit communautaire confère aussi un statut). Cette considération est particulièrement importante sachant qu'en règle générale, les États membres de l'UE accordent plus fréquemment la protection subsidiaire que la protection fondée sur la convention de Genève aux demandeurs d'une

protection internationale. Combler ce vide en matière de protection ne reviendrait pas en soi à instaurer une procédure unique – il s'agit plutôt de prévoir deux procédures parallèles en tant que préalable indispensable à une véritable procédure unique (dans laquelle une instance unique prendrait une décision unique).

Introduction des modifications nécessaires au niveau de l'UE

12. Alors que la mise en œuvre des directives relatives aux normes minimales nécessitera des changements dans les pratiques administratives de la plupart des États membres, l'introduction d'une procédure unique devrait impliquer une réforme plus profonde des structures administratives. Les positions de départ des États membres vis-à-vis de l'éventuelle adoption d'une procédure unique varient énormément. Le changement radical nécessaire à l'égalisation des situations dans ce domaine est subordonné à la définition et à l'adoption d'un objectif commun au sein d'une Union élargie.

Valeur ajoutée de la coopération au niveau de l'UE - une méthodologie commune

13. Pour engager ce changement et fournir l'assistance technique nécessaire pour préparer les États membres à l'éventualité d'adaptations juridiques et infrastructurelles, la Commission recommande deux modes d'action:

– Une phase préparatoire consistant en une période de consultation, de débat et de préparation au sujet des mesures à prendre par les États membres pour unifier les procédures d'octroi des deux types de statut prévus par la directive relative aux conditions requises. 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. Cette phase préparatoire permettrait donc de préparer le terrain et de dégager un large consensus pour présenter:

– Des mesures législatives communautaires constituant une première étape pour étendre les garanties considérées comme applicables aux demandes de statut de réfugié dans la directive relative aux procédures d'asile, aux demandes de protection subsidiaire visées dans la directive relative aux conditions requises. Il conviendrait d'examiner comment la directive relative aux procédures d'asile pourrait devoir être modifiée pour tenir compte des spécificités de l'examen des demandes de protection subsidiaire, ainsi que 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.

14. L'interdépendance des deux modes d'action est manifeste: les mesures législatives ne devraient être proposées que dans les domaines pour lesquels elles auront été jugées opportunes et faisables au cours de la phase préparatoire et où elles offrent des avantages réels pour les régimes d'asile des États membres de l'UE.

Comment parvenir à une procédure unique dans l'UE

A: Approche législative: questions fondamentales

15. Le changement radical envisagé nécessite de toute évidence des mesures législatives. Cependant, toute action législative doit être soigneusement préparée et s'appuyer fermement sur les résultats d'une consultation des États membres et des autres parties prenantes, abordant toutes les questions techniques et politiques qui se posent. Il convient de répondre à plusieurs questions fondamentales, notamment celles soulevées par la Commission dans sa communication de novembre 2000 intitulée «*Vers une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile*», qui ont fait l'objet d'un examen circonstancié dans l'étude.

Niveau d'ambition

16. L'objet de la législation proposée dépendra dans une large mesure de la phase préparatoire qui devrait examiner **a)** ce qui pourrait être modifié par une simple adaptation des pratiques opérationnelles des États membres, et **b)** ce qui devrait en revanche être modifié par des dispositions législatives.

17. Plusieurs possibilités existent en ce qui concerne les objectifs fondamentaux sous-tendant l'action législative:

- étendre aux demandes de protection subsidiaire les garanties d'examen en première instance applicables aux demandes de statut de réfugié en vertu du chapitre II de la directive relative aux procédures d'asile;
- prévoir pour les décisions de rejet des demandes de protection subsidiaire un recours effectif devant une juridiction, comme pour les décisions de rejet des demandes du statut de réfugié en vertu du chapitre V de la directive relative aux procédures d'asile;
- étendre le champ d'application de la directive relative aux conditions d'accueil aux personnes demandant une protection subsidiaire;
- étendre le champ d'application du règlement Dublin II aux demandes de protection subsidiaire;

– instaurer une approche administrative commune pour les procédures d'examen, telle que 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;

– étendre le champ d'application des normes procédurales communautaires susmentionnées à d'autres motifs empêchant l'éloignement de l'UE, afin de mettre en place une procédure unique globale.

Calendrier de la mise en place des mesures législatives

18. On pourrait envisager une introduction progressive de ces mesures législatives, axée dans un premier temps sur l'application de garanties procédurales aux deux types de statut, puis sur l'extension d'autres garanties figurant dans la directive relative aux procédures d'asile, ensuite sur l'extension du champ d'application des autres instruments adoptés au cours de la première étape du régime d'asile européen commun, et enfin sur la mise en place progressive d'une procédure unique pour tous les aspects de l'examen d'une demande.

Champ d'application de la procédure unique – quelles normes procédurales convient-il de prévoir ou d'exclure?

19. Dans un premier temps, il convient de prévoir qu'au moins le chapitre II de la directive relative aux procédures d'asile, intitulé «*Principes de base et garanties fondamentales*» (qui traite de l'accès à la procédure, du droit de rester dans l'État membre en attendant l'examen de la demande, des conditions auxquelles est soumis l'examen des demandes, des entretiens personnels, des règles relatives à l'assistance judiciaire et des procédures de retrait de la demande) s'applique également aux demandes de protection subsidiaire. Ces règles sont d'une importance capitale pour garantir le caractère équitable des procédures et constitueront le fondement de toutes les procédures communes prévues par la future législation communautaire.

Comment traiter les recours dans le cadre d'une procédure unique?

20. L'obligation de prévoir un recours effectif en cas de décision négative portant atteinte aux droits conférés par la législation communautaire à un particulier est imposée non seulement par la Cour de justice des Communautés européennes, mais aussi par la Cour européenne des droits de l'homme. Il importera d'examiner la façon dont les États membres appliquent le principe fondamental du «recours effectif» prévu par la directive relative aux procédures d'asile et comment ce principe est interprété par la Cour de justice des Communautés européennes dans le cadre des différents systèmes juridiques nationaux. Une procédure unique incluant le degré de recours maximiserait les avantages de

l'efficacité administrative. Cependant, compte tenu des incidences potentielles sur les systèmes juridiques nationaux, il pourrait être préférable d'examiner cette possibilité à un stade ultérieur, bien que la phase préparatoire doive prendre en considération le point de vue des autorités judiciaires des différents États membres.

Le champ d'application de la procédure unique – inclusion ou exclusion d'autres motifs de séjour

21. Il sera important de déterminer jusqu'où et selon quel calendrier la Communauté entend procéder: convient-il de mettre en place une procédure «globale» applicable aux demandes présentées pour des motifs autres que ceux qui sont décrits dans la directive relative aux conditions requises, ou faut-il laisser aux services des étrangers des États membres le soin d'apprécier ces motifs supplémentaires, pour les raisons exposées dans l'étude (flexibilité sur le terrain, compétence pratique, etc.).

Comment garantir l'intégrité de la convention de Genève

22. Il faudrait aussi tenir compte de la crainte, exprimée dans l'étude, que l'instauration d'une procédure unique n'entraîne une dilution de la convention de Genève. L'étude a constaté que l'instauration d'une procédure unique accentuait généralement la tendance à accorder un statut moins favorable que celui prévu par la convention de Genève afin d'empêcher les réfugiés de tirer parti de tous les avantages prévus par cet instrument et, par extension, par la directive relative aux conditions requises. Parmi les dispositions visant à éviter une telle évolution, il faudrait faire en sorte que la procédure d'examen se déroule dans un ordre prédéterminé afin que les demandes de protection subsidiaire ne soient examinées qu'après une appréciation négative des motifs liés à la convention de Genève et une décision dûment motivée de rejet d'une demande d'octroi du statut prévu par cette convention, lorsque la protection subsidiaire est autorisée. Des formations visant à améliorer les connaissances des praticiens sur la convention de Genève contribueraient utilement à l'application de ces deux instruments et permettraient également de mieux discerner la ligne de démarcation entre les obligations découlant de la convention de Genève et celles relevant de la protection subsidiaire.

***Frontloading* – maintien de la qualité des décisions**

23. Il convient de trouver un équilibre entre la rapidité et la qualité des procédures. Si la législation doit contribuer à accélérer la procédure d'asile, l'adoption de décisions de qualité, notamment en première instance, est également importante pour garantir l'intégrité du système (et réduire le nombre de recours autorisés, d'où un gain supplémentaire de temps et de ressources). Toute mesure

législative devrait tenir compte de la nécessité d'atteindre cet équilibre. À moyen ou long terme, l'UE devrait adopter des principes fondamentaux de bonnes pratiques pour les actes administratifs, comme les entretiens personnels et les décisions, et pourrait même mettre en place un centre d'excellence pour les praticiens de l'asile, qui ferait connaître les meilleures pratiques et offrirait une formation sur ces questions, tout en faisant office de ressource fondamentale pour le partage et l'échange d'informations sur les pays d'origine.

24. Dans ce contexte également, il conviendrait de se demander si l'examen des motifs justifiant une protection subsidiaire devrait avoir lieu d'office (le service compétent examinant automatiquement les motifs de protection subsidiaire, lorsque les motifs d'obtention du statut prévu par la convention de Genève ne sont pas présents), ou uniquement sur demande, étant donné que l'examen d'office des motifs de protection subsidiaire contribuerait à réduire les retards éventuels au cours des procédures de retour en supprimant la possibilité d'invoquer ces motifs pour différer l'éloignement.

Retours

25. Une procédure unique de traitement des demandes tendant à obtenir une protection internationale telle que définie dans la directive relative aux conditions requises augmentera les possibilités de retour effectif dans le cadre du régime d'asile européen commun. Pour maximiser l'efficacité d'une procédure communautaire unique en ce qui concerne les retours, les États membres doivent reconnaître qu'une «décision définitive» (par exemple sur un recours non fondé formé contre une décision négative au sujet des motifs énoncés dans la directive relative aux conditions requises) est aussi celle qui déclenche le retour. Pour accroître encore les possibilités de retour effectif, la procédure unique pourrait être étendue aux motifs ne figurant pas dans la directive relative aux conditions requises, ou comprendre un mécanisme d'alerte rapide et de coopération avec les autorités chargées des retours. Un objectif final éventuel pourrait être de garantir des prises de décision en parallèle pour la procédure d'asile unique et la procédure de retour. À cet égard, il convient d'accorder une attention particulière au traitement approprié des demandes répétées empêchant le retour ou l'éloignement effectifs.

Interaction avec d'autres instruments

26. Toutes les mesures dans le domaine de l'asile seraient influencées à des degrés divers par l'instauration d'une procédure unique. La directive relative aux procédures d'asile serait le vecteur du changement législatif si les États membres décidaient qu'ils souhaitent limiter l'application d'une procédure unique aux types de statut couverts par la directive relative aux conditions requises. Une modification de la directive relative aux conditions requises ne serait nécessaire que si les États membres décidaient qu'un permis de séjour ou un statut unique doit résulter de l'octroi de la protection internationale. Le champ d'application

de la directive relative aux conditions d'accueil devrait aussi être étendu aux demandes de protection subsidiaire. L'incidence pratique peut être minime, puisque, selon les définitions figurant dans cette directive, toute demande de protection internationale est réputée être une demande d'asile, sauf si un autre type de protection pouvant être demandé séparément est expressément sollicité. Même à l'heure actuelle, le demandeur dont on constate qu'il n'est pas un réfugié continue de relever de la directive jusqu'à l'adoption d'une décision après laquelle il ne peut plus demeurer sur le territoire d'un État membre comme demandeur d'asile. Bien que le règlement Dublin II ne s'applique qu'aux demandes d'asile au sens de la convention de Genève, il n'existe aucun motif convaincant de limiter son application aux seuls demandeurs du statut prévu par cette convention.

B: Phase préparatoire

27. 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 indispensable pour jeter ces bases. Cette **phase préparatoire** commencera en janvier 2005 et se déroulera parallèlement à la mise en œuvre de la législation relevant du premier volet du régime d'asile européen commun. La Commission présentera un document décrivant un **plan d'action «guichet unique»** pour ouvrir cette période de consultation, de débat et de préparatifs concernant les mesures que les États membres pourraient prendre pour unifier leurs procédures (présentation détaillée à l'**annexe D**). La coordination sera assurée par le Comité sur l'immigration et l'asile auquel la Commission communiquera les résultats de chaque activité. À la fin de la procédure, une conférence devrait analyser les résultats des travaux accomplis et fournir des orientations à la Commission sur la manière de les intégrer dans le processus d'élaboration de la législation.

28. L'objectif de la **phase préparatoire** serait triple: **i)** orienter et éclairer à un niveau technique le débat sur les mesures à prendre par l'UE en vue d'adopter une procédure unique, **ii)** inventorier les changements à apporter, et **iii)** procéder à ces changements en adaptant les pratiques opérationnelles autant que faire se peut avant l'action législative ou parallèlement à celle-ci. Enfin, la **phase préparatoire** devrait aussi servir de plate-forme à la consultation qui devra précéder la présentation de mesures législatives communautaires.

- La Commission prendra en charge un programme complet et cohérent d'activités, dont l'échange d'informations sur les meilleures pratiques, le lancement d'actions communautaires du FER II et le lancement d'appels à projets au titre du programme ARGO, afin de répondre aux besoins spécifiques exprimés par les États membres dans ce domaine.

– Les États membres sont invités à mettre en place des mesures opérationnelles spécifiques pour contribuer au processus de renforcement progressif des capacités, comme le jumelage de projets et les échanges de personnel entre services appliquant la procédure unique et services envisageant de le faire, des séances de formation à l'intention des praticiens, etc.

29. La phase préparatoire abordera les questions relatives à la façon dont l'UE devrait instaurer une procédure unique en articulant les travaux autour de quatre thèmes principaux. L'évaluation de la mise en œuvre des dispositions pertinentes de l'actuelle législation communautaire en matière d'asile servira de base à l'examen de la manière dont les États membres appliquent ces dispositions dans le cadre du premier volet du régime d'asile européen commun qui leur fait obligation de prévoir un traitement identique pour les demandeurs du statut de réfugié et les demandeurs de la protection subsidiaire (par exemple, l'article 4 de la directive relative aux conditions requises, concernant l'évaluation des faits et circonstances). Ce premier travail servira de base à l'analyse comparative de la procédure unique et des procédures distinctes et à la mise en évidence de la manière dont des mesures annexes à une procédure unique peuvent améliorer l'efficacité. L'analyse de ces trois thèmes sera renforcée par des comparaisons des ressources et des coûts entre les différents systèmes nationaux. La phase préparatoire devrait aussi prévoir une méthode novatrice pour dégager un consensus au sujet des domaines dans lesquels il y a lieu d'adopter des mesures législatives et du champ d'application de ces mesures; elle sera l'occasion de procéder à une harmonisation partant de la base, grâce au partage et à la mise en place des meilleures pratiques.

30. Ces mesures permettent de répondre à l'appel à l'amélioration des procédures d'asile pour les rendre plus efficaces, lancé lors du Conseil européen de Thessalonique, afin d'accélérer autant que faire se peut le traitement des demandes non liées à une protection internationale et de réaliser les objectifs en matière de protection figurant dans le mandat conféré à Tampere.

Conclusions

31. La Commission œuvrera à la réalisation des objectifs définis dans la communication, en étroite collaboration avec les États membres et le Parlement européen, le HCR des Nations Unies et les autres parties prenantes.

32. Elle présentera d'ici la fin de l'année 2004 son **plan d'action «guichet unique»** qui servira de principal instrument de mise en œuvre de la phase préparatoire nécessaire avant l'adoption de mesures législatives.

33. Eu égard aux progrès enregistrés à ce jour dans la mise en œuvre du programme de Tampere, la Commission demande au Conseil et au Parlement européen d'approuver l'approche en deux temps exposée dans la présente communication, en tant que prochaine étape sur la voie de l'adoption de la procédure d'asile

commune, impliquant un statut uniforme valable dans toute l'Union pour les personnes à qui l'asile est accordé.