

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 20.10.2009
SEC(2009) 1377 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait de la
protection internationale dans les États membres**

Résumé de l'analyse d'impact

{COM(2009) 554}
{SEC(2009) 1376}

1. DEFINITION DES PROBLEMES

En dépit des mesures adoptées dans le cadre de la première phase du régime d'asile européen commun (RAEC), les chances qu'ont les demandeurs d'asile d'obtenir une protection internationale varient encore beaucoup selon l'endroit de l'UE où leur demande est examinée. La majorité des participants à la consultation sur le livre vert ont signalé de graves insuffisances dans la *directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005* (ci-après «la directive relative aux procédures d'asile» ou «la directive»), susceptibles d'être à l'origine de lacunes en matière de protection et d'entraîner un risque de refoulement.

La plupart des dispositions de la directive sont facultatives et ont permis aux États membres de maintenir leurs procédures déjà existantes. Il s'ensuit un manque d'uniformité entre les pays de l'Union européenne et une incertitude pour les demandeurs, si bien qu'il est difficile de parler de régime d'asile commun. Comme le montrent les statistiques sur l'asile, les ambiguïtés et les possibilités de dérogation ont entraîné de larges divergences dans la mise en œuvre de la directive «qualification». En voici quelques exemples:

- En 2007, le pourcentage des décisions positives rendues dans les différents États membres a varié de 52,2 % au Luxembourg à 27,5 % en Allemagne et 0,8 % en Grèce;
- Au cours de la période 2005-2007, le taux de reconnaissance pour les demandeurs de même nationalité a varié sensiblement d'un État membre à l'autre: pour les demandeurs d'asile venus de Russie (souvent d'origine tchétchène), par exemple, il a oscillé entre 63 % en Autriche et 0 % en Slovaquie.

L'analyse d'impact se concentre sur les points qui se sont avérés les plus controversés et qui sont propres à susciter des réactions diverses entre les États membres, ainsi que sur ceux qui nécessitent des investissements financiers supplémentaires, à savoir:

- les obstacles à l'introduction des demandes de protection internationale;
- la marge d'erreur administrative;
- la divergence des notions procédurales;
- les préoccupations concernant l'efficacité et la qualité du processus décisionnel.

2. VALEUR AJOUTEE D'UNE ACTION AU NIVEAU DE L'UE ET RESPECT DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITE

Les conclusions de Tampere indiquent que le RAEC devrait comporter, à court terme, **des normes communes pour une procédure d'asile équitable et efficace** et, à terme, **des règles communautaires débouchant sur une procédure d'asile commune dans la Communauté européenne**. Le programme de La Haye fixe comme objectif de la seconde phase du RAEC la mise en place d'une procédure d'asile commune dans l'Union.

La création d'un RAEC est devenue une priorité de l'Union européenne pour toute une série de raisons, notamment parce que le nombre de personnes sollicitant une protection internationale est beaucoup plus important dans certains États membres que dans d'autres. Près d'un cinquième des demandes sont des demandes multiples. De toute évidence, les demandeurs d'asile trouvent certains États membres plus «attrayants» que d'autres. Ainsi en 2006, la Belgique, l'Allemagne, la France, la Suède et le Royaume-Uni ont reçu plus de 3 000 demandes multiples, contre moins de 100 pour Chypre et le Portugal. La protection internationale n'est pas accordée à toutes les personnes qui en ont besoin.

L'une des raisons de ces disparités est l'application inégale des procédures d'examen des demandes. Celle-ci a entraîné la persistance d'une «loterie» de l'asile et, par conséquent, des mouvements secondaires entre les États membres, remettant ainsi en cause la raison d'être du règlement de Dublin, dont le principe de base est que les demandeurs ont accès à une protection dans des conditions équivalentes dans tous les États membres. La directive touche le cœur même du RAEC puisqu'elle relie et complète tous les instruments relatifs à l'asile, aussi toute lacune dans cette directive a-t-elle des répercussions sur l'application des autres règles communautaires.

Une action au niveau de l'Union européenne est donc nécessaire pour parvenir à une élévation et à une plus grande harmonisation des normes, sur la base des normes minimales existantes en matière de procédures d'asile.

3. OBJECTIFS STRATEGIQUES

Objectif général:

Élever les normes de protection à travers l'Union européenne pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale.

Objectifs spécifiques:

- (1) Garantir l'accessibilité des procédures d'asile;
- (2) Améliorer l'équité des procédures;
- (3) Garantir une application uniforme des mécanismes procéduraux communs;
- (4)** Améliorer la qualité et l'efficacité des procédures;
- (5) Améliorer l'accès à un recours effectif;
- (6) Garantir la cohérence entre les différents instruments de l'UE relatifs à l'asile.

4. OPTIONS STRATEGIQUES

Les problèmes étant de natures diverses, il est impossible d'identifier une option globale unique. L'analyse d'impact propose donc des options stratégiques distinctes pour chacun des objectifs stratégiques. Deux à trois sous-options législatives sont ensuite présentées pour chaque option. En matière de législation procédurale sur l'asile, seules des mesures législatives peuvent garantir un effet systémique et durable sur la qualité et l'efficacité des procédures d'examen. Les sous-options sont presque toutes cumulatives. Elles sont complétées par les mesures de coopération pratique envisagées. Afin de déterminer les éléments constitutifs de l'option privilégiée, l'analyse d'impact examine toutes les sous-options en les comparant au scénario de référence du point de vue de leur efficacité, de leur pertinence et de leur cohérence, mais aussi de leur caractère proportionnel, de leur impact social et de leur incidence sur les droits fondamentaux.

Vu le niveau de complexité des options proposées, le présent résumé se borne à décrire les principaux éléments de l'option privilégiée.

i. Statu quo

Le cadre juridique en place demeurerait inchangé. Le suivi de la Commission contribuerait à un meilleur respect des normes actuelles. Les arrêts et conclusions de la Cour de justice et de la Cour européenne des droits de l'homme qui insistent sur le principe d'un examen rigoureux des demandes pourraient, par exemple, limiter l'arbitraire de la mise en œuvre de la directive.

Ces évolutions seraient toutefois ponctuelles et ne revêtraient pas de caractère systémique. La disparité des procédures d'asile que permet la directive persisterait, quoique peut-être atténuée par une coopération pratique, notamment si le Bureau européen d'appui en matière d'asile venait à élaborer des programmes de formation ou à fournir, lorsqu'elle s'avère nécessaire, l'assistance spécifique de spécialistes par le biais d'un groupe d'experts.

ii. Garantir l'accès aux procédures d'asile

- charger une autorité compétente de l'enregistrement des demandes de protection internationale;
- préciser que la police, les gardes-frontières et les autres autorités susceptibles d'être contactées par une personne désireuse de présenter une demande de protection internationale devraient recevoir des instructions claires sur la manière de traiter ces cas, et notamment en ce qui concerne l'obligation de transmettre la demande à l'autorité compétente;
- instaurer l'obligation de mettre à la disposition des personnes présentes aux points d'entrée qui constituent de facto des demandeurs d'asile les informations relatives aux procédures à suivre pour introduire une demande et aux services de conseil et d'interprétation;
- prévoir l'obligation pour les États membres d'enregistrer les demandes dans un délai raisonnable;
- revoir les motifs d'irrecevabilité et prévoir un dispositif permettant à un demandeur de faire connaître son point de vue sur les motifs et les informations sur lesquels les autorités entendent fonder leur décision;
- supprimer la notion de pays tiers européen sûr.

iii. Améliorer les garanties procédurales

- supprimer les dérogations aux principes de base et aux garanties fondamentales et prévoir une assistance judiciaire gratuite pour les mineurs non accompagnés ainsi que pour les autres demandeurs d'asile dépourvus de ressources financières dans les procédures en première instance;
- veiller à ce que les traités d'extradition ne servent pas à renvoyer un demandeur d'asile dans son pays d'origine;
- autoriser les demandeurs d'asile à consulter le rapport sur l'entretien personnel et à formuler des commentaires avant qu'une décision ne soit prise au sujet de leur demande;
- veiller à ce que l'entretien personnel se déroule dans une langue dans laquelle le demandeur est capable de communiquer et de présenter convenablement les éléments de sa demande.

iv. Assurer aux personnes ayant des besoins particuliers une meilleure égalité d'accès à la protection

- introduire la notion de demandeurs ayant des besoins particuliers;
- accorder aux enfants le droit de présenter une demande de protection internationale, supprimer la possibilité qui existe actuellement de ne pas nommer de représentant lorsqu'un mineur non accompagné est âgé de 16 ans ou plus;
- définir les compétences du tuteur et préciser son droit de présenter une demande d'asile au nom du mineur non accompagné;

- exiger des États membres qu'ils informent de façon individuelle chaque adulte de son droit d'introduire une demande distincte de protection internationale et qu'ils accordent aux adultes dépendants la possibilité de présenter leur propre situation au personnel de l'autorité responsable de la détermination;
- définir le rôle des rapports médico-légaux pour attester les signes de torture et les procédures à suivre pour obtenir ces rapports, accorder aux personnes ayant survécu à la torture le temps nécessaire pour se préparer à un entretien personnel sur le fond de la demande et introduire pour les entretiens des règles qui tiennent compte de l'âge et du sexe des demandeurs;
- préciser que les spécificités hommes-femmes et les obligations internationales relatives aux droits des enfants doivent être convenablement prises en compte dans la mise en œuvre de la directive et exempter les personnes ayant survécu à la torture, celles atteintes d'un handicap mental et les mineurs non accompagnés des procédures accélérées reposant sur la notion de demande manifestement infondée;
- exempter les mineurs non accompagnés des procédures à la frontière et de celles relatives aux pays tiers sûrs;
- veiller à inclure les questions liées aux spécificités hommes-femmes, aux traumatismes et à l'âge dans les programmes de formation destinés au personnel des services d'asile.

v. Rapprocher les procédures accélérées

- établir une liste restreinte et complète des motifs d'ouverture d'une procédure accélérée, basée sur la notion de demande manifestement infondée, tout en préservant la liberté des États membres d'accorder la priorité à d'autres demandes;
- obliger les États membres à réaliser des entretiens individuels et préciser que l'autorité responsable de la détermination devrait disposer du temps nécessaire pour effectuer une évaluation rigoureuse de la demande.

vi. Clarifier la notion de pays d'origine sûr

- supprimer la notion de liste commune minimale des pays d'origine sûrs et les dérogations aux exigences matérielles pour la désignation de pays tiers comme pays d'origine sûrs au niveau national;
- organiser un suivi régulier de la situation dans les pays tiers désignés comme sûrs.

vii. Améliorer l'accès à un recours effectif

- préciser que le réexamen doit porter à la fois sur des faits et sur des points de droit, du moins dans les procédures portées devant une juridiction de première instance, et reposer sur une appréciation ex nunc des besoins de protection;
- conférer un effet suspensif automatique aux recours formés contre des décisions de première instance avec un nombre limité d'exceptions. Dans ce dernier cas, une juridiction pourrait accorder des mesures provisoires au cas par cas;
- accorder aux juridictions un droit d'accès illimité aux documents sur lesquels l'autorité responsable de la détermination a fondé sa décision;

- prévoir des délais raisonnables pour la formation de recours contre les décisions de première instance.

viii. Améliorer la cohérence entre les différents instruments de l'UE relatifs à l'asile

- déterminer les éléments clés d'une procédure d'asile unique dans la directive;
- étendre les dispositions de la directive relatives au retrait du statut de réfugié aux cas de retrait de la protection subsidiaire;
- souligner que la directive couvre les personnes soumises aux procédures prévues dans le règlement de Dublin et que la notion de retrait implicite de la demande ne s'applique pas aux personnes transférées à l'État membre responsable en vertu du règlement de Dublin.

ix. Accroître l'efficacité et la qualité du processus décisionnel

- réduire le nombre actuel de dérogations au principe d'une seule autorité responsable de la détermination;
- veiller à ce que l'autorité responsable de la détermination dispose d'effectifs compétents suffisants;
- instaurer des exigences minimales concernant le contenu de l'entretien;
- indiquer les exigences minimales requises pour le contenu des programmes de formation;
- fusionner la procédure de traitement des demandes ultérieures avec la procédure d'examen de la recevabilité;
- obliger les États membres à prendre les nouvelles déclarations en compte avant qu'une décision finale soit rendue sur le fond;
- fixer un délai raisonnable pour l'adoption de décisions au fond en première instance.

5. ÉVALUATION DES INCIDENCES

Chacune des sous-options a des incidences, à un degré variable, sur les domaines suivants:

- Amélioration de l'accès à une protection et à la justice puisque la marge d'erreur administrative serait sensiblement réduite grâce à l'amélioration des garanties procédurales, à une plus grande cohérence entre les instruments relatifs à l'asile et à un processus décisionnel de meilleure qualité;
- Amélioration de l'accès à une protection sociale puisque les demandeurs d'asile auraient davantage de chances d'accéder aux procédures d'asile et, le cas échéant, d'obtenir une protection, notamment l'assistance sociale et les soins de santé dont ils ont besoin. Ces considérations s'appliquent également à l'amélioration de la santé publique;
- Amélioration de l'égalité/non-discrimination: les éléments clés de l'option privilégiée qui renforceront l'égalité et la non-discrimination sont notamment les dispositions promouvant une égalité de fait dans le cadre des procédures d'asile (garanties particulières pour les femmes et les demandeurs vulnérables), les dispositions concernant l'accès à un recours effectif et l'amélioration des garanties procédurales;
- Bonne gouvernance: le meilleur moyen de l'instaurer dans les États membres serait de mettre en place une seule autorité responsable de la détermination et de doter les personnels des compétences et de l'expertise nécessaires.

Il est particulièrement difficile de **chiffrer le coût des modifications du RAEC**. La protection est accordée **au cas par cas**, au terme d'une analyse complexe qui est fonction du contexte, et dépend d'une série d'éléments juridiques et factuels. Il n'existe pas de données sur les motifs pour lesquels certaines demandes ont été acceptées et d'autres rejetées au cours d'une période donnée. L'ampleur ou les caractéristiques des flux de réfugiés ne sont pas prévisibles d'une année sur l'autre. Les indications disponibles concernant les principaux éléments de l'option privilégiée sont les suivantes:

Les dix États membres qui seraient éventuellement concernés par les dispositions envisagées sur les entretiens personnels ont accueilli un total de 111 650 demandeurs en 2008. Si l'accès aux entretiens augmente de 5 %, la disposition proposée touchera au moins 5 582 demandeurs, ce qui nécessite quelque **266 149,76 EUR** par an¹. Les cinq États membres qui seraient concernés par les mesures envisagées pour faciliter l'accès aux procédures aux frontières maritimes ont accueilli 56 985 demandeurs en 2008. Les dispositions relatives à l'assistance judiciaire gratuite en première instance toucheraient au moins onze États membres, qui ont accueilli 125 255 demandeurs en 2008. Jusqu'à 48 400 personnes (20 % de l'ensemble des demandeurs) pourraient avoir besoin des mesures envisagées pour les victimes de la torture. Quelque 45 140 personnes pourraient bénéficier d'un meilleur accès à un recours effectif dans huit États membres. Le coût administratif total probable de l'option privilégiée est évalué à 2 857 555 EUR.

Bon nombre de dépenses pourraient être contrebalancées par des gains financiers à long terme. La diminution des mouvements secondaires et l'amélioration de l'efficacité des procédures en première instance pourraient engendrer des économies. En concentrant en début de procédure l'offre de services, les interventions d'experts et les différents examens, l'option privilégiée devrait réduire le nombre de recours et entraîner ainsi des économies sur les plans administratif et financier. Certains éléments indiquent que les recours peuvent doubler le coût d'une demande d'asile, or on estime que 110 846 recours ont été formés en 2007. L'option privilégiée entraînerait en outre une diminution des dépenses liées aux services d'accueil. Le coût moyen d'une année d'accueil peut s'élever à 11 000 EUR par personne, or la durée prévue des procédures en première instance est de six mois tandis que les procédures de recours durent au moins un an.

Les mesures nationales visant à mettre en œuvre les normes de la proposition peuvent être cofinancées à hauteur de 50 % ou de 75 % dans le cadre du Fonds européen pour les réfugiés.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

L'option privilégiée prévoit l'établissement de garanties, de notions et de principes procéduraux essentiels dans le droit communautaire. En harmonisant les modalités de procédure, l'option privilégiée est susceptible de garantir l'accès à une protection dans des conditions équivalentes dans toute l'Union ainsi qu'une meilleure répartition de la «charge» supportée par les États membres. Elle constitue aussi une étape importante en vue d'atteindre l'objectif de l'Union européenne d'assurer le respect du droit d'asile, du principe de non-refoulement et, plus généralement, des droits fondamentaux.

L'option privilégiée devrait améliorer tant l'efficacité que la qualité des procédures en concentrant au début l'offre de services, de conseils et les interventions d'experts et en encourageant les États membres à fournir, dans des délais raisonnables, des déterminations dûment étayées. Cela devrait (i) permettre aux États membres de distinguer plus rapidement les demandeurs d'asile des autres migrants lors des arrivées mixtes, (ii) améliorer la

¹ Estimations fondées sur le coût salarial horaire moyen des employés des services d'asile (23,84 EUR).

motivation des décisions négatives en première instance, (iii) permettre au personnel des services d'asile de mieux déceler les cas de demande infondée ou abusive et (iv) soutenir les efforts déployés par les États membres pour faire quitter leur territoire aux demandeurs d'asile déboutés.

7. SUIVI ET EVALUATION

Les mesures de suivi et d'évaluation prendront la forme d'un rapport d'évaluation de la Commission, qui devra être établi tous les cinq ans. Des réunions d'experts continueront à se tenir régulièrement afin d'examiner les problèmes de mise en œuvre et d'échanger les meilleures pratiques entre États membres. Le Bureau européen d'appui en matière d'asile contribuera à la collecte d'informations actualisées concernant la mise en œuvre de la directive dans les États membres.