

Avis du Comité économique et social européen sur la**«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte)»**

[COM(2016) 465 final],

sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant 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 de cette protection, et modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée»

[COM(2016) 466 final]

et sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE»

[COM(2016) 467 final]

(2017/C 075/16)

Rapporteur: **M. José Antonio MORENO DÍAZ**Corapporteur: **M. Cristian PÎRVULESCU**

Consultation	Conseil de l'Union européenne, 7 septembre 2016 Parlement européen, 12 septembre 2016
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté»
Adoption en section spécialisée	22 novembre 2016
Adoption en session plénière	14 décembre 2016
Session plénière n°	521
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	211/2/5

1. Conclusions et recommandations**1.1. Conclusions et recommandations générales**

1.1.1. Le CESE estime qu'il est nécessaire de procéder à une réforme équitable, efficace et efficiente du régime d'asile européen commun (RAEC) et d'instituer une procédure véritablement commune, qui apporte des garanties, soit fiable, souple et efficace, et améliore les voies régulières et légales d'accès à l'Union européenne (UE) dans le cadre du respect des droits des personnes victimes de persécution.

1.1.2. Il est également nécessaire de garder à l'esprit que l'article 2 du TUE déclare explicitement que «[l']Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités». Ces valeurs devraient être «communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes».

1.1.3. Par ailleurs, l'article 78 du TFUE dispose que l'Union européenne devra élaborer un système européen commun d'asile: à cette fin, en vue d'harmoniser les législations nationales, il convient de proposer un système qui soit véritablement commun et contraignant pour l'ensemble des États membres ou, à défaut, de créer au minimum un système commun de reconnaissance mutuelle des décisions en matière d'asile entre tous les États membres de l'Union européenne. Cela ouvrirait la possibilité de réaliser un véritable régime d'asile européen commun. À défaut, il ne sera pas possible d'éviter les «mouvements secondaires», pratique qui consiste, pour les personnes en quête de protection internationale, à rechercher les pays qui offrent les meilleures conditions d'accueil au sein de l'Union européenne.

1.1.4. Il importe de souligner que la population totale de l'EU-28 s'élève à environ 510 millions d'habitants et que la proposition de la Commission, en automne 2015, de relocaliser environ 160 000 demandeurs de protection internationale équivaldrait donc à accepter 0,03 % de la population totale de l'Union européenne, alors que des États hors UE ont accueilli des millions de personnes en quête de protection internationale.

1.1.5. En tout état de cause, le CESE accueille favorablement les améliorations apportées au régime, telles que la clarification des droits et obligations en matière d'accès à la procédure, le remplacement de la notion de vulnérabilité par celle de besoins particuliers ainsi que les critères clairs définis pour évaluer ces besoins, l'introduction de garanties accrues pour les mineurs et l'élargissement de la définition de la famille.

1.1.6. Le CESE se dit préoccupé par la limitation des droits fondamentaux, par exemple la restriction à la liberté de circulation, la limitation du droit à l'éducation pour les mineurs, l'application d'une procédure à la frontière pour les mineurs non accompagnés, le fait que la détermination d'un pays comme sûr ne soit pas systématiquement être soumise à une analyse cas par cas, la limitation des garanties concernant les demandes ultérieures et les procédures accélérées, le réexamen automatique des statuts de protection et le fait que les restrictions en matière de conditions d'accueil soient énoncées en termes de sanctions.

1.1.7. Le CESE recommande d'uniformiser les statuts de protection et de supprimer les différences entre le statut de réfugié et le statut de protection subsidiaire pour ce qui est de la durée du permis de séjour, de son renouvellement et de la limitation appliquée à l'assistance sociale pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire.

1.2. Recommandations sur la proposition de règlement relatif aux conditions d'octroi d'une protection internationale

1.2.1. Le CESE recommande de tenir compte des critères du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés pour l'évaluation de la possibilité de fuite à l'intérieur du pays, à savoir de procéder à l'analyse de l'adéquation et du caractère raisonnable d'une telle fuite, en excluant expressément toute application de l'article 8 en cas de persécution par l'État.

1.2.2. Il convient de partager la charge de la preuve entre le demandeur et l'autorité compétente, comme le précise la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, en maintenant pour l'autorité compétente l'obligation de «coopérer activement avec le demandeur».

1.2.3. Le CESE recommande d'introduire un examen de proportionnalité pour l'évaluation des causes d'exclusion du statut de réfugié et de veiller au caractère restrictif de l'application de ces clauses, en supprimant le paragraphe 6 de l'article 12 du règlement sur les conditions d'octroi de la protection internationale, afin d'éviter l'application automatique de clauses d'exclusion qui ne prennent pas en compte la situation particulière du demandeur.

1.2.4. Il convient de garantir une analyse individualisée dans le cadre du réexamen des statuts conférés par la protection internationale, en prenant en considération les circonstances particulières et en accordant des garanties procédurales pour ces procédures qui ne peuvent être appliquées de manière automatique.

1.2.5. Pour ce qui est du réexamen du statut de réfugié, toute nouvelle procédure ajoutera un niveau additionnel de charge administrative et de pouvoir discrétionnaire. Compte tenu du nombre élevé de réfugiés qui peuvent se trouver dans un pays donné, les services administratifs peuvent facilement être débordés et prendre des décisions hâtives et potentiellement arbitraires. Il est dès lors nécessaire que les autorités compétentes soient dotées de personnel suffisant, dûment formé, pour réaliser les contrôles et procéder au réexamen du statut de réfugié.

1.2.6. Il y a lieu de distinguer entre cessation, exclusion, révocation, fin des différents statuts de protection ou refus de les renouveler, en évitant des chevauchements et des confusions dans les hypothèses factuelles correspondant à chacun de ces cas de figure, et l'introduction, dans tous ces éléments, de critères restreignant leur application.

1.2.7. Il convient d'en finir avec la limitation de la liberté de circulation des personnes bénéficiant d'une protection internationale au sein de l'État membre concerné, en tant qu'elle est contraire à l'article 26 de la convention de Genève.

1.2.8. Il s'impose de supprimer l'article 44 de la directive relative aux conditions d'octroi d'une protection internationale modifiant la directive relative aux résidents de longue durée, qui fait repartir de zéro la période de résidence de cinq ans lorsque le bénéficiaire d'une protection internationale se trouve illégalement dans un État membre autre que celui qui lui a octroyé cette protection, cette disposition étant contraire à l'objectif de l'agenda européen en matière de migration de mai 2015.

1.3. *Recommandations sur la proposition de règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale*

1.3.1. Le CESE rappelle que légiférer au moyen de règlements ne saurait aboutir à une réduction des normes de protection, par l'introduction de critères de recevabilité restrictifs et une limitation des droits et des garanties procédurales.

1.3.2. Le CESE recommande d'éliminer le caractère automatique de l'application des concepts de pays tiers sûr, premier pays d'asile et pays d'origine sûr et de la réduction des délais, et préconise de garantir un effet suspensif automatique en cas de recours.

1.3.3. Il convient d'augmenter les garanties de bénéficier d'une évaluation individuelle, fondées sur les critères de proportionnalité, de nécessité et de caractère exceptionnel, pour les cas de limitation de la liberté ou de rétention.

1.3.4. Il convient également d'augmenter les garanties concernant la rétention administrative, en fixant des délais de rétention clairs et en limitant celle-ci à des circonstances exceptionnelles.

1.3.5. Il y a lieu d'éliminer la possibilité d'exclure le demandeur du droit à l'assistance juridique gratuite en cas de demandes jugées infondées ou de demandes ultérieures ne contenant pas de nouveaux éléments de preuve ou arguments, cela contrevenant au droit d'accès à un recours effectif prévu à l'article 13 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

1.3.6. Il convient de mettre en place, pour les procédures accélérées, les demandes aux points de passage frontaliers et les demandes ultérieures, les mêmes garanties procédurales que pour la procédure ordinaire.

1.3.7. Il conviendrait d'accorder aux demandeurs, avant qu'ils commencent véritablement leurs démarches de demande, une période de repos et de récupération.

1.4. *Recommandations sur la proposition de directive relative aux normes d'accueil*

1.4.1. Il est nécessaire d'adopter une démarche d'incitations positives pour éviter les mouvements secondaires, plutôt que de suivre une approche punitive qui consiste à supprimer les conditions d'accueil ou à les réduire, les retirer, les remplacer, etc. De telles mesures sont particulièrement peu proportionnées dans le cas où le demandeur n'a pas sollicité de protection internationale dans le premier pays où il est entré illégalement ou dans celui où il séjourne légalement.

1.4.2. Il conviendrait d'utiliser un seul et même instrument juridique pour régler les conditions d'accueil, les procédures et les critères de recevabilité, afin d'éviter des disparités dans l'application directe de prescriptions qui se recourent.

1.4.3. Il convient de limiter au minimum ou d'éliminer les concepts juridiques indéterminés tels que le «niveau de vie digne» ou le «risque de fuite», étant donné les graves conséquences qui peuvent en découler ainsi que la marge de manœuvre des États membres pour définir ces critères.

1.4.4. Il convient de prendre en considération, conformément à la proposition faite dans le règlement de Dublin, d'autres membres de la famille, tels que les frères et sœurs ou d'autres proches.

1.4.5. Les demandeurs en provenance de pays d'origine sûrs ne doivent pas être exclus de l'accès au marché du travail, ce qui reviendrait à appliquer un traitement discriminatoire sur la base de la nationalité.

1.4.6. Il convient de supprimer la conditionnalité permettant de bénéficier des droits d'accès à l'emploi, à la sécurité sociale et à l'assistance sociale.

1.4.7. Il est également nécessaire de garantir le droit à l'éducation pour les mineurs, de manière absolue et dans les mêmes termes que le droit aux services de santé.

2. Observations sur le règlement relatif aux conditions d'octroi d'une protection internationale

2.1. Le CESE est favorable à une harmonisation accrue des normes concernant les procédures d'asile, la reconnaissance de ce statut et la protection au niveau de l'Union européenne. On constate toujours des disparités importantes entre les États membres en ce qui concerne les procédures utilisées, les taux de reconnaissance, le contenu de la protection accordée et le niveau des conditions d'accueil offertes aux demandeurs et aux bénéficiaires d'une protection internationale.

2.2. Pour diverses raisons, les États membres ont mis en place des pratiques institutionnelles spécifiques en matière d'asile. Cela encourage les mouvements secondaires et compromet l'objectif d'égalité de traitement des demandeurs sur l'ensemble du territoire de l'Union. Les divergences entre États membres pourraient avoir une incidence significative sur la protection des droits fondamentaux, notamment la protection de la dignité humaine, le respect de la vie privée et familiale, la liberté d'expression et d'information, le droit à l'éducation, la liberté professionnelle et le droit d'accès au marché du travail, la liberté d'entreprise, le droit d'asile, la non-discrimination, les droits de l'enfant, la sécurité sociale et l'assistance sociale, et la protection de la santé, tels que définis dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

2.3. Le CESE se félicite de la mise en place d'un système destiné à obtenir, organiser et diffuser des informations sur les pays d'origine et de transit, sous l'égide de l'agence de l'Union européenne pour l'asile. Ce système peut constituer la base d'une véritable harmonisation des décisions en matière d'octroi de la protection internationale. Toutefois, il n'est pas clairement expliqué dans quelle mesure les autorités nationales prendront en considération les informations fournies et, en conséquence, quels sont les moyens prévus pour garantir qu'elles le fassent. Afin d'éviter de nettes divergences dans les décisions, il conviendrait que le système indique simplement et clairement quels sont les pays qui sont considérés comme peu sûrs.

2.4. Concernant l'article 7, sur les acteurs de la protection, il importe d'évaluer correctement tant les capacités des acteurs privés que celles des organisations internationales à offrir une protection. En raison du manque de ressources et de l'incertitude juridique, il est très difficile pour ces deux types d'acteurs de garantir une protection robuste et à long terme, particulièrement dans des situations de guerre civile ou de répression gouvernementale intense.

2.5. La possibilité pour le demandeur de recevoir une protection à l'intérieur de son pays est un facteur déterminant pour l'octroi du statut de protection. Il y a lieu que les autorités compétentes prennent en considération tout l'éventail de risques que peut comporter, pour la sécurité d'un individu, un déplacement à l'intérieur d'un pays. Des territoires sûrs peuvent rapidement cesser de l'être, pour diverses raisons, telles qu'une défaite militaire, l'aide apportée par un pays étranger ou son intervention, des actes de sabotage ou des attaques terroristes. Même si l'article 8 expose clairement ce qu'on entend par «sûr», y compris au regard d'un voyage et du besoin d'une protection, il incombe aux autorités nationales européennes d'interpréter les données et faits disponibles.

2.6. La définition donnée des actes de persécution à l'article 9 est exhaustive et conforme à l'article 1^{er}, section A, de la convention relative au statut des réfugiés (la convention de Genève). Cet article, à l'instar de l'article 10 sur les motifs de la persécution et de l'article 6 sur les acteurs des persécutions ou des atteintes graves, doit être interprété de sorte à prendre en compte les actes de persécution commis tant par des autorités de l'État que par des acteurs non étatiques. Lors d'une répression politique ou d'une guerre civile, il apparaît que les actes de violence sont commis par divers groupes paramilitaires ou milices qui agissent sous la protection supérieure d'autorités de l'État, lesquelles nient généralement toute participation.

2.7. Le CESE plaide de longue date pour une harmonisation du contenu de la protection accordée aux réfugiés et aux personnes bénéficiant de la protection subsidiaire⁽¹⁾. Le contenu de la protection s'est également avéré être un autre facteur clé des mouvements secondaires au sein de l'Union. Mais un élément sur lequel le Comité insiste est que l'harmonisation devrait viser le niveau le plus élevé de protection, et non le plus bas. La proposition de la Commission présente un certain nombre d'avancées positives dans cette direction.

2.8. Il est nécessaire de procéder à une clarification pour ce qui est de la fourniture d'informations, des permis de séjour et des documents de voyage. Il convient de noter que la question de l'accès au marché du travail a été clarifiée et que le niveau de protection a été relevé, par exemple dans les domaines des conditions d'emploi, de la liberté d'affiliation et des possibilités de formation liée à l'emploi, pour lesquels les bénéficiaires d'une protection internationale ont les mêmes droits que les ressortissants de l'État membre d'accueil. C'est également le cas pour la reconnaissance des qualifications, la sécurité sociale, l'assistance sociale et les soins de santé.

⁽¹⁾ Voir l'avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, et relatives au contenu de cette protection» COM(2009) 551 final/2 — 2009/0164 (COD) (JO C 18 du 19.1.2011 p. 80).

2.9. L'accès à des mesures d'intégration, par exemple des cours de langues, d'éducation civique, des programmes d'intégration et de formation professionnelle, est essentiel pour une intégration réussie. Les mesures facilitant l'intégration sont plus que bienvenues et devraient être encouragées.

2.10. En même temps, subordonner l'accès à d'autres services comme l'assistance sociale à la participation à des mesures d'intégration (voir l'article 34) pourrait poser des problèmes et il convient d'adopter une formulation prudente sur ce point. Pour faciliter la participation, il y a lieu que les mesures d'intégration soient très accessibles et utiles. Les bénéficiaires d'une protection internationale pourraient être exclus à la fois des mesures d'intégration elles-mêmes et des services pour lesquels leur participation à de telles mesures est exigée, par exemple en matière d'apprentissage de la langue, de formation et d'emploi.

3. Observations sur la proposition de règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale

3.1. Le CESE accueille favorablement la proposition et l'objectif qu'elle affiche d'instituer une procédure véritablement commune en matière de protection internationale, qui soit efficace, équitable et équilibrée. Le choix d'un règlement, instrument directement applicable dans tous les États membres, s'impose afin de parvenir à une harmonisation plus poussée et à une plus grande uniformité de l'issue des procédures d'asile dans tous les États membres. Le CESE estime que ce choix va dans la bonne direction, en éliminant les mouvements secondaires entre États membres et, partant, en facilitant l'exercice du principe de solidarité.

3.2. Les procédures devront être claires et garantir la prévisibilité. Le maintien du délai de six mois pour l'accès des demandeurs à la procédure et pour la conclusion de l'examen des demandes, tant au niveau administratif qu'au niveau judiciaire, constitue une décision raisonnable.

3.3. Concernant les exceptions, il est nécessaire de clarifier davantage ce qu'on entend par «demande infondée ou irrecevable».

3.4. Le CESE approuve pleinement la disposition concernant l'assistance apportée par l'agence de l'Union européenne pour l'asile aux États membres qui reçoivent un nombre disproportionné de demandes simultanées.

3.5. Le CESE accueille favorablement l'établissement de garanties procédurales protégeant les droits des demandeurs. Il s'agit là d'un domaine sur lequel la position du Comité a toujours été claire. En effet, tous les demandeurs qui arrivent dans un État membre se trouvent dans un état de vulnérabilité, la quasi-totalité d'entre eux ayant voyagé sur de longues distances et affronté des difficultés et des dangers. Il existe des barrières linguistiques, culturelles et psychologiques à surmonter pour s'adapter et coopérer avec les autorités. Même si les nouvelles procédures proposées sont plus claires, c'est aux autorités des États membres qu'il reviendra de les appliquer. Il est nécessaire de cerner quelles formes d'assistance et de soutien pourront être apportées aux autorités si elles rencontrent des difficultés dans l'exercice de ces nouvelles procédures.

3.6. Pour ce qui concerne l'intention d'harmoniser les règles en matière de pays sûrs, le CESE est globalement favorable à l'idée de passer progressivement à une harmonisation complète dans ce domaine et de remplacer les listes nationales de pays sûrs par des listes européennes ou des désignations au niveau de l'Union dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du règlement ⁽²⁾.

3.7. Pour ce qui concerne la procédure d'appel, la proposition de la Commission établit le droit à un recours effectif, avec des délais énoncés expressément et un effet suspensif automatique, sauf dans les cas de rejet au cours de procédures accélérées, de refus d'admission par le premier pays d'asile et de demande ultérieure, de demande rejetée parce qu'elle a fait l'objet d'une renonciation explicite ou implicite, ou de décisions concernant un recours antérieur.

3.8. La période pour laquelle la protection est accordée a une incidence directe sur les perspectives d'intégration. Elle devrait être suffisamment longue afin d'encourager les bénéficiaires d'une protection internationale, les pouvoirs publics et les employeurs.

⁽²⁾ La position du CESE sur le sujet a été formulé dans l'avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une liste commune de l'Union de pays d'origine sûrs aux fins de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, et modifiant la directive 2013/32/UE [COM(2015) 452 final] (JO C 71 du 24.2.2016, p. 82).

4. Observations sur la directive relative aux conditions d'accueil

4.1. Le CESE est un ardent défenseur de l'harmonisation des conditions d'accueil pour les demandeurs d'une protection internationale, non seulement en vue de réduire leurs mouvements secondaires, mais aussi et avant tout pour augmenter leurs chances d'intégration réussie et assurer la protection intégrale des droits fondamentaux.

4.2. Il se félicite de l'obligation qui est faite aux États membres de disposer de plans d'urgence permettant d'assurer l'accueil adéquat des demandeurs dans le cas où ils seraient confrontés à un nombre disproportionné de demandeurs.

4.3. Le CESE soutient pleinement l'objectif fixé par la Commission de renforcer l'autonomie des demandeurs et leurs perspectives d'intégration éventuelle. Cet objectif rejoint la position du Comité, qui préconise un accès plus rapide au marché du travail ainsi qu'un accès à des services et programmes destinés à faciliter l'intégration (par exemple des formations linguistiques). Aussi considère-t-il que ramener le délai maximal de neuf mois pour accéder au marché du travail à un maximum de six mois à compter de l'introduction de la demande constitue une avancée dans la bonne direction.

Bruxelles, le 14 décembre 2016.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS
