

Avis du Comité européen des régions — Réforme du régime d'asile européen commun

(2017/C 185/12)

Rapporteur: M. Vincenzo BIANCO (IT, PSE)

Maire de Catane

Textes de référence: Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte)

COM(2016) 270 final

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile et abrogeant le règlement (UE) n° 439/2010

COM(2016) 271 final

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la création d'«Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du [règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride], et de l'identification des ressortissants de pays tiers ou apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et par Europol à des fins répressives (refonte)

COM(2016) 272 final

I. RECOMMANDATIONS D'AMENDEMENT

Amendement 1

COM(2016) 270 final

Article 3, paragraphes 3 et 5

Accès à la procédure d'examen d'une demande de protection internationale

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
<p>3. Avant d'appliquer les critères visant à déterminer l'État membre responsable conformément aux chapitres III et IV, le premier État membre dans lequel une demande de protection internationale a été introduite:</p>	<p>3. Avant d'appliquer les critères visant à déterminer l'État membre responsable conformément aux chapitres III et IV, le premier État membre dans lequel une demande de protection internationale a été introduite:</p>

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
<p>a) examine si la demande de protection internationale est irrecevable en application de l'article 33, paragraphe 2, points b) et c), de la directive 2013/32/UE lorsqu'un pays qui n'est pas un État membre est considéré comme le premier pays d'asile du demandeur ou comme un pays tiers sûr pour le demandeur; et</p> <p>b) examine la demande selon une procédure accélérée en application de l'article 31, paragraphe 8, de la directive 2013/32/UE lorsque:</p> <p>i) le demandeur a la nationalité d'un pays tiers ou est apatride et avait antérieurement sa résidence habituelle dans ce pays, désigné comme pays d'origine sûr dans la liste commune de l'Union européenne des pays d'origine sûrs établie en vertu du règlement [proposition COM(2015) 452 du 9 septembre 2015]; ou</p> <p>ii) il existe de sérieuses raisons de considérer que le demandeur représente un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public de l'État membre, ou le demandeur a fait l'objet d'un éloignement forcé pour des motifs graves de sécurité nationale ou d'ordre public au regard du droit national.</p> <p>4. [...]</p> <p>5. L'État membre qui a examiné une demande de protection internationale, y compris dans les cas visés au paragraphe 3, est responsable de l'examen des nouvelles déclarations éventuelles faites par le demandeur concerné ou d'une demande ultérieure introduite par celui-ci conformément aux articles 40, 41 et 42 de la directive 2013/32/UE, indépendamment du fait qu'il ait quitté le territoire des États membres ou en ait été éloigné.</p>	<p>a) examine si la demande de protection internationale est irrecevable en application de l'article 33, paragraphe 2, points b) et c), de la directive 2013/32/UE lorsqu'un pays qui n'est pas un État membre est considéré comme le premier pays d'asile du demandeur ou comme un pays tiers sûr pour le demandeur; la présente disposition ne s'applique pas lorsque le taux moyen d'acceptation des demandes d'asile pour le pays d'origine du demandeur est supérieur à 33,33 % au niveau de l'Union européenne; et</p> <p>b) examine la demande selon une procédure accélérée en application de l'article 31, paragraphe 8, de la directive 2013/32/UE lorsque:</p> <p>i) le demandeur a la nationalité d'un pays tiers ou est apatride et avait antérieurement sa résidence habituelle dans ce pays, désigné comme pays d'origine sûr dans la liste commune de l'Union européenne des pays d'origine sûrs établie en vertu du règlement [proposition COM(2015) 452 du 9 septembre 2015]; ou</p> <p>ii) il existe de sérieuses raisons de considérer que le demandeur représente un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public de l'État membre, ou le demandeur a fait l'objet d'un éloignement forcé pour des motifs graves de sécurité nationale ou d'ordre public au regard du droit national.</p> <p>4. [...]</p> <p>5. L'État membre qui a examiné une demande de protection internationale, y compris dans les cas visés au paragraphe 3, est responsable de l'examen des nouvelles déclarations éventuelles faites par le demandeur concerné ou d'une demande ultérieure introduite par celui-ci conformément aux articles 40, 41 et 42 de la directive 2013/32/UE, indépendamment du fait qu'il ait quitté le territoire des États membres ou en ait été éloigné.</p>

Exposé des motifs

Il convient de trouver un juste équilibre entre l'exigence de rapidité et d'efficacité du régime et la protection des droits fondamentaux. L'introduction de la vérification préliminaire de la recevabilité, qui répond à cette première exigence, ne doit dès lors pas entraîner la privation du droit à un examen effectif du bien-fondé des demandes présentées par les personnes provenant de pays pour lesquels le taux d'accueil est cependant élevé. Il y a lieu de rappeler, à cet égard, que la majeure partie des mineurs, y compris ceux non accompagnés, proviennent de pays pour lesquels le taux d'accueil avoisine les 50 %.

Amendement 2

COM(2016) 270 final

Article 7, paragraphe 1

Entretien individuel

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
<p>1. Afin de faciliter le processus de détermination de l'État membre responsable, l'État membre procédant à cette détermination mène un entretien individuel avec le demandeur, sauf si le demandeur a pris la fuite ou que les informations fournies par le demandeur en application de l'article 4, paragraphe 2, sont suffisantes pour déterminer l'État membre responsable. Cet entretien permet également de veiller à ce que le demandeur comprenne correctement les informations qui lui sont fournies conformément à l'article 6.</p>	<p>1. Afin de faciliter le processus de détermination de l'État membre responsable, l'État membre procédant à cette détermination mène un entretien individuel avec le demandeur, sauf si le demandeur a pris la fuite sans raison valable et motivée ou que les informations fournies par le demandeur en application de l'article 4, paragraphe 2, sont suffisantes pour déterminer l'État membre responsable. Cet entretien permet également de veiller à ce que le demandeur comprenne correctement les informations qui lui sont fournies conformément à l'article 6.</p>

Exposé des motifs

Compte tenu de la gravité des conséquences prévues par la proposition de la Commission en cas de fuite (non-exécution de l'entretien et de la procédure d'examen accélérée), le demandeur doit avoir la possibilité de prouver l'existence d'un motif justifié et, partant, de recouvrer l'intégralité de ses droits.

Amendement 3

COM(2016) 270 final

Article 7

Entretien individuel

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
	<p>Ajouter après le paragraphe 5:</p> <p>6. Au cours de l'entretien prévu au présent article, le demandeur doit être informé de la possibilité de solliciter son accueil dans un État membre donné (et d'en désigner d'autres à titre subsidiaire, à raison de deux au maximum). Le cas échéant, il convient de lui adresser des questions spécifiques afin de vérifier ses connaissances linguistiques, ses séjours préalables, ses contacts avec des membres de communautés provenant du même pays ou de la même région et qui sont en séjour régulier, ses aptitudes professionnelles ainsi que tout autre élément particulièrement pertinent jugé utile à son insertion sociale et de nature à faciliter celle-ci, y compris à titre temporaire.</p>

Exposé des motifs

Afin de décourager les mouvements secondaires, il est préférable de s'assurer dès le début de la préférence du demandeur pour tel ou tel pays (à raison de trois au maximum), ainsi que de ses connaissances, contacts et aptitudes qui sont de nature à faciliter son insertion, y compris à titre temporaire, dans l'intérêt des équilibres sociaux du pays d'accueil.

Amendement 4

COM(2016) 270 final

Article 8, paragraphe 2

Garanties en faveur des mineurs

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
Chaque État membre où un mineur non accompagné est tenu d'être présent veille à ce qu'un représentant représente et/ou assiste le mineur non accompagné en ce qui concerne toutes les procédures pertinentes prévues par le présent règlement.	Chaque État membre veille à ce qu'un représentant représente et/ou assiste le mineur non accompagné en ce qui concerne toutes les procédures pertinentes prévues par le présent règlement.

Exposé des motifs

Compte tenu de leur vulnérabilité, il convient de toujours garantir une assistance et une représentation en faveur des mineurs, y compris lorsque, pour quelque raison que ce soit, ils ne se trouvent pas dans l'État membre responsable de l'examen de leur demande.

Amendement 5

COM(2016) 270 final

Article 10

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
<p>1. Si le demandeur est un mineur non accompagné, seuls les critères prévus au présent article s'appliquent, dans l'ordre où ils sont présentés aux paragraphes 2 à 5.</p> <p>2. L'État membre responsable est celui dans lequel un membre de la famille du mineur non accompagné se trouve légalement, pour autant que ce soit dans l'intérêt supérieur du mineur. Lorsque le demandeur est un mineur marié dont le conjoint ne se trouve pas légalement sur le territoire des États membres, l'État membre responsable est l'État membre où le père, la mère, ou un autre adulte responsable du mineur de par le droit ou la pratique de l'État membre concerné, ou l'un de ses frères ou sœurs se trouve légalement.</p> <p>3. Si le demandeur a un proche qui se trouve légalement dans un autre État membre et s'il est établi, sur la base d'un examen individuel, que ce proche peut s'occuper de lui, cet État membre réunit le mineur et son proche et est l'État membre responsable, à condition que ce soit dans l'intérêt supérieur du mineur.</p>	<p>1. Si le demandeur est un mineur non accompagné, seuls les critères prévus au présent article s'appliquent, dans l'ordre où ils sont présentés aux paragraphes 2 à 5.</p> <p>2. L'État membre responsable est celui dans lequel un membre de la famille du mineur non accompagné se trouve légalement, pour autant que ce soit dans l'intérêt supérieur du mineur. Lorsque le demandeur est un mineur marié dont le conjoint ne se trouve pas légalement sur le territoire des États membres, l'État membre responsable est l'État membre où le père, la mère, ou un autre adulte responsable du mineur de par le droit ou la pratique de l'État membre concerné, ou l'un de ses frères ou sœurs se trouve légalement.</p> <p>3. Si le demandeur a un proche qui se trouve légalement dans un autre État membre et s'il est établi, sur la base d'un examen individuel, que ce proche peut s'occuper de lui, cet État membre réunit le mineur et son proche et est l'État membre responsable, à condition que ce soit dans l'intérêt supérieur du mineur.</p>

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
<p>4. Lorsque des membres de la famille ou des proches visés aux paragraphes 2 et 3 résident dans plusieurs États membres, l'État membre responsable est déterminé en fonction de l'intérêt supérieur du mineur non accompagné.</p> <p>5. En l'absence de membres de la famille ou de proches visés aux paragraphes 2 et 3, l'État membre responsable est celui dans lequel le mineur non accompagné a introduit sa demande de protection internationale en premier lieu, sauf s'il est démontré que cela n'est pas dans l'intérêt supérieur du mineur.</p> <p>6. La Commission est habilitée à adopter des actes délégués en conformité avec l'article 57 en ce qui concerne l'identification des membres de la famille ou des proches du mineur non accompagné; les critères permettant d'établir l'existence de liens familiaux avérés; les critères permettant d'évaluer la capacité d'un proche de s'occuper du mineur non accompagné, y compris lorsque les membres de la famille, les frères ou sœurs ou les proches du mineur non accompagné résident dans plus d'un État membre. Lorsqu'elle exerce son pouvoir d'adopter des actes délégués, la Commission ne va pas au-delà de la portée de l'intérêt supérieur de l'enfant, tel que prévu à l'article 8, paragraphe 3.</p> <p>7. La Commission établit, par voie d'actes d'exécution, les conditions uniformes pour la consultation et l'échange d'informations entre les États membres. Ces actes d'exécution sont adoptés en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 56, paragraphe 2.</p>	<p>4. Lorsque des membres de la famille ou des proches visés aux paragraphes 2 et 3 résident dans plusieurs États membres, l'État membre responsable est déterminé en fonction de l'intérêt supérieur du mineur non accompagné.</p> <p>5. En l'absence de membres de la famille ou de proches visés aux paragraphes 2 et 3, l'État membre responsable est celui dans lequel le mineur non accompagné se trouve pour l'heure, sauf s'il est démontré que cela n'est pas dans l'intérêt supérieur du mineur.</p> <p>6. La Commission est habilitée à adopter des actes délégués en conformité avec l'article 57 en ce qui concerne l'identification des membres de la famille ou des proches du mineur non accompagné; les critères permettant d'établir l'existence de liens familiaux avérés; les critères permettant d'évaluer la capacité d'un proche de s'occuper du mineur non accompagné, y compris lorsque les membres de la famille, les frères ou sœurs ou les proches du mineur non accompagné résident dans plus d'un État membre. Lorsqu'elle exerce son pouvoir d'adopter des actes délégués, la Commission ne va pas au-delà de la portée de l'intérêt supérieur de l'enfant, tel que prévu à l'article 8, paragraphe 3.</p> <p>7. La Commission établit, par voie d'actes d'exécution, les conditions uniformes pour la consultation et l'échange d'informations entre les États membres. Ces actes d'exécution sont adoptés en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 56, paragraphe 2.</p>

Exposé des motifs

Cet amendement se situe dans la logique des prescriptions de la Cour de justice de l'Union européenne (arrêt MA et al., affaire C-648/11) et vise à garantir que la procédure de détermination de l'État membre compétent ne se prolonge pas inutilement.

Amendement 6

COM(2016) 270 final

Ajouter un nouvel article après l'article 14

Préférences, aptitudes et liens pertinents

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
	<p>1. Lorsque, lors de l'entretien prévu à l'article 7, le demandeur a exprimé sa préférence pour un État membre (ou, à titre subsidiaire, pour d'autres États membres à raison de deux au maximum) et en présence d'éléments établis ou plausibles, tels que des connaissances linguistiques, des contacts avec des communautés provenant du même pays ou de la même région d'origine, des aptitudes professionnelles particulières et des perspectives d'emploi, ou d'autres éléments pertinents aux fins de son insertion, y compris à titre temporaire, d'après les indications fournies annuellement par le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), le pays qu'il désigne est responsable de l'examen de la demande de protection internationale pour autant qu'il n'ait pas déjà dépassé, pour l'année en cours, la limite de 50 % du nombre de référence déterminé en fonction de la clé visée à l'article 35.</p> <p>2. Lorsque la limite susmentionnée est déjà dépassée pour l'année en cours, sont responsables de l'examen de la demande de protection internationale, dans l'ordre:</p> <p>a) l'État membre désigné lors de l'entretien comme deuxième choix préférentiel, pour autant que les conditions susmentionnées soient remplies et que la limite visée au paragraphe précédent n'ait pas été dépassée pour l'année en cours;</p> <p>b) l'État membre désigné lors de l'entretien comme troisième choix préférentiel, pour autant que les conditions susmentionnées soient remplies et que la limite visée au paragraphe précédent n'ait pas été dépassée pour l'année en cours.</p> <p>3. Lorsque la limite visée au paragraphe 1 a été dépassée pour les deux pays visés au paragraphe 2, l'État membre responsable du traitement de la demande est déterminé sur la base des articles suivants du présent chapitre.</p>

Exposé des motifs

En application des droits fondamentaux et des principes de solidarité et de répartition équitable, et afin de décourager les mouvements secondaires, il convient de privilégier, dans la hiérarchie des critères de détermination de l'État membre responsable, les liens et les possibilités d'insertion démontrés par le demandeur, ainsi que la capacité d'accueil de chaque pays (déterminée au moyen de la clé de référence visée à l'article 35), plutôt que le pays d'arrivée. Ce raisonnement paraît par ailleurs plus cohérent par rapport à la logique globale de la hiérarchie des critères prévus au chapitre III (qui privilégie en premier lieu les critères liés aux caractéristiques et au parcours de vie du demandeur, à savoir, dans l'ordre: la minorité, les liens familiaux et la possession de documents délivrés par un État membre — y compris des documents qui ne sont plus valides pour autant qu'ils aient expiré moins de deux ans auparavant).

Toujours en vertu des principes de répartition équitable et de solidarité, il est toutefois pertinent de limiter l'application de ce critère à raison d'un seuil de 50 % de la capacité d'accueil de chaque pays, afin d'éviter qu'en période d'afflux plus modéré, la charge ne soit concentrée sur les pays considérés comme plus attractifs et ne sature leurs possibilités d'accueil.

C'est uniquement en cas de dépassement de ce seuil (et si les seuils suivants qui sont visés au paragraphe 3 ont été atteints) que le premier pays d'arrivée demeure responsable de l'examen de la demande.

NB: La notification par l'EASO prévue à l'article 43 doit également être effectuée dans la situation prévue au paragraphe 1 du présent amendement.

Amendement 7

COM(2016) 270 final

Article 28, paragraphe 2

Voies de recours

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
2. Les États membres accordent à la personne concernée un délai de 7 jours après la notification d'une décision de transfert pour exercer son droit à un recours effectif conformément au paragraphe 1.	2. Les États membres accordent à la personne concernée un délai de 15 jours après la notification d'une décision de transfert pour exercer son droit à un recours effectif conformément au paragraphe 1.

Exposé des motifs

Il y a lieu de respecter le principe qui consiste à accorder un délai raisonnable, d'au moins 14 jours (affaire Diouf).

Amendement 8

COM(2016) 270 final

Article 34, paragraphe 2

Principe général

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
2. Le paragraphe 1 s'applique lorsque le système automatisé visé à l'article 44, paragraphe 1, indique que le nombre de demandes de protection internationale dont un État membre est responsable conformément aux critères énoncés au chapitre III, article 3, paragraphe 2) ou 3), articles 18 et 19, outre le nombre de personnes effectivement réinstallées, est supérieur à 150 % du nombre de référence assigné à cet État membre, tel que déterminé par la clé visée à l'article 35.	2. Le paragraphe 1 s'applique lorsque le système automatisé visé à l'article 44, paragraphe 1, indique que le nombre de demandes de protection internationale dont un État membre est responsable conformément aux critères énoncés au chapitre III, article 3, paragraphe 2) ou 3), articles 18 et 19, outre le nombre de personnes effectivement réinstallées, est supérieur à 120 % du nombre de référence assigné à cet État membre, tel que déterminé par la clé visée à l'article 35.

Exposé des motifs

Il convient de fixer le seuil de déclenchement du mécanisme automatique de relocalisation à un niveau qui, bien que supérieur à la capacité d'accueil d'un État membre (telle que déterminée sur la base de l'article 34, paragraphe 2), en assure l'utilité et le caractère applicable.

Eu égard notamment à la plus grande rigidité du régime, dans son ensemble, à la lumière des modifications proposées par la Commission, et compte tenu des statistiques portant sur les trois dernières années, le niveau proposé par la Commission (150 % de la valeur de référence pour chaque État membre) risque, de fait, de ne jamais déclencher le mécanisme, ou de le déclencher lorsque le système d'accueil et les capacités de traitement des États membres les plus exposés seront arrivés à saturation, ce qui aurait pour conséquence de ralentir l'ensemble du système et susciterait inévitablement des tensions sociales.

NB: La notification par l'EASO prévue à l'article 43 devra être adaptée au seuil tel que modifié par le présent amendement.

Amendement 9

COM(2016) 270 final

Article 35

Clé de référence

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
<p>1. Aux fins du mécanisme correcteur, le nombre de référence assigné à chaque État membre est déterminé à l'aide d'une clé.</p> <p>2. La clé de référence mentionnée au paragraphe 1 repose sur les critères suivants applicables à chaque État membre, selon les chiffres établis par Eurostat:</p> <p>a) la taille de la population (pondération de 50 %).</p> <p>b) le PIB total (pondération de 50 %).</p> <p>3. Les critères mentionnés au paragraphe 2 sont appliqués selon la formule énoncée à l'annexe I.</p> <p>4. L'Agence de l'Union européenne pour l'asile fixe la clé de référence et, chaque année, elle adapte les chiffres correspondant aux critères utilisés pour cette dernière ainsi que la clé proprement dite visée au paragraphe 2, sur la base des chiffres d'Eurostat.</p>	<p>1. Aux fins du mécanisme correcteur, le nombre de référence assigné à chaque État membre est déterminé à l'aide d'une clé.</p> <p>2. La clé de référence mentionnée au paragraphe 1 repose sur les critères suivants applicables à chaque État membre, selon les chiffres établis par Eurostat:</p> <p>a) la taille de la population de l'État membre (pondération de 50 %).</p> <p>b) le PIB total de l'État membre (pondération de 50 %);</p> <p>La clé de référence est corrigée par une réduction du quota correspondant pour l'année suivante, égale à 20 % de la différence entre le quota basé sur le PIB et la population et la moyenne du nombre de migrants reçus par l'État membre les trois années précédentes, dans le cas des pays qui ont reçu en moyenne, au cours des trois années précédentes, un quota d'arrivées supérieur à celui fixé sur la base des points a) et b).</p> <p>3. Les critères mentionnés au paragraphe 2 sont appliqués selon la formule énoncée à l'annexe I.</p> <p>4. L'Agence de l'Union européenne pour l'asile fixe la clé de référence et, chaque année, elle adapte les chiffres correspondant aux critères utilisés pour cette dernière ainsi que la clé proprement dite visée au paragraphe 2, sur la base des chiffres d'Eurostat.</p>

Exposé des motifs

Afin de déterminer la capacité d'accueil effective et actuelle d'un État membre, il convient de tenir compte du nombre de migrants qu'il a déjà accueillis et de l'effet exercé par le phénomène migratoire dans sa globalité sur son tissu économique et social. Le présent amendement introduit un élément de correction dans le calcul de la clé de référence, afin de diminuer le risque de voir réduits à néant les objectifs de solidarité et de répartition équitable, qui ont été déclarés prioritaires dans la proposition de règlement. Il répond aussi à l'impératif d'adopter une approche globale qui tienne compte de l'ensemble des politiques en matière d'asile ainsi que du phénomène migratoire dans sa totalité.

NB: Il conviendra bien évidemment d'adapter également la formule visée à l'annexe 1 (à laquelle renvoie le paragraphe 3) en fonction de la mesure correctrice introduite par le présent amendement.

Amendement 10

COM(2016) 270 final

Article 37, paragraphe 3

Solidarité financière

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
<p>3. À la fin de la période de douze mois visée au paragraphe 2, le système automatisé communique à l'État membre ne participant pas au mécanisme d'attribution correcteur le nombre de demandeurs pour lesquels il aurait normalement dû faire office d'État membre d'attribution. Cet État membre verse ensuite une contribution de solidarité de 250 000 EUR par demandeur qui aurait dû lui être attribué pendant la période de douze mois considérée. Cette contribution de solidarité est payée à l'État membre désigné responsable de l'examen des demandes concernées.</p>	<p>3. À la fin de la période de douze mois visée au paragraphe 2, le système automatisé communique à l'État membre ne participant pas au mécanisme d'attribution correcteur le nombre de demandeurs pour lesquels il aurait normalement dû faire office d'État membre d'attribution. Cet État membre verse ensuite une contribution de solidarité de 60 000 EUR par demandeur qui aurait dû lui être attribué pendant la période de douze mois considérée. Cette contribution de solidarité est payée à l'État membre désigné responsable de l'examen des demandes concernées.</p>

Exposé des motifs

L'imposition d'une contribution de solidarité aux États membres qui refusent (y compris temporairement) les relocalisations paraît acceptable et inspirée par un principe recevable. Cependant, le montant de la contribution doit être fixé à un niveau supportable et équitable, afin d'éviter de braquer l'opinion publique et de susciter dans différents États membres le rejet, a priori, du principe même de solidarité. Il convient dès lors de fixer la contribution à un niveau (60 000 EUR) correspondant à des paramètres équitables, par exemple le coût moyen annuel de l'accueil et de l'assistance pour chaque demandeur, dépenses de santé incluses, multiplié par la durée moyenne du permis accordé.

Amendement 11

COM(2016) 271 final

Article 2

Missions

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
<p>L'Agence a pour missions:</p> <p>a) [...]</p> <p>b) [...]</p> <p>c) de soutenir les États membres dans la mise en œuvre du RAEC;</p> <p>d) d'aider les États membres dans la formation d'experts appartenant à toutes les administrations et juridictions nationales, ainsi qu'aux services nationaux compétents en matière d'asile, notamment par l'élaboration d'un programme de formation de base commun;</p> <p>(e) [...]</p> <p>(f) [...]</p>	<p>L'Agence a pour missions:</p> <p>a) [...]</p> <p>b) [...]</p> <p>c) de soutenir les États membres et les collectivités régionales et locales dans la mise en œuvre du RAEC;</p> <p>d) d'aider les États membres et les collectivités régionales et locales dans la formation d'experts appartenant à toutes les administrations et juridictions nationales, ainsi qu'aux services nationaux compétents en matière d'asile, notamment par l'élaboration d'un programme de formation de base commun;</p> <p>(e) [...]</p> <p>(f) [...]</p>

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
g) de fournir une assistance opérationnelle et technique efficace aux États membres, notamment lorsque des pressions disproportionnées s'exercent sur leurs régimes d'asile et d'accueil; [...]	g) de fournir une assistance opérationnelle et technique efficace aux États membres et aux collectivités régionales et locales , notamment lorsque des pressions disproportionnées s'exercent sur leurs régimes d'asile et d'accueil; [...]

Exposé des motifs

Étant donné que ce sont souvent les collectivités locales et régionales qui doivent assurer en tout ou en partie les services d'assistance et d'accueil, il convient que l'EASO leur fournisse à elles aussi un soutien approprié.

Amendement 12

COM(2016) 271 final

Article 3, paragraphe 2

Devoir de coopération loyale et d'échange d'informations

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
2. L'Agence agit en étroite coopération avec les autorités des États membres compétentes en matière d'asile, avec les services nationaux chargés de l'immigration et de l'asile et avec d'autres services nationaux, ainsi qu'avec la Commission. L'Agence exécute ses tâches sans préjudice de celles qui sont attribuées à d'autres instances compétentes de l'Union et agit en étroite coopération avec ces instances et avec le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR).	2. L'Agence agit en étroite coopération avec les autorités des États membres compétentes en matière d'asile, avec les services nationaux chargés de l'immigration et de l'asile et avec d'autres services nationaux, régionaux et locaux , ainsi qu'avec la Commission. L'Agence exécute ses tâches sans préjudice de celles qui sont attribuées à d'autres instances compétentes de l'Union et agit en étroite coopération avec ces instances et avec le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR).

Exposé des motifs

Étant donné que ce sont souvent les collectivités locales et régionales qui doivent assurer en tout ou en partie les services d'assistance et d'accueil des demandeurs, il convient que l'EASO agisse en coopération directe avec elles également.

Amendement 13

COM(2016) 272 final

Article 38

Transfert de données à des pays tiers aux fins du retour

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
	<p>Ajouter après le paragraphe 3:</p> <p>4. Il n'est en aucun cas possible de transférer ou de rendre accessible quelque information que ce soit à des pays tiers qui ne sont pas considérés comme des pays tiers sûrs au sens de la directive 2013/32/UE.</p> <p>5. Il n'est en aucun cas possible de fournir à des pays tiers quelque information que ce soit concernant des mineurs, y compris après qu'ils ont atteint la majorité.</p>

Exposé des motifs

L'article dans son intégralité, même s'il est motivé par l'impératif de faciliter l'exécution des retours, semble exposer les demandeurs à de possibles repréailles à leur retour dans leur pays d'origine, surtout dans ceux qui ne sont pas en mesure d'assurer à leur tour une protection adéquate des données. En tout état de cause, il y a lieu de continuer d'interdire au moins le partage de données avec des pays tiers qui ne sont pas considérés comme sûrs et le partage de données relatives à des mineurs avec quelque pays tiers que ce soit.

II. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS,

Objectifs et approche générale du train de réformes

1. accueille favorablement la décision de la Commission européenne de proposer une réforme globale de la réglementation en matière d'asile, et souligne le lien existant entre les propositions figurant dans le premier train de réformes, présenté le 4 mai 2016, et celles du second, présenté le 13 juillet 2016 (règlement sur les critères de reconnaissance du droit d'asile; règlement établissant une procédure uniforme en matière d'asile; règles communes en matière d'assistance); note que les divergences actuelles entre les systèmes juridiques, les procédures et les dispositifs d'assistance des États membres influencent, de fait, les choix effectués par les demandeurs d'asiles et amplifient les mouvements secondaires, ce qui a une incidence sur l'efficacité du système de détermination de l'État membre responsable et renforce la nécessité d'un recours au dispositif Eurodac et d'un soutien du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO);
2. juge positifs certains des objectifs fixés dans le premier train de propositions, comme la limitation des mouvements secondaires non autorisés, la répartition plus équitable des demandeurs d'asile entre les États membres, le renforcement de l'EASO, ainsi que sa transformation en agence;
3. juge insuffisante l'approche adoptée par la Commission dans la proposition de réforme du règlement de Dublin, selon laquelle les failles du système seraient dues à des crises extraordinaires auxquelles il serait possible de remédier en mettant en place, d'une part, des mesures correctrices et, d'autre part, des mesures visant à renforcer le critère fondamental (la responsabilité du premier pays d'arrivée dans l'Union européenne); nous traversons au contraire une crise structurelle (le nombre annuel des demandes a triplé au cours des trois dernières années, entre 2013 et 2015, pour dépasser les 1 200 000 dossiers, soit neuf fois plus qu'en 1985) et la gestion de l'urgence doit aller de pair avec la mise en place d'un système stable, efficace et mieux intégré;
4. observe que, sous divers aspects, l'application du régime actuel est rendue encore plus rigide par des mécanismes coercitifs (irrecevabilité, refus consécutif de l'assistance, procédure accélérée); invite dès lors les colégislateurs à vérifier attentivement la compatibilité de ces mesures avec les droits fondamentaux, en particulier ceux des individus les plus vulnérables;
5. estime que la capacité à assurer le premier accueil et à traiter les demandes dans les délais, ainsi que la prévention des mouvements secondaires, sont des facteurs déterminants pour la stabilité du système de gestion et de répartition des demandes d'asile;
6. préconise d'intégrer les aspects positifs de la proposition de la Commission (élargissement de la notion de membres de la famille aux frères et sœurs et aux ménages formés après le départ, recevabilité des documents délivrés par un État membre, même lorsqu'ils ont expiré) en prenant davantage en considération le parcours et les aspirations des demandeurs, ainsi que leur expérience professionnelle, afin de décourager les mouvements secondaires; dans ce contexte, souligne qu'il y a lieu, à chaque fois que c'est possible, de privilégier les incitations positives plutôt que les sanctions pour essayer de prévenir les mouvements secondaires forcés;
7. accueille favorablement l'introduction de procédures accélérées et simplifiées, tout en soulignant cependant qu'elles doivent servir à renforcer l'efficacité et la rapidité du régime sans pour autant porter atteinte aux droits fondamentaux; estime en outre qu'il y a lieu de prendre en compte également les demandes déclarées irrecevables ou examinées au moyen d'une procédure accélérée aux fins du calcul de la clé de référence visée à l'article 36;
8. est convaincu que les trois propositions respectent le principe de subsidiarité dans la mesure où elles répondent clairement à des problèmes de nature transnationale, à savoir la solidarité entre les États membres, l'établissement d'un régime d'asile mieux intégré et une meilleure circulation des informations entre États membres, autant d'objectifs qui ne pourraient être atteints par des États membres agissant individuellement; en outre, les mesures proposées sont nécessaires pour atteindre l'objectif consistant à établir des règles uniformes dans toute l'Union européenne; à cet égard, les propositions respectent aussi le principe de proportionnalité;

Principes directeurs et mécanismes de correction et d'indemnisation

9. considère comme un progrès important la prise en compte, comme l'un des facteurs permettant de déterminer la responsabilité de l'examen d'une demande de protection internationale, de la capacité d'accueil de chaque pays en fonction de paramètres objectifs, solution qui avait déjà été envisagée dans la communication de la Commission du 6 avril 2016 — COM(2016) 197; se dit toutefois déçu que le recours à ce critère reste tout à fait secondaire et se limite aux situations de crise;

10. déplore que la proposition de la Commission n'accorde aucune importance aux aspirations des demandeurs, ni à la présence d'éléments objectifs (connaissances linguistiques, aptitudes professionnelles, séjours préalables) qui permettraient de les orienter vers un État membre de destination donné;

11. par conséquent, suggère de réévaluer l'équilibre entre le critère de la capacité d'accueil (compatible, en soi, avec la prise en compte des préférences et du parcours personnel du demandeur) et celui du premier pays d'arrivée, en attribuant à ces deux paramètres un poids au moins égal, et en tenant compte, aux fins de leur application en tout état de cause, de la clé de référence visée à l'article 35;

12. propose en outre, aux fins de la détermination de la capacité d'accueil effective et actuelle d'un État membre, de prendre également en considération le nombre d'arrivées enregistrées dans l'État en question, ce nombre ayant une incidence objective sur la capacité d'accueil et de gestion, en intégrant ce paramètre dans la clé de référence visée à l'article 35;

13. propose, en outre, toujours aux fins de la détermination de la capacité d'accueil effective et actuelle, de continuer d'appliquer une limite dans le temps, au-delà de laquelle l'État membre qui a examiné une demande de protection internationale cesse d'être responsable de l'examen des nouvelles déclarations éventuelles faites par le même demandeur ou d'une demande ultérieure introduite par celui-ci, conformément, à l'article 3, paragraphe 5. Cette limite pourrait être fixée à cinq ans, soit un délai bien plus long que celui en vigueur actuellement;

14. invite les États membres à mettre en place des systèmes internes fiables, transparents et équitables de répartition de la charge que représente l'accueil des migrants sur leurs territoires respectifs, tenant compte des données socio-économiques pertinentes et des efforts consentis antérieurement par les différentes villes et régions ainsi que des besoins et perspectives d'intégration des migrants, et à aider tout particulièrement les villes ou régions qui sont géographiquement exposées et, par conséquent, soumises à une pression particulière;

15. accueille favorablement l'introduction d'un mécanisme correcteur pour la répartition des demandeurs de protection internationale; observe cependant que le seuil de déclenchement du mécanisme proposé par la Commission est tellement élevé (à la lumière, par exemple, des données portant sur les trois dernières années) que, même en cas de crise, le mécanisme risquerait de ne pas être déclenché et n'apporterait en tout cas aucun avantage structurel;

16. considère qu'il est essentiel, pour ne pas rompre la solidarité en alourdissant exagérément la charge pesant sur les États membres, d'appliquer efficacement les règles relatives à l'immigration légale, dans le respect de l'État de droit;

17. observe que la contribution de solidarité qu'il est prévu d'imposer aux États membres qui cessent temporairement de participer au mécanisme automatique de correction est excessivement élevée et qu'elle est déconnectée de paramètres objectifs et équitables, par exemple les dépenses consacrées à l'assistance pendant un laps de temps donné; propose par conséquent d'en réduire le montant, en l'ajustant en fonction de la dépense moyenne annuelle par bénéficiaire (estimée à 20 000 EUR d'après les données disponibles) et de la durée moyenne d'un séjour légal (autorisé entre trois et cinq ans);

18. relève également que la contribution de solidarité proposée par la Commission se limite à des scénarios de suspension volontaire du système tandis que rien n'est prévu en cas de défaut d'exécution des décisions en matière de relocalisation ou de prise en charge des demandeurs ou des bénéficiaires, alors même que les données disponibles indiquent un taux d'exécution tout à fait insuffisant (d'environ 25 %); propose par conséquent que, dans le cadre du renforcement de l'EASO et de sa transformation en agence, des missions de surveillance et d'alerte en cas de manquement lui soient également confiées, aux fins notamment de l'application de sanctions par la Commission européenne; demande, à défaut, de renforcer le Fonds «Asile, migration et intégration» ou de créer un nouveau fonds de solidarité en faveur des États membres et des collectivités régionales et locales pénalisés par les transferts non effectués et de ceux qui sont les plus vertueux dans l'exécution et la réception de ces transferts;

19. souligne, en outre, qu'il est également nécessaire de réduire ladite contribution de solidarité par rapport au montant proposé par la Commission européenne (dans la mesure suggérée dans le présent projet d'avis), afin d'éviter les mauvaises interprétations et de prévenir les risques de défiance accrue des citoyens européens à l'égard de l'Union européenne;

20. réitère son appel à rendre les financements de l'Union européenne destinés à soutenir l'accueil et l'intégration des migrants directement accessibles aux collectivités locales et régionales, qui assument des responsabilités essentielles en la matière;

Mesures de renforcement du régime, procédures et délais

21. recommande de supprimer les mesures les plus sévères (comme le refus d'assistance à l'exclusion des soins de santé) destinées à restreindre les droits fondamentaux des personnes dont la demande est déclarée irrecevable ou qui rejoignent d'autres États membres dans l'attente de l'examen de leur demande par le pays responsable;

22. préconise néanmoins de maintenir un délai maximum — beaucoup plus long toutefois que celui actuellement prévu (par exemple, cinq ans au lieu de douze mois) — au-delà duquel l'État membre responsable de l'examen de la première demande est déchargé de sa responsabilité;

23. souhaite un raccourcissement des délais nécessaires pour obtenir le statut de résident de longue durée pour les bénéficiaires de la protection internationale, surtout en présence de liens pertinents avec d'autres pays que celui dans lequel la demande d'asile est examinée, ce qui aura probablement pour conséquence de décourager également les mouvements secondaires;

24. estime qu'il est de la plus haute importance, compte tenu du lien existant entre la répartition des demandes d'asile entre les États membres et les critères et procédures que ceux-ci adoptent (qui influent sur les choix des demandeurs, ce qui entraîne un «nivelement par le bas» destiné à décourager les arrivées), de parvenir à moyen terme à une reconnaissance mutuelle, entre les États européens, des décisions prises en matière d'asile, ainsi qu'à un traitement direct des demandes par l'Agence européenne pour l'asile (en sus des autorités des États membres);

25. recommande que dans le texte réglementaire, l'expression «représentants des mineurs» soit interprétée et interprétable — et, le cas échéant, modifiée comme telle — au sens de «garants», ou de tout autre terme servant à qualifier, dans le contexte national considéré, une personne ou une instance indépendantes vis-à-vis de l'administration et désignées sur la base de la loi ou d'une autorité judiciaire dans le seul but de préserver l'intérêt du mineur;

Mineurs non accompagnés

26. préconise, à la lumière des données sur l'arrivée en Europe de mineurs non accompagnés (ils étaient 88 000 en 2015, soit 6,7 % du nombre total des demandeurs d'asile), de renforcer les structures et les conditions d'assistance qui leur sont destinées (à cet égard, la proposition de réforme de la directive sur les conditions d'accueil figurant dans le deuxième train de mesures présenté le 13 juillet semble sans conteste pertinente, d'autant que ce sont souvent les collectivités territoriales qui sont mises à contribution);

27. recommande de renforcer l'assistance psychologique et l'écoute des mineurs non accompagnés et de faciliter leur accès à une assistance juridique ainsi que la clarté de celle-ci; préconise aussi de soutenir le travail des garants, en améliorant leur formation et en renforçant leur indépendance, grâce notamment au soutien de l'EASO et de la société civile;

28. recommande de promouvoir une information adéquate et une médiation culturelle dans les zones où séjournent des mineurs non accompagnés, afin notamment de prévenir les sentiments de méfiance et de défiance à leur rencontre;

29. préconise de définir des parcours de transition en alternative au rapatriement immédiat une fois atteint l'âge de la majorité (l'octroi d'une protection temporaire étant généralisé avant la majorité), en tenant compte des éventuels parcours éducatifs en cours;

30. considère qu'il y a lieu de maintenir la prééminence du principe qui veut que les mineurs ne doivent pas être déplacés, y compris lorsqu'ils sont retrouvés dans un autre État membre que celui par lequel ils sont entrés à la suite de mouvements secondaires non autorisés;

31. estime qu'il convient de maintenir la protection et l'assistance, même en cas de doute sur la minorité, et ce jusqu'à ce qu'il soit possible d'exercer un recours et que la procédure judiciaire afférente soit réglée;

Agence de l'Union européenne pour l'asile

32. accueille favorablement l'attribution de missions d'assistance technique et opérationnelle ainsi que de formation à l'Agence européenne pour l'asile (actuellement l'EASO), tout comme l'introduction de la possibilité d'intervenir également (article 16) en l'absence de demande d'un État membre lorsque celui-ci est soumis à des pressions extraordinaires (article 22);

33. souhaite que soient transmises à Eurostat, sous le contrôle de l'EASO, des données qui soient davantage actualisées, plus homogènes et plus complètes, concernant, entre autres, le taux de détention aux fins du transfert ou du rapatriement et les motifs afférents, le taux de transferts effectués, ainsi que les données statistiques sur les mineurs;
34. préconise d'investir davantage dans les systèmes d'accueil et d'insertion des États membres, des régions et des collectivités locales, en favorisant leur activation dès le stade de la procédure d'asile, et de partager les solutions et les bonnes pratiques, y compris entre collectivités territoriales, avec l'appui de l'EASO;
35. recommande de renforcer la coopération transfrontière en ce qui concerne l'échange d'informations entre les autorités des États membres, des régions et des collectivités locales ainsi que la traçabilité des liens familiaux;
36. recommande de renforcer les centres de crise («hotspots») afin de garantir la rapidité et la conformité des procédures de transfert prévues par le règlement à l'examen;

Eurodac

37. juge acceptable tant l'abaissement (de 14 à 6 ans) de l'âge prévu pour le fichage des mineurs dans la proposition concernant Eurodac, compte tenu du nombre élevé de personnes dont la disparition est signalée tardivement, que le partage des données avec les agences européennes et les autorités des États membres; estime en revanche que l'interdiction de partager des données avec des pays tiers doit être maintenue, contrairement à ce que propose la Commission.

Bruxelles, le 8 décembre 2016.

*Le président
du Comité européen des régions*

Markku MARKKULA
