



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 22.11.2000
COM(2000) 755 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT
EUROPEEN**

**Vers une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union,
pour les personnes qui se voient accorder l'asile**

PREFACE

Le point 15 des conclusions de la Présidence lors du Conseil européen de Tampere, les 15 et 16 octobre 1999, précise qu'à terme, les règles communautaires relatives à un régime d'asile européen commun devraient déboucher sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile. La Commission a été invitée à élaborer une communication dans ce domaine.

La Présidence portugaise a organisé en juin 2000 une Conférence européenne consacrée à la problématique du système d'asile européen commun. Les débats sur une procédure commune d'asile et sur un statut uniforme pour les réfugiés ont permis à plusieurs responsables politiques, y compris au niveau ministériel, au Haut Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés (HCR) et à d'autres organisations internationales, à des représentants du monde académique et des ONG, de développer plusieurs pistes de réflexion de manière informelle.

La présente communication expose les réflexions de la Commission concernant cette procédure et ce statut. L'objectif de la communication n'est pas de proposer un ou des systèmes clé en main mais bien d'initier le débat communautaire sur cette perspective à long terme. L'éventail des solutions et des outils est assez ouvert. La Commission entend en effet aborder avec ambition toutes les questions et certains scénarios envisageables afin que le Conseil, le Parlement européen et les différentes organisations concernées par la politique d'asile, puissent mener une discussion complète en vue de dégager des orientations précises.

La Communication étudie d'abord le contexte et les objectifs de la procédure commune et du statut uniforme ; il est en effet important de prendre en compte les flux auxquels doivent faire face les EM ainsi que les caractéristiques de l'environnement juridique avant de préciser les objectifs communs et de proposer un champ d'application utile à l'Union européenne. Elle examine ensuite le champ des possibles d'une part en matière de procédure commune, que ce soit à travers une approche procédurale limitée ou à travers une approche plus intégrée et d'autre part en matière de statut uniforme. Elle souligne la nécessité d'atteindre des analyses communes sous-tendant la procédure et le statut. Enfin la Commission propose une structure générale et une méthode pour l'examen de la communication.

Dans le domaine de l'asile, la Commission rappelle que depuis mai 1999, elle a déposé devant le Conseil et le Parlement les initiatives suivantes : Règlement EURODAC sur les empreintes digitales des demandeurs d'asile (qui sera adopté par le Conseil dans les prochaines semaines), Directive sur le regroupement familial, Décision relative à un Fonds européen pour les réfugiés (adoptée par le Conseil en septembre 2000), Directive sur la protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées, Directive sur les procédures d'asile (octroi et retrait du statut de réfugié). Elle a l'intention de compléter avant la fin 2001 ce paquet législatif dans les domaines suivants : conditions d'accueil des demandeurs d'asile, critères et mécanismes pour déterminer l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile (instrument communautaire successeur à la Convention de Dublin), règles sur la reconnaissance et le contenu du statut de réfugié et formes subsidiaires de protection offrant un statut approprié.

TABLE DES MATIERES

Partie I. Le contexte et les objectifs de la procédure commune et du statut uniforme	p.4
1.1 Un aperçu de la situation de l'asile dans l'Union européenne	p.4
1.2 Les défis et objectifs de la procédure commune et d'un statut uniforme	p.6
1.3 Le champ d'application	p.7
Partie II. D'une procédure commune limitée à une procédure commune intégrée	p.8
2.1 Des normes de procédure de deuxième étape	p.8
2.2 La procédure unique	p.9
2.3 L'accès au territoire	p.9
2.4 Les conséquences sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile	p.10
2.5 Les critères et mécanismes pour la responsabilité de l'examen de la demande d'asile	p.10
2.6 Les retours	p.11
Partie III. Un ou des statuts uniformes valables dans toute l'Union	p.12
3.1 Interprétation commune de la qualité de réfugié et du besoin de protection internationale	p.12
3.2 Les contours du ou des statuts uniformes personnels	p.12
3.3 Documents, droits, libre circulation et droit au séjour dans un autre Etat membre	p.13
3.4 Intégration et accès à la nationalité	p.14
Partie IV. Des analyses communes	p.15
4.1 Informations, échanges et évaluations communes	p.15
4.2 Un dossier à investir en priorité : la collecte des données statistiques	p.16
4.3 Aspects de politique extérieure	p.17
Partie V. Une architecture possible et une méthode d'examen	p.17
5.1 La notion de « à terme »	p.17
5.2 Les moyens	p.18
5.3 Le partenariat avec le HCR et la société civile	p.19
5.4 Le suivi déterminé de la communication	p.19

PARTIE I : LE CONTEXTE ET LES OBJECTIFS D'UNE PROCEDURE COMMUNE ET D'UN STATUT UNIFORME VALABLE DANS TOUTE L'UNION

1.1 Un aperçu de la situation de l'asile dans l'Union européenne

Les sources de la protection internationale dans les Etats membres de l'Union européenne sont évidemment la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967 mais également des dispositions constitutionnelles ou législatives nationales ainsi que d'autres Conventions internationales comme les conséquences qui ont été tirées en matière d'asile du respect de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH - article 3) ou la Convention contre la torture (article 3 également) ou bien encore pour certains la Convention sur les droits de l'enfant. Dans certains Etats membres, les pratiques administratives revêtent une importance particulière eu égard à l'offre de protection dans son ensemble. Le rôle de la jurisprudence nationale et de la Cour Européenne des Droits de l'Homme est essentiel dans l'épanouissement du droit d'asile dans les Etats membres. D'une manière générale, la présence de la persécution individuelle (élément fondamental de la Convention de Genève) n'est donc pas la seule raison d'accorder l'asile en Europe, même si la Convention de Genève est le pilier central.

Par ailleurs, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit dans son article 18 que le droit d'asile est garanti dans le respect des règles de la Convention de Genève et conformément au traité instituant la Communauté européenne et dans son article 19.2 que nul ne peut être éloigné, expulsé ou extradé vers un Etat où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Une appréhension de la réalité du phénomène de l'asile en Europe doit nécessairement s'inscrire dans une analyse à moyen et long terme. Ainsi si le nombre des demandes d'asile dans l'Union a fortement diminué après le pic de 1992-93, on constate une remontée constante depuis la mi-1996. D'une part les Etats membres sont touchés différemment au niveau des flux reçus ; d'autre part si, certains Etats membres ont reçu une demande stabilisée voire en relative diminution (la RFA a vu sa part diminuer jusqu'à atteindre 25 % du total de l'Union en 1999), d'autres ont connu une croissance très importante depuis deux ans notamment (RU, B par exemple).

Graphiques : Estimations Eurostat – sources : Etats membres et Eurostat

Fig.1 – Demandes d'asile dans UE-15, 1985-2000 (en milliers)



Fig.2 – Pourcentages entre Etats membres des demandes d’asile, moyenne entre 1997 et 1999 (total = 892 381)

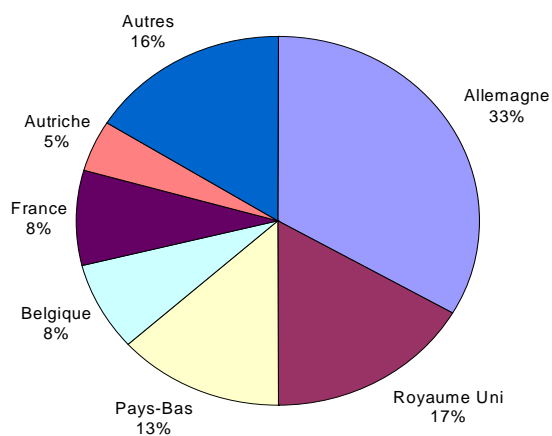


Fig.3 – Pourcentages entre Etats membres des reconnaissances au titre de la Convention de Genève, moyenne entre 1997 et 1999 (total : 89 576)

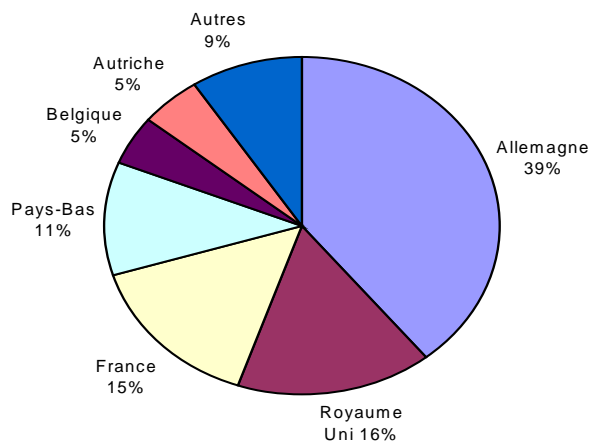
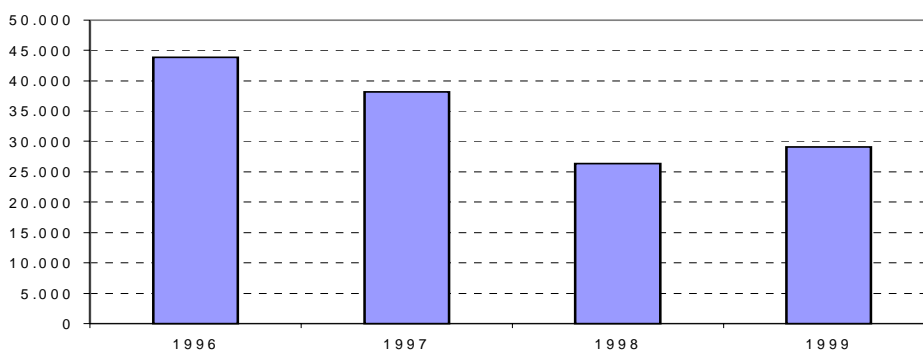


Fig.4 – Reconnaissances au titre de la Convention de Genève dans l’UE-15, de 1996 à 1999



Alors que les admissions au statut de réfugié défini par la Convention de Genève connaissent au début de la décennie '90 une certaine stabilité en valeur absolue en dépit des variations de la demande, on constate au cours des dernières années un relatif déclin. Il pourrait s'expliquer par les raisons suivantes :

- des mesures adoptées par des Etats membres ou par l'Union européenne qui auraient pour effet de détourner certains flux de réfugiés vers d'autres destinations ou de dissuader certains réfugiés de formuler une demande d'asile ;
- l'hypothèse avancée par certains de flux de plus en plus mixtes où une migration économique serait dissimulée sous les demandes d'asile, ce qui entraîne naturellement des rejets des demandes ;
- une inadéquation croissante entre la nature de la demande et les critères de la Convention de Genève. Ceci s'explique en grande partie par la recrudescence de conflits

armés entraînant une situation d'insécurité généralisée et des violations des droits de l'homme qu'il est difficile de faire coïncider avec la notion de persécution telle que l'appréhende une longue tradition d'interprétation de la Convention de Genève en Europe. Il serait hasardeux d'expliquer la baisse globale des admissions au statut de réfugié dans le total de l'Union par une interprétation « de plus en plus restrictive » de la Convention de Genève en ce qui concerne de telles situations. En effet, d'une part les demandes émanant de pays où la persécution individuelle présente des formes facilement identifiables continuent à correspondre à des taux élevés d'admission au statut de réfugié. D'autre part, l'évolution de la jurisprudence des instances d'appel a conduit à englober progressivement dans le champ d'application de la Convention de Genève des situations nouvelles. Néanmoins, ces tendances génèrent des problèmes de divergence de jurisprudence qui ne garantissent pas un espace commun européen.

En tout état de cause, il convient de prendre également en considération les autres moyens par lesquels les Etats membres répondent aux besoins avérés de protection. Les Etats membres ont développé les formes de protection complémentaires ou subsidiaires afin d'accorder aux demandeurs d'asile une protection adéquate lorsqu'ils ne sont pas couverts par la Convention de Genève mais qu'ils ont néanmoins besoin d'une protection internationale. L'article 3 de la CEDH joue dans ce contexte un rôle primordial. Ces protections ont été élaborées de manière non coordonnée et sont en évolution constante dans chacun des Etats membres. Dans plusieurs Etats membres, les protections subsidiaires dépassent en nombre¹ les reconnaissances à la qualité de réfugiés au titre de la Convention de Genève.

1.2 Les défis et objectifs d'une procédure d'asile commune et d'un statut uniforme

La définition d'orientations conduisant vers une procédure commune et un statut uniforme requiert un consensus sur les défis et objectifs à atteindre. A cet égard, la Commission propose les éléments suivants :

- Dans la ligne des conclusions de Tampere, adopter des principes clairs et offrant des garanties à ceux qui, légitimement, cherchent protection dans l'Union européenne et demandent accès à son territoire. Ces principes doivent rester pleinement attachés au respect de la Convention de Genève sur les réfugiés et d'autres instruments pertinents en matière de droits de l'homme et fonder une capacité de répondre aux besoins humanitaires sur la base de la solidarité.
- Respecter de manière absolue le droit de demander l'asile ; appliquer intégralement et globalement la Convention de Genève ; assurer que nul ne sera renvoyé là où il risque à nouveau d'être persécuté, c'est-à-dire maintenir le principe de non-refoulement.
- Permettre aux Etats membres d'identifier ceux qui ont véritablement besoin d'une protection et de répondre de manière appropriée aux situations de vulnérabilité. Les règles adoptées doivent donc être équitables, efficaces et conduire à des décisions rapides et de qualité.

¹ Par exemple pour les années 1998 et 1999, la part des statuts subsidiaires par rapport aux statuts de la Convention de Genève est au moins double pour les Etats membres suivants : Pays-Bas, Grèce, Finlande, Suède, Danemark, Portugal. Dans d'autres Etats membres qui ont récemment introduit des formes de protection subsidiaire, une augmentation constante est observée (Autriche, France, Espagne). En Allemagne et au Royaume-Uni, les statuts subsidiaires constituent une part substantielle et constante des décisions positives en matière de protection.

- Développer une telle procédure et un tel statut en l'inscrivant dans une politique commune de la migration dans toutes ses dimensions (partenariat avec les pays d'origine, traitement équitable pour les ressortissants de pays tiers, gestion des flux migratoires). En particulier :

- préserver la spécificité de l'admission humanitaire et du droit d'asile dans l'Union européenne, par rapport à l'entrée pour d'autres raisons ;

- trouver un équilibre entre le respect absolu de la spécificité de cette admission humanitaire et les objectifs légitimes de prévention et de lutte contre l'immigration illégale.

Dans ce contexte, la Commission estime que les Etats membres seraient dans une meilleure position pour combattre ce qui est présenté comme un réel abus du système d'asile, s'ils s'équipent d'un vaste champ de politiques de gestion de l'immigration, politiques qui soient ouvertes, transparentes, tenant mieux compte de la situation économique et démographique dans les Etats membres de l'Union. Les liens complexes entre ces différentes dimensions seront davantage explorés dans une communication séparée.

- Limiter les mouvements secondaires uniquement influencés par la diversité des règles applicables. Les divergences de politique d'asile entre les différents Etats membres doivent disparaître et une égalisation des conditions doit être recherchée, afin d'en éviter les effets négatifs pour l'intérêt des Etats membres. En outre, les réfugiés et les personnes sollicitant une protection doivent pouvoir bénéficier globalement des mêmes conditions d'examen de leur demande ainsi que des mêmes conditions de protection et de séjour, quelque soit l'Etat membre. Ceux qui n'ont pas ou plus besoin de protection doivent également recevoir un traitement équivalent.

- Considérer la première étape prévue dans les paragraphes 14, 16 et 17 des conclusions de Tampere et dans le tableau de bord présenté au printemps 2000 comme le pilier sur lequel une procédure commune et un statut uniforme peuvent être élaborés.

- Baser les règles définies sur le Traité et respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Ces règles s'inscrivant dans le cadre général du développement de l'Union européenne en tant qu'espace de Liberté, de sécurité et de justice, elles doivent contribuer à assurer le plus largement possible la libre circulation des personnes.

- Procéder à la consultation des organisations internationales concernées, notamment le HCR, sur la base de la Déclaration n° 17 du Traité d'Amsterdam.

1.3 Le champ d'application

Compte tenu des données relatives aux flux, des éléments rappelés au point 1.1, des différents types de besoins de protection internationale, des termes même du Traité et des conclusions de Tampere sur le système d'asile européen commun, des objectifs susmentionnés et notamment l'objectif d'efficacité et d'équilibre, la procédure commune et le statut uniforme doivent s'attacher à tous les besoins de protection internationales et pas seulement ceux couverts par la Convention de Genève.

La Commission estime important de clarifier un point de prime abord : pour elle, la procédure commune et le statut uniforme n'ont pas pour but d'organiser la reconnaissance de la qualité de réfugié au titre de la Convention de Genève ou de protections subsidiaires par des décisions individuelles positives ou négatives prises au niveau d'un organe communautaire. Cette option serait tout à fait incompatible avec les principes de proportionnalité et de

subsidiarité. Elle impliquerait en outre la création d'un organe juridictionnel spécifique d'appel des décisions individuelles.

Dans le contexte d'une procédure commune et d'un statut uniforme, il pourrait être envisagé, dans une deuxième étape, d'approfondir les mécanismes et le contenu de la protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées. La directive proposée en mai 2000 a pour objectif, par des règles et mécanismes minimaux, justes et équilibrés, de permettre aux Etats membres de faire face à un tel afflux massif. La Commission n'inclut néanmoins pas cette problématique dans cette communication.

PARTIE II : D'UNE PROCEDURE COMMUNE LIMITEE A UNE PROCEDURE COMMUNE INTEGREE

2.1 Des normes de procédure de deuxième étape

L'objectif de la proposition de directive relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié est d'instaurer à court terme un niveau minimum d'harmonisation des règles applicables en la matière dans la Communauté. Elle n'oblige pas les Etats membres à appliquer des procédures uniformes. Ils conservent ainsi leurs systèmes nationaux, sous réserve du respect de certaines normes et conditions en ce qui concerne les autorités compétentes et les procédures applicables. C'est une première mesure dans le sens où elle laisse également aux Etats membres le choix d'appliquer ou non des normes dans les procédures de protection subsidiaire pour les personnes dont il est établi qu'elles ne sont pas des réfugiés.

Dans une deuxième étape, la définition d'une procédure commune implique une restriction de la faculté de faire des choix dans les domaines où la première étape a permis une certaine flexibilité ou bien de la faculté de déroger à certaines dispositions. Il serait nécessaire de restreindre, en vue d'établir une procédure commune, le champ de la flexibilité donnée aux Etats membres, sur le caractère et les compétences de la première instance et les instances d'appel (notion commune d'indépendance par rapport aux autorités politiques par exemple), les procédures d'admissibilité, les procédures accélérées, les procédures aux frontières. En deuxième lieu, il pourrait être possible de faire converger les interprétations nationales des normes flexibles, par exemple celles sur les délais.

Ensuite, il resterait à trancher sur l'avenir de certains concepts, notamment ceux de pays d'origine sûrs et de pays tiers sûrs. Plusieurs options sont possibles : soit on envisage l'adoption de listes communes, soit on élimine ces concepts. L'élargissement de l'Union européenne est à cet égard un facteur à prendre en compte.

Enfin la nécessité de légiférer sur d'autres aspects non couverts par la première étape devra être examinée (par exemple : règles sur la qualité de l'examen des demandes et des décisions, traitements des documents introduits par le demandeur, traduction des documents, mode et durée de l'entretien, séance d'audition lors du recours).

2.2 La procédure unique

Un certain nombre d'Etats membres ont déjà choisi la voie procédurale du « guichet unique » et parmi ceux qui préparent des modifications de leur dispositif législatif en matière d'asile, beaucoup choisissent cette voie. Le guichet unique a pour objectif de rassembler l'examen de tous les besoins de protection auprès de la même instance en vue de garantir au demandeur qu'aucune forme de persécution ou de risques ne soit pas prise en compte mais aussi de

réduire la durée totale de l'examen de la demande de protection internationale. Ainsi, à côté de l'examen de la qualité de réfugié au titre de la Convention de Genève et en cas de rejet sur cette base, l'instance examine la requête au titre de la ou des protections complémentaires. Cela se différencie d'une pratique où il est procédé à l'examen de la demande par une instance au titre de la Convention de Genève et en cas de rejet par le dernier appel, il doit être à nouveau procédé à l'examen d'une demande au titre d'une protection subsidiaire, par une autre autorité dans certains cas. On peut penser qu'il s'agirait d'une contribution importante à la procédure commune.

Néanmoins, l'instauration d'une telle procédure implique l'examen de plusieurs questions :

- Y a-t-il un risque de dévalorisation de la reconnaissance de la qualité de réfugié au titre de la Convention de Genève et si oui, comment l'éviter, par exemple par des obligations d'examen en degrés hiérarchisés (obligation d'examiner une demande tout d'abord sur les critères de la Convention de Genève et de fermer le dossier si les critères sont remplis ; passer ensuite aux autres besoins de protection si les critères ne sont pas remplis) et des obligations de motivations ?
- Comment gérer la procédure d'appel et la contestation par un demandeur du rejet au titre de la Convention de Genève même si une protection subsidiaire lui a été reconnue ?
- Doit-on exclure de cette procédure certains obstacles à l'éloignement ?

En vue d'éclairer les travaux, la Commission lancera une étude sur ce sujet.

2.3 L'accès au territoire

2.3.1 Visas et mesures de contrôles des frontières extérieures

Certaines approches communes pourraient être adoptées en matière de politique des visas et du contrôle des frontières extérieures afin de tenir compte de la spécificité de l'asile. La ré-introduction de l'obligation de visas pour les ressortissants de pays tiers normalement exclus de cette obligation, en vue de combattre des flux soudains et massifs, la facilitation de la procédure de visas dans des situations précises qu'il conviendrait de déterminer, la prise en compte des besoins de protection internationale dans les mesures légitimes de lutte contre l'immigration illégale et contre le trafic des êtres humains, à l'image de ce qui est fait dans le cadre des protocoles à la Convention des Nations Unies sur le crime organisé transnational, sont des domaines à approfondir.

2.3.2 La demande d'asile faite à l'extérieur de l'Union européenne et la ré-installation

Le traitement de la demande de protection dans les régions d'origine et la facilitation de l'arrivée de réfugiés sur le territoire des Etats membres par un mécanisme de ré-installation constituent des moyens d'offrir un accès rapidement à la protection sans que les réfugiés n'aient à être victimes des réseaux d'immigration illégale et de trafic des êtres humains ou qu'ils aient à attendre plusieurs années parfois avant que le statut leur soit reconnu.

En ce qui concerne les programmes de ré-installation, seuls 4 Etats membres de l'Union européenne en connaissent, en coopération avec le HCR. Les USA ont typiquement une procédure d'asile à deux voies : l'une pour les arrivées spontanées et l'autre, avec des caractéristiques procédurales très différentes, basée sur un programme de ré-installation. Il est fondé sur une forte coordination interne entre les différents pouvoirs publics concernés et une coopération avec les ONG et le HCR. Cette option, aux yeux de la Commission, doit être

complémentaire et ne peut porter préjudice à un traitement approprié des demandes individuelles telles qu'elles s'expriment dans le cadre d'arrivées spontanées.

L'examen de ces options dans le contexte d'une procédure commune d'asile requiert que soient étudiées plusieurs questions : rôles des instances dans les Etats membres, des missions diplomatiques dans les régions d'origine, des institutions communautaires et du HCR, coûts et investissements engendrés, conditions d'examen des demandes, choix des régions ou pays d'origine, champ d'application en matière de protection (seulement réfugiés au sens de la Convention de Genève ou également personnes ayant un autre besoin de protection internationale), quotas et répartition entre Etats membres, relation entre les demandes faites dans le cadre du programme de réinstallation et demandes « spontanées » dans un Etat membre de l'Union européenne, etc... La Commission conduira des études de faisabilité.

2.4 Les conséquences sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile

Une procédure commune n'implique pas, en tant que telle, un système uniforme de conditions d'accueil des demandeurs d'asile. La Commission estime que le besoin d'harmonisation en matière de conditions d'accueil est lié à deux objectifs principaux : offrir aux demandeurs d'asile un niveau équivalent de conditions de vie à travers la Communauté (indépendamment de l'Etat membre où ils se trouvent) et éviter les mouvements secondaires qui résulteraient d'une différence de conditions entre Etats membres. La Commission fera une proposition législative en vue d'une première étape au début 2001.

Dans un deuxième temps, il sera nécessaire d'examiner si, dans la mesure où les objectifs susmentionnés auront été atteints par l'adoption de normes minimales communes sur les conditions d'accueil, il est encore nécessaire d'élaborer des étapes supplémentaires d'uniformisation entre les systèmes nationaux d'accueil sur la base de la même méthode que décrite au point 2.1 (limitation des options, convergence des interprétations nationales des normes flexibles, introduction de nouveaux éléments). Une procédure commune impliquera un nombre plus important de personnes dans le champ d'application des systèmes d'accueil avant une décision finale sur le besoin de protection, notamment si la voie de la procédure unique est choisie. En effet, toutes les personnes qui sollicitent une protection internationale (et pas seulement les demandeurs d'asile au titre de la Convention de Genève) suivraient une procédure identique et devraient donc recevoir le même type de traitement en matière d'accueil.

2.5 Les critères et mécanismes pour la responsabilité de l'examen de la demande d'asile

L'adoption d'une procédure commune et d'un statut uniforme devrait contribuer à poser de manière très différente la question de la solidarité entre les Etats membres. En effet, un tel cadre commun devrait être de nature à atténuer les effets d'un « asylum shopping » aujourd'hui dénoncés par de nombreux observateurs et de diminuer les mouvements secondaires qui y sont liés. La Commission est néanmoins consciente de ce que l'exigence de solidarité se pose dès aujourd'hui. Une première réponse y a été apportée par la mise en oeuvre du Fonds européen pour les réfugiés et le débat devrait se prolonger dans le cadre des négociations relatives à la proposition de directive sur la protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées.

L'établissement de standards communs en ce qui concerne les conditions d'accueil, les procédures d'asile et les modalités d'admission à la protection internationale, est donc de nature à limiter les mouvements secondaires. Toutefois ceci n'est pas de nature à écarter la nécessité de se doter de mécanismes pour la responsabilité de l'examen de la demande d'asile,

qui soient à la fois clairs et efficaces. Il subsistera toujours des facteurs de nature à orienter les flux de demandeurs d'asile de manière inégale entre les Etats membres : langue, présence de parentèle ou d'une communauté de même origine etc... La Commission procède en ce moment à l'évaluation de la mise en oeuvre de la Convention de Dublin et proposera au printemps 2001, dans une première étape, un instrument communautaire destiné à succéder à cette Convention. Plusieurs solutions peuvent être envisagées et ont été décrites dans le document de travail des services de la Commission SEC (2000)522.

Il est vraisemblable que l'instrument destiné à succéder à la Convention de Dublin s'inscrive dans la ligne des principes fondant cette dernière en y apportant les améliorations inspirées par l'expérience. Toutefois dans le contexte de la mise en place d'une procédure commune et d'un statut uniforme, un système où le seul critère est le lieu où la demande a été présentée, accompagné d'un simple mécanisme de reprise en charge rendu efficace par Eurodac, pourrait davantage être envisagé qu'aujourd'hui.

2.6 Les retours

Une politique de retours ou d'éloignement efficace est absolument indispensable à la crédibilité du système commun d'asile et à la procédure commune. Ainsi, lorsqu'un demandeur de protection a bénéficié d'une procédure équitable et complète, où tous les besoins de protection internationale et les obstacles au retour ont été examinés, que sa demande a été rejetée, et qu'il n'existe plus d'autre droit à séjourner, il doit quitter le territoire et retourner dans son pays d'origine ou dans un pays tiers. Dans le cas contraire, c'est toute la procédure d'admission et d'examen de la demande d'asile qui est remise en question, notamment lorsqu'un nombre important de personnes font des demandes de manière abusive. La mise en oeuvre effective de ce principe de retour contribue à l'efficacité et à la protection de l'intégrité du système d'asile. Des principes communs pourraient être élaborés si nécessaire au niveau de l'Union européenne.

Priorité doit être donnée aux retours volontaires. Dans cette perspective, la Commission formule le voeu que l'utilisation du Fonds européen pour les réfugiés constitue un incitant au développement de programmes en la matière. Néanmoins, les retours volontaires doivent être accompagnés de retours forcés dans les cas nécessaires, afin de crédibiliser le système d'asile et la politique d'éloignement effective.

S'agissant des réfugiés reconnus ou des personnes bénéficiant de formes de protection internationale, il peut arriver que ces personnes veuillent retourner volontairement, bien qu'elles aient encore légalement le droit de résider dans le pays d'accueil. Tout en tenant compte du fait que ce retour est fondé sur une volonté personnelle de quitter le pays d'accueil, ces efforts peuvent être soutenus de manière appropriée par la Communauté. Des orientations communes pourraient également être adoptées au niveau de l'Union européenne, le cas échéant, afin d'accompagner de façon coordonnée ce type de retours.

PARTIE III : UN OU DES STATUTS UNIFORMES VALABLES DANS TOUTE L'UNION

3.1 Interprétation commune de la qualité de réfugié et du besoin de protection internationale

La Commission présentera en 2001 des propositions législatives en matière de rapprochement des règles sur la reconnaissance de la qualité et le contenu du statut de réfugié ainsi que sur les formes de protection subsidiaire offrant un statut approprié. A l'issue de cette première étape, et sans préjuger du résultat, il sera nécessaire d'examiner si des mécanismes peuvent être élaborés pour corriger certaines différences qui subsisteraient éventuellement ou prévenir un phénomène d'interprétation divergente des normes communautaires.

Un demandeur de protection doit pouvoir être raisonnablement certain que, quelque soit l'Etat membre auquel il s'adresse, il bénéficiera de chances équivalentes d'obtenir une protection appropriée. On trouvera dans la partie IV des éléments qui pourront contribuer à limiter les différences d'interprétation. Néanmoins, au niveau du statut, une des options serait que les Etats membres aient à disposition au moins une forme de protection subsidiaire qui permette de faire en sorte qu'une personne obtienne ce statut, alors qu'elle aurait éventuellement obtenu un statut de réfugié dans un autre Etat membre, et qu'ainsi elle ne soit pas gravement lésée. Le niveau des droits attachés à cette protection subsidiaire revêt donc une importance capitale.

Une grande adéquation entre Etats membres en matière d'identification des besoins de protection et de leurs conditions de cessation sont essentielles à l'efficacité du système commun, surtout si l'on souhaite s'orienter vers une reconnaissance mutuelle des décisions négatives et des formes de coopération commune pour la mise en oeuvre de ces décisions. Une interprétation commune des raisons qui justifient la levée d'une protection est donc cruciale. Si on prend le cas d'une protection subsidiaire accordée à un groupe important de personnes en provenance d'un même pays tiers et qui serait levée par un Etat membre et pas dans un autre, cela aurait un effet négatif de mouvements secondaires et dégraderait l'idée même d'un statut uniforme valable dans toute l'Union.

Le processus de consultations globales engagé récemment par le HCR aura bien entendu une influence sur celui engagé au niveau de l'Union européenne.

3.2 Les contours du ou des statuts uniformes personnels

3.2.1 Transcrire le statut de réfugié de Genève dans le droit communautaire ?

La reconnaissance de la qualité de réfugié s'impose à toutes les parties à la Convention de Genève. Les droits et bénéfices des réfugiés au sens de la Convention de Genève sont inscrits dans cette Convention et sont contraignants dans les Etats membres. Il ne s'agira donc pas de remplacer ces droits avec un régime « régional » mais de les transcrire, si nécessaire, dans le droit communautaire notamment au regard de l'harmonisation des droits des ressortissants des pays tiers, de l'objectif d'application uniforme de ces droits, de la libre circulation et du droit au séjour dans un autre Etat membre, ainsi que des avancées de la construction communautaire en matière de droits fondamentaux.

3.2.2 Un ou des statuts subsidiaires

Bien que la qualité de réfugié ne soit pas forcément définitive dans la Convention de Genève, les besoins de protection auxquels répondent les formes de protection subsidiaire s'appliquent plus souvent dans des termes temporels plus limités. Elles répondent également souvent à des besoins individuels de protection qui peuvent être extrêmement spécifiques et parallèlement, à des situations collectives (situation de violence généralisée par exemple). Plusieurs formes de protection uniformes avec des modulations concernant la cessation pourraient donc être envisagées. Il s'agira d'examiner si la ou les formes de protection subsidiaires doivent contenir des droits variables selon les motifs d'admission ou de la durée pour laquelle elle est mise en place ou si ces variations ne compliqueraient pas inutilement le système d'asile.

3.2.3 Un statut unique

Un statut unique, accordant les mêmes types de droits aux réfugiés reconnus sous la Convention de Genève et aux personnes bénéficiant de protection subsidiaire pourrait être une option afin de simplifier la pratique et le système mais aussi en vue de compléter l'option du guichet unique notamment afin d'éviter un usage systématique de l'appel à un rejet de reconnaissance sur la base de la Convention de Genève. Il s'agira d'examiner comment éviter qu'un tel statut ne dégrade les droits attachés au statut de réfugié conventionnel, l'option la plus évidente étant d'accorder le même type de droits que ceux accordés notamment dans la Convention de Genève. Pourra également être examinée la question de modulations quant à la durée du séjour.

3.3 *Documents, droits, libre circulation et droit au séjour dans un autre Etat membre*

Le socle de référence des droits accordés aux personnes bénéficiant d'une protection doit être les droits accordés aux ressortissants des pays tiers résidant légalement dans l'Union européenne, qui eux mêmes doivent être comparables à ceux des citoyens de l'Union. Toutefois, il sera nécessaire d'examiner dans quelle mesure les droits accordés aux personnes bénéficiant d'une protection doivent prendre en compte des éléments spécifiques en raison de la situation de protection, de la vulnérabilité de ces personnes et du fait qu'elles n'ont pas choisi de plein gré de quitter leur société d'origine.

Accès aux activités salariées et non salariées, conditions d'acquisition ou exemption de permis de travail, accès à des droits sociaux (protection et assistance sociale), à l'éducation, aux soins de santé (nécessitant parfois une approche spéciale en raison de la vulnérabilité de certaines personnes protégées due à l'expérience de la persécution politique ou de la prison, de la torture et des circonstances de la fuite) sont des éléments du statut à harmoniser comme l'est le regroupement familial ainsi que le type de statut accordé aux membres de la famille réunis. La Commission a déjà fait des propositions dans ce dernier domaine en décembre 1999.

Un ou des statuts uniformes impliquent également des titres de séjour et de voyage harmonisés dans leur durée, leur format et leurs conditions de renouvellement.

Les conditions de séjour dans un autre Etat membre sont à examiner. Par exemple, dans le cas d'un réfugié conventionnel qui a vocation à être un résident de longue durée, le statut uniforme valable dans toute l'Union pourrait entraîner la possibilité de s'établir dans un autre Etat membre au bout d'un certain nombre d'années ou d'aller y poursuivre des études ou une formation. Les conditions devraient être équivalentes à celles imposées aux citoyens de l'Union européenne (des conditions de ressources ou un emploi devraient être exigées). Les questions de transferts de protection entre Etats membres ou de cessation de la protection devraient être étudiées dans ce contexte ainsi que des mécanismes d'information ou de

transmission du dossier constitué lors de l'examen de la demande du réfugié qui pourraient accompagner ce changement de résidence. On peut légitimement se demander si tous les mécanismes de transfert de responsabilité tels qu'établis dans l'Accord européen sur le transfert de la responsabilité à l'égard des réfugiés² ou qui peuvent éventuellement faire l'objet d'accords bilatéraux entre Etats membres, seraient encore indispensables dans le cadre d'un statut uniforme valable dans toute l'Union. La Commission lancera une étude sur ce sujet.

Ces droits n'excluent pas l'application de mesures liées à la préservation de l'ordre public et la sécurité nationale des Etats membres, en tout état de cause dans le respect du principe de non-refoulement.

Dans le contexte du statut uniforme, il est en outre nécessaire d'examiner la problématique de la lutte contre la discrimination menée sur la base de l'article 13 du Traité instituant la Communauté européenne. La Commission rappelle notamment que, suite aux accords du Conseil sur le paquet de mesures en matière de non-discrimination, la Communauté s'est engagée à mettre en oeuvre le principe d'égalité de traitement sans distinction de race, d'origine ethnique, de religion ou des convictions, d'un handicap, de l'âge ou de l'orientation sexuelle. Les deux directives qui mettent en oeuvre ce principe s'appliquent également aux ressortissants des pays tiers et aux apatrides résidant légalement dans l'Union et fourniront donc déjà une bonne base de protection pour les personnes bénéficiant d'une protection internationale.

3.4 *Intégration et accès à la nationalité*

Les réfugiés et les personnes sous protection devraient bénéficier de et contribuer à des politiques d'intégration dans des conditions conduisant à une égalité des chances équivalente dans tous les Etats membres, tout en tenant compte de la diversité et des spécificités des initiatives notamment dans les communautés locales et la société civile. Le droit à l'emploi est évidemment crucial dans ce domaine mais il doit parfois être accompagné de mesures ciblées afin d'aider les personnes sous protection à s'intégrer dans le marché du travail par exemple par des mesures spéciales en matière d'éducation et de formation . Des initiatives communautaires comme le programme Equal ou le Fonds européen pour les réfugiés peuvent accompagner des mesures nationales. L'Union européenne doit pouvoir profiter de tous les talents des réfugiés, y compris professionnels.

Dans le même temps, les mesures d'intégration doivent également trouver un équilibre avec la nécessité pour certains réfugiés et personnes sous protection de préparer un retour dans leur pays d'origine. Des approches communes pourraient également être adoptées afin d'offrir une solution durable en cas d'impossibilité de retour dans le pays d'origine après un certain nombre d'années.

Le Traité CE ne contient pas de disposition relative à l'accès à la nationalité. Néanmoins les conclusions de Tampere soulignent que le Conseil européen fait sien l'objectif d'offrir aux ressortissants de pays tiers résidant légalement depuis longtemps dans l'Union la possibilité d'obtenir la nationalité de l'Etat membre dans lequel ils résident. La Convention de Genève prévoit que les Etats parties facilitent l'acquisition de la nationalité (article 34). La Commission envisage d'un oeil favorable le développement d'une réflexion commune à ce

² Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1980 ; tous les Etats membres de l'Union européenne ne sont pas parties à cet accord.

propos. Celle-ci pourrait également, à terme, s'étendre à l'offre d'une forme de citoyenneté civique, basée sur le Traité CE, inspirée de la Charte des droits fondamentaux et constituée de droits et obligations offerts aux ressortissants de pays tiers.

Une intégration réussie dans la société des réfugiés et autres personnes bénéficiant d'une protection implique un environnement politique favorable. Récemment, dans certains Etats membres, ont pu être constatées des réactions racistes et xénophobes dirigées souvent contre les réfugiés ou les demandeurs d'asile. Les responsables politiques et les médias ont un rôle crucial dans la formation de l'opinion publique et doivent éviter les déclarations suscitant les sentiments dominés par le racisme.

PARTIE IV : DES ANALYSES COMMUNES

Les éléments exposés dans les parties II et III requièrent une mobilisation poussée en matière d'informations, d'évaluations, de données statistiques et d'intégration de certains aspects de politiques extérieures afin que des analyses communes soutiennent la procédure commune et le statut uniforme.

4.1 Informations, échanges et évaluations communes

Les autorités nationales et les instances d'appel doivent avoir accès à de multiples sources d'information et d'évaluation en vue d'appliquer les normes et principes adoptés au niveau communautaire et de percevoir les risques, les besoins de protection et les situations dans les pays d'origine de manière convergente, d'approfondir la qualité de leurs décisions, de comparer les pratiques et d'en adopter les meilleures. Cela exige le développement de règles communes sur l'échange d'informations sur les pays d'origine et les pays de transit, une politique harmonisée en ce qui concerne l'objet de ces informations dans les décisions individuelles et dans la procédure d'asile en général, ainsi que concernant les conséquences tirées de ces informations pour l'examen des demandes.

Des règles communes pour l'échange d'informations permettraient aux instances des États membres de partager dans la confiance des informations recueillies dans les pays d'origine et les pays de transit sur la situation générale dans ces pays et les violations de droits de l'homme qui y ont lieu. Pour ce faire, des réseaux devraient être établis pour des contacts permanents et, autant que nécessaire, des liens quotidiens entre les instances de premier ressort chargées de l'examen des demandes dans l'Union européenne et les ambassades des États membres à l'étranger. Les initiatives ultérieures pour élaborer les rapports communs basés sur un éventail de sources d'information, y compris les organisations internationales et non-gouvernementales, pourraient encore préparer le terrain d'une approche commune.

Afin que cet échange d'informations puisse être utile, le résultat devrait être disponible aux « caseworkers » des instances de premier ressort dans le but de prendre des décisions dans les cas individuels. Des règles communes pourraient être établies sur la confidentialité et les références aux sources dans les décisions.

Au-delà même de la collecte, la diffusion et l'usage dans les décisions de ces informations, il pourrait être envisagé de développer des mécanismes pour évaluer conjointement les conséquences des informations pour le traitement des différents cas. Une évaluation commune des risques pour certaines catégories de demandeurs d'asile pourrait aboutir à des orientations au niveau européen. Cela impliquerait une collaboration très étroite entre administrations nationales. Ainsi ces mécanismes pourraient éventuellement aboutir à des décisions du Conseil précisant des groupes ou des situations qui rencontreraient des risques particuliers ou

au contraire pas de risques. Ces décisions n'auraient pas pour effet de donner des droits automatiques à protection ou de conduire à des rejets automatiques mais elles donneraient un éclairage à la pratique quotidienne des autorités chargées du traitement des demandes.

De nouveaux mécanismes de coopération entre les administrations nationales, les instances d'examen des demandes et de recours deviennent indispensables. Ces mécanismes peuvent avoir pour objet : l'échange et la compilation d'informations (en utilisant également des outils d'échanges automatisés), l'analyse des données statistiques, des systèmes d'alerte, la connaissance rapide des décisions et de la jurisprudence nationale et communautaire, l'échange des bonnes pratiques, les études de cas allant jusqu'au « sentencing³ », la formation permanente des personnels traitant les demandes, l'évaluation commune de la situation dans les pays d'origine ou de transit et des situations spécifiques de persécution ou entraînant un besoin de protection internationale. Un objectif à long terme pourrait être une base de données pour les sources d'information en conjonction avec un service de traduction. Ces objectifs seront pris en considération par la Commission lors de l'élaboration de l'instrument de coopération administrative destiné à succéder en 2002 au programme Odysseus (qui prend fin en 2001).

En 1992, le Conseil avait créé un groupe informel d'échange d'informations et de consultations, sans pouvoir de décision, appelé le CIREA⁴. Son objectif était de faciliter la coordination et l'harmonisation des politiques d'asile et des pratiques. La Commission est associée aux travaux. Il est légitime de se demander si le CIREA correspond encore aux besoins d'un système européen commun d'asile et encore plus à ceux d'une procédure d'asile commune et d'un statut uniforme. Il apparaît en effet qu'il est de moins en moins possible d'atteindre des évaluations communes et que les résultats des travaux n'atteignent que peu souvent les personnels traitant directement des demandes.

4.2 *Un dossier à investir en priorité : la collecte des données statistiques*

L'élaboration et la mise en oeuvre du système européen commun de l'asile requièrent une analyse approfondie de l'ampleur des flux, de leur provenance et des caractéristiques des demandes de protection et des réponses qu'elles reçoivent. Ces analyses doivent être au service de la politique d'asile en vue de préparer des instruments adéquats ou de réagir aux flux d'une manière plus rapide et anticipée ou encore de réformer là où cela est nécessaire. Au niveau de l'Union européenne, la collecte des données statistiques en matière d'asile a débuté peu à peu dans le cadre du CIREA. A la mi-1998, le Conseil a chargé la Commission de procéder à la collecte, tout en approfondissant les travaux sur une plus grande convergence des concepts à la base de la collecte. Cette collecte est restreinte mais Eurostat publie toutes les données publiques notamment dans sa base New Cronos, accessible à tous.

Bien que la collecte s'améliore peu à peu, elle est encore imparfaite. Premièrement, elle reflète évidemment l'absence de procédure commune et de statuts comparables. Mais cette explication est insuffisante. Le dossier statistique n'a pas encore été reconnu comme prioritaire dans de nombreux Etats membres. Dans quelques Etats membres, même dans un cadre purement national, les autorités nationales ont un aperçu superficiel des données en matière d'asile, faute d'outils ou de collecte de certaines données. Des données sont fournies à la Commission de manière tardive et lacunaire voire pas du tout. Les premières étapes de la mise en oeuvre du Fonds européen pour les réfugiés dans le domaine de la répartition des

³ Technique permettant de corriger des écarts de jurisprudence

⁴ Centre d'information, de discussion et d'échange sur l'asile

fonds entre Etats membres ont révélé de nombreuses difficultés tout d'abord à fournir les données, ensuite à réaliser des comparaisons qui aient un sens.

Outre les améliorations au processus de collecte des données sur la base de l'évaluation déjà faite par la Commission, le moment semble venu de conduire une réflexion stratégique sur les besoins statistiques d'aide à la décision ainsi que pour le développement des capacités d'analyse. Dans ce contexte, une bonne coopération avec des organisations internationales comme le HCR ou les Consultations inter-gouvernementales (IGC à Genève) qui procèdent également à un travail statistique serait également utile à l'Union européenne.

4.3 Aspects de politique extérieure

Une procédure commune et un statut uniforme impliquent une mobilisation encore plus importante des moyens de politique extérieure dont dispose l'Union, par exemple, dans la collecte et l'échange d'informations sur les pays d'origine, le suivi des flux, la situation des droits de l'homme, le suivi de la reconstruction et de l'aide humanitaire dans les pays ou régions d'origine. Les missions diplomatiques de l'Union pourraient être mises à contribution.

L'examen de la situation précise d'un pays ou d'une zone d'origine selon une méthode intégrée peut apporter des éléments d'éclairages nouveaux aux autorités qui examinent les demandes.

Enfin, la procédure commune et le statut uniforme pourraient avoir comme conséquence de développer davantage les compétences extérieures de la Communauté dans ce domaine.

PARTIE V : UNE ARCHITECTURE POSSIBLE ET UNE METHODE D'EXAMEN

5.1 La notion de « à terme »

Dans le cadre de la préparation du Conseil européen de Tampere, la Commission s'était prononcée en faveur de l'établissement d'un système européen d'asile unique. Le Conseil européen a choisi de préciser que le système d'asile européen devait d'abord connaître une première phase (à court terme) et une seconde phase (à terme). L'agenda législatif de l'Union européenne devrait à partir de l'année 2001, sur la base des propositions de la Commission, fournir au Conseil l'occasion de démontrer sa capacité de mettre en oeuvre ses engagements à court terme issus du Traité, du plan d'action de Vienne et des conclusions de Tampere. Il est nécessaire d'adopter les instruments avant le 1er mai 2004 mais aussi de les transposer en droit national.

L'espérance de vie des normes actuellement proposées ou en cours d'élaboration doit être suffisante pour permettre une première vague de convergence et en tirer un certain nombre d'enseignements, en ce compris le cas échéant, à partir des premiers éléments d'une jurisprudence communautaire dans ce domaine. Ces remarques n'impliquent pas que les instruments de la première phase ignorent l'objectif à terme. Le niveau d'ambition des premières normes minimales proposées est et sera élevé. Dans chacune de ses propositions, la Commission envisage les liaisons possibles avec des étapes ultérieures.

Le rythme des travaux déterminera la durée de la première étape. Néanmoins, il sera toujours possible au Conseil, s'il le considère souhaitable, d'anticiper le passage à la deuxième étape.

Une procédure commune et un statut uniforme peuvent-ils être élaborés à partir du texte actuel du Traité ? Aux yeux de la Commission, la notion de normes minimales n'implique pas nécessairement un niveau réduit d'ambition quant à l'étendue des mesures prises sur la base

du Traité. Cependant, il faut être conscient qu'une réponse adéquate au mandat donné par le Conseil européen de Tampere requiert une interprétation large de la notion de normes minimales.

5.2 *Les moyens*

La Commission est d'avis qu'une procédure commune et un statut uniforme ne seront pas seulement soutenus à partir d'instruments et techniques législatives. Elle a identifié un faisceau d'instruments et d'actions dont le développement permettra de préciser progressivement le contenu de la procédure commune et du statut uniforme. Au rang de ces instruments et actions figurent :

- les initiatives de la première phase. L'harmonisation souhaitée bénéficiera, dès cette première étape, des caractéristiques typiques du droit communautaire. Des rapports sur leur mise en oeuvre (prévus dans les dispositions des actes de base) doivent être préparés régulièrement. La Commission peut aussi organiser des réunions d'experts ad hoc.

- le fonctionnement des comités de contact ou groupes de coordination créés pour le suivi de l'application des instruments législatifs (voir les récentes propositions sur la protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et sur les procédures d'asile). Ces comités peuvent faciliter la transposition et la mise en oeuvre harmonisée des normes à travers des consultations régulières sur les problèmes pratiques pouvant surgir. Ils peuvent faciliter les consultations entre Etats membres sur les mesures plus strictes ou supplémentaires qu'ils auraient prises au niveau national.

- le développement d'une jurisprudence au niveau des juridictions nationales et européennes. Le contrôle de l'application du droit communautaire (notification par les Etats membres des mesures nationales, suivi des plaintes, infractions et jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes) aura un effet induit de convergence et d'harmonisation au service de la procédure commune et du statut uniforme.

- les études sur un certain nombre d'options.

- le développement d'outils d'analyse.

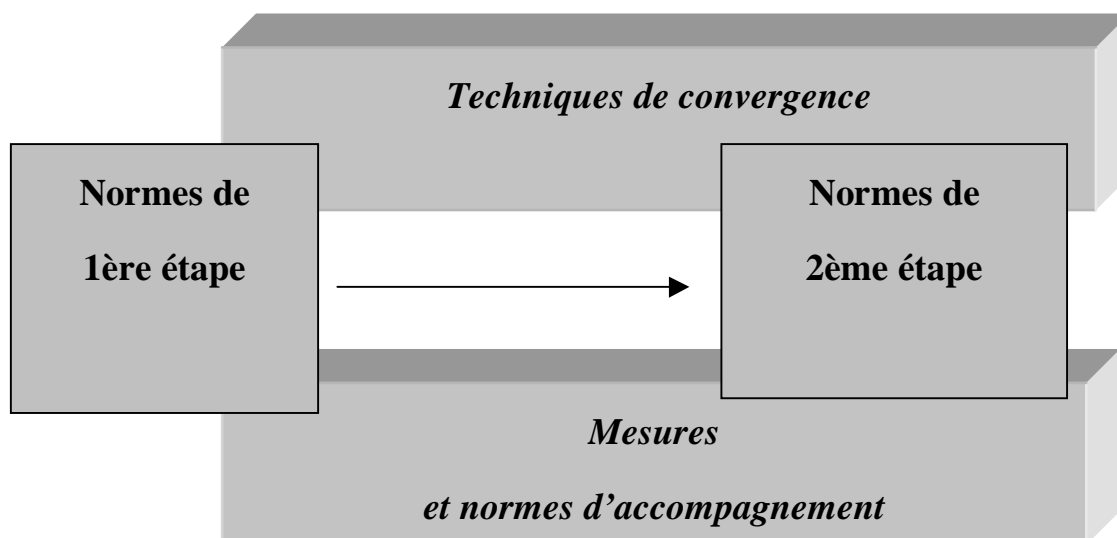
- le développement de coopérations administratives.

La Commission pourrait s'engager à tirer le bilan chaque année des étapes franchies dans la mise en oeuvre de ces différentes actions et à en dégager des recommandations pour l'orientation de l'action future.

Si l'objectif de préservation de la spécificité de l'entrée humanitaire dans l'Union européenne doit être sauvegardée, cela n'empêche pas l'utilisation, au niveau des règles ou mesures adoptées par la Communauté, d'instruments communs à la problématique de l'admission et du séjour des ressortissants de pays tiers, lorsqu'il n'y a aucune raison valable de faire une différence. Cela a d'ailleurs toujours été l'esprit qui a guidé la Communauté par exemple lors de l'inclusion des réfugiés dans le champ d'application du Règlement de 1971 sur la sécurité sociale⁵ ou bien la Commission récemment lors du dépôt de sa proposition de directive sur le

⁵ Règlement (CEE) n° 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille se déplaçant à l'intérieur de la Communauté, JO n° L 28 du 30/01/71 (version consolidée).

regroupement familial. Cela peut se faire soit par l'inclusion dans le champ d'application d'un instrument, soit par un rattachement.



5.3 Le partenariat avec le Haut Commissariat aux Réfugiés et la société civile

Le HCR devra être consulté sur les initiatives de l'Union européenne vers une procédure commune et un statut uniforme. La Commission note que parallèlement, le HCR a commencé un processus de consultations globales sur le renforcement du système de protection internationale et que la réflexion européenne en matière de procédure commune et statut uniforme s'inscrit en regard à ce processus. Par ailleurs, il faudra réfléchir sur le rôle précis du HCR dans la mise en oeuvre des éléments constitutifs (normes ou mécanismes) de la procédure commune et du statut uniforme.

Une procédure commune et un statut uniforme doivent conduire à une réflexion sur la relation entre la Communauté, la Convention de Genève et les structures internationales qui élaborent des textes de référence en matière de protection (par exemple : Comité exécutif du HCR, Comité international de la Croix-rouge). Des positions communes devront en tous les cas être établies. La procédure commune et le statut uniforme pourraient avoir comme conséquence de développer davantage les compétences extérieures de la Communauté dans ce domaine.

Enfin les représentants de la société civile, les associations, des organisations non-gouvernementales ainsi que les collectivités territoriales et communautés locales devront également être partenaires de ce nouveau système en tant qu'intervenants et relais des valeurs de l'asile en Europe.

5.4 Le suivi déterminé de la communication

L'adoption d'une procédure d'asile commune et d'un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile, constitue l'un des objectifs les plus ambitieux qui aient été fixés par les Chefs d'Etat et de Gouvernement ainsi que l'un des éléments clés d'un Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice. Il s'agira en effet de traduire

concrètement les valeurs fondamentales dont l'affirmation attire les personnes qui, ailleurs dans le monde, en sont privées. Fondées sur les instruments internationaux applicables en matière de droits de l'homme, et notamment la Convention de Genève, ces avancées parachèveront la mise en place d'un régime asile européen commun conciliant les impératifs de simplification, d'équité, de transparence, d'efficacité et de rapidité dont souvent les contradictions ne sont qu'apparentes. Elles auront en effet, inéluctablement, des conséquences sur d'autres aspects de la politique d'asile, notamment quant à la manière dont se concrétisera la solidarité entre les Etats membres ou bien encore en ce qui concerne les conditions d'accueil et d'intégration. Supposant le développement de nouveaux outils d'analyse et le renforcement de la coopération administrative, cette nouvelle architecture s'alimentera utilement des premiers efforts de rapprochement qui ont été entamés dès le lendemain de l'adoption des conclusions de Tampere. Même s'il convient d'en préparer soigneusement les bases, le progrès vers cet objectif devrait être rapide, tant il apparaît aujourd'hui essentiel de consolider le droit d'asile dans le monde changeant de ce début de millénaire.

Par cette communication, la Commission entend répondre au mandat qui lui avait été donné par le Conseil dans le paragraphe 15 des conclusions de Tampere. Elle estime que le débat doit être mené à partir de maintenant de façon résolue et régulière dans les instances compétentes afin que des orientations puissent être clairement définies. Il conviendra que le Conseil européen qui a donné le mandat sur cette problématique, s'en saisisse en toute hypothèse lors de l'examen de mi-parcours de décembre 2001 à Bruxelles, et le cas échéant, à la veille de la fin de la phase de transition prévue à l'article 67 du Traité CE. Un suivi stratégique tel que décrit au point 5.2 devrait aussi avoir lieu au niveau du Conseil une fois par an sur base d'un rapport de la Commission.

Parallèlement à ce suivi, la Commission s'engagera dans différentes étapes concrètes :

⇒ dès début 2001, une mobilisation avec les Etats membres, sous l'impulsion de la Présidence suédoise, tant au niveau technique que politique, en collaboration avec d'autres organisations compétentes, afin d'améliorer substantiellement la qualité de la collecte statistique en matière d'asile.

⇒ en 2001 une initiative sur un nouveau programme communautaire successeur du programme ODYSSEUS en 2002, centré principalement sur la coopération entre autorités nationales notamment dans le domaine de l'asile.

⇒ lancement d'études sur : l'option du guichet unique ; les demandes d'asile à l'extérieur de l'Union européenne et un programme de ré-installation au niveau de l'UE ; la question des transferts de responsabilité entre Etats membres pour la protection.

La Commission propose donc pour la mise au point d'une procédure commune et d'un statut uniforme, une méthode impliquant l'établissement de lignes directrices stratégiques, la fixation de points de repère, l'établissement d'objectifs et la mise en place de suivi afin d'évaluer les progrès, sans préjudice de l'exercice des compétences législatives communautaires, serrant au plus près les objectifs politiques définis. Dans ce contexte, la Commission pourrait préparer des rapports annuels qui contiendraient des recommandations. Cette méthode suppose non seulement la mobilisation des institutions communautaires et des Etats membres mais aussi le développement d'un partenariat étroit avec tous les acteurs gouvernementaux ou non-gouvernementaux, internationaux ou nationaux, concernés par la politique commune de l'asile.

Pour conclure, la Commission souligne qu'en matière d'asile, toute mesure conjoncturelle doit s'inscrire dans une politique stable et prévisible, guidée par des objectifs à long terme. Le cadre défini à Tampere, et dans sa première phase et dans sa deuxième phase, permet de s'inscrire dans cette perspective. Ce processus doit également être guidé par un souci de transparence qui permettra le plus vaste débat public associant le Parlement européen et la société civile, afin d'assurer d'autant plus fortement le soutien aux mesures adoptées.

Vers un régime d'asile européen commun

- Règlement EURODAC sur les empreintes digitales des demandeurs d'asile, qui devrait être adopté dans les prochaines semaines (proposition de la Commission : printemps 1999) ;
- Directive sur le regroupement familial, qui couvre également les réfugiés (proposition de la Commission : décembre 1999) ;
- Décision relative à un Fonds européen pour les réfugiés (adoptée par le Conseil en septembre 2000, proposée par la Commission en décembre 1999) ;
- Directive sur la protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées (proposition de la Commission : mai 2000) ;
- Directive sur les procédures d'asile (octroi et retrait du statut de réfugié), (proposition la Commission : septembre 2000).
- Directive sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile (proposition de la Commission : avant mars 2001)
- Règlement relatif aux critères et mécanismes pour déterminer l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile (instrument communautaire successeur à la Convention de Dublin), (proposition de la Commission : printemps 2001) ;
- Directive sur la reconnaissance et le contenu du statut de réfugié (proposition de la Commission : second semestre 2001) ;
- Directive sur les formes subsidiaires de protection offrant un statut approprié (proposition de la Commission : second semestre 2001) ;
- Pays tiers d'origine et de transit : suivi du rapport du Conseil européen de Nice ;
- Mobilisation sur la collecte des données statistiques en matière d'asile à partir de la collecte débutée fin 1998 (premier semestre 2001) ;
- Initiative sur un nouveau programme communautaire successeur du programme ODYSSEUS en 2002 (fin du programme actuel : 2001), centré principalement sur la coopération entre autorités nationales notamment dans le domaine de l'asile (proposition de la Commission : en 2001) ;
- Lancement d'études sur : l'option du guichet unique ; les demandes d'asile à l'extérieur de l'Union européenne et un programme de ré-installation au niveau de l'UE ; la question des transferts de responsabilité entre Etats membres pour la protection.