

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 21.10.2009
SEC(2009) 1374 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, et relatives au contenu de cette protection

Résumé de l'analyse d'impact

{COM(2009) 551}
{SEC(2009) 1373}

1. DEFINITION DES PROBLEMES

Après avoir enregistré une hausse entre 1996 et 2002, alimentée par les conflits dans l'ex-Yougoslavie, le nombre de demandeurs d'asile dans l'UE 27 a nettement diminué au cours de la période 2003-2006, le nombre de demandes d'asile passant de 344 800 en 2003 à 197 410 en 2006 (- 42,7 %). Cette tendance à la baisse a pris fin en 2007, année où le nombre de demandes s'est élevé à 222 170 (+ 12 %), principalement en raison de l'afflux de demandeurs d'asile irakiens. L'année 2008 a connu une nouvelle hausse (+ 8 %) par rapport à 2007, le nombre de demandes atteignant 257 375. Même ainsi, les demandeurs d'asile représentent une petite partie des flux migratoires à destination de l'Union européenne (le nombre d'immigrants étant estimé à 1,5 - 2 millions par an).

À la fin de l'année 2007, le nombre de bénéficiaires d'une protection qui résidaient dans l'Union européenne avoisinait 1,4 million, ce qui correspond à environ 7,5 % de l'ensemble des ressortissants de pays tiers en séjour régulier et à 0,3 % de la population totale de l'UE en 2007. Ce chiffre représente en outre une petite partie du nombre total de réfugiés dans le monde, estimé à 11,4 millions en 2007.

La directive 2004/83/CE du Conseil (directive «qualification»)¹ vise à limiter les mouvements secondaires des demandeurs d'asile entre les États membres en instaurant des normes minimales destinées à harmoniser les critères à appliquer pour identifier les personnes ayant besoin d'une protection internationale ainsi que les droits et les avantages à accorder à ces personnes dans tous les États membres.

Il ressort des réponses au livre vert de 2007, de plusieurs rapports d'évaluation et études, et des consultations menées auprès des parties prenantes que les **normes minimales établies par la directive**, parce qu'elles ont dû être adoptées à l'unanimité, **sont vagues et ambiguës**, présentent des «lacunes» et permettent des dérogations. En outre, les compromis auxquels les États membres sont parvenus dans certains cas ont correspondu à l'interprétation la plus «restrictive» de la convention de Genève relative au statut des réfugiés, de la convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme dont découlent les obligations internationales communes aux États membres. Il en résulte que la directive ne garantit pas la pleine compatibilité des mesures nationales de transposition avec ces instruments et qu'elle donne lieu à de larges divergences entre les pratiques décisionnelles des différents États membres. Les instances décisionnelles ont en outre des difficultés à prendre rapidement des décisions solides, tandis que la possibilité d'interpréter les concepts de diverses façons aboutit à de nombreux recours et à un taux de réussite élevé de ces derniers lorsqu'ils portent sur des décisions négatives. Enfin, **les normes actuelles de la directive ne conviennent pas pour atteindre les objectifs fixés par le programme de La Haye** en ce qui concerne l'instauration d'un statut de protection uniforme et la réalisation de progrès supplémentaires en matière d'intégration des ressortissants de pays tiers.

Les données disponibles montrent clairement l'existence de divergences entre les États membres tant au niveau des taux et des pratiques de reconnaissance qu'au niveau des normes

¹ Directive du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts.

de protection appliquées par ces États. Ces données mettent également en évidence la piètre efficacité du processus décisionnel en première instance. Les statistiques semblent en outre indiquer que la directive n'a eu aucun effet sur les mouvements secondaires: les demandeurs d'asile trouvent certains États membres plus «attractifs» que d'autres, en partie parce qu'ils ont de meilleures chances de s'y voir accorder un statut ou un niveau de droits plus élevé.

Les problèmes généraux peuvent se décomposer en problèmes spécifiques comme suit:

- Les définitions des notions d'«acteurs de la protection», de «protection à l'intérieur du pays» et d'«appartenance à un certain groupe social» sont vagues, ce qui entraîne un risque que la protection soit refusée ou que les pratiques de reconnaissance divergent.
- Il existe des différences injustifiées entre le contenu de la protection accordée aux réfugiés et celle accordée aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire.
- Les besoins d'intégration spécifiques des bénéficiaires d'une protection internationale ne sont pas satisfaits.
- On observe des restrictions injustifiées dans l'exercice du droit au respect de la vie de famille pour les bénéficiaires d'une protection.

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

Une action au niveau de l'UE devrait être plus efficace qu'une action au niveau des États membres à plusieurs égards.

- **Les objectifs fixés par le programme de La Haye** en ce qui concerne la création d'un statut de protection uniforme et l'intégration des ressortissants de pays tiers **ne peuvent être atteints dans le cadre d'une action unilatérale des États membres.**
- **Il est peu probable que le niveau de protection soit amélioré dans son ensemble** de façon à répondre aux normes internationales plus élevées, puisque l'évolution de ces dernières est le fruit d'actions unilatérales des États membres. En revanche, un «nivellement par le bas» risque de se produire, car les États membres qui appliquent actuellement des normes de protection plus généreuses seront peut-être enclins à abaisser ces normes afin d'éviter d'«attirer» davantage de demandeurs d'asile.
- **Il n'y aura pas de réduction des mouvements secondaires et de l'inégale répartition des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection.** Seule une harmonisation accrue au niveau de l'UE est susceptible de réduire les incitations à la mobilité pour les demandeurs d'asile dans la mesure où elles résultent de la coexistence de législations et de pratiques nationales différentes ainsi que des disparités dans les niveaux de droits accordés par les États membres.
- **Il ne peut être remédié aux ambiguïtés et à l'imprécision de l'acquis existant qu'au niveau de l'UE.** Une action au niveau des États membres ne peut aboutir à une amélioration globale de la qualité et de l'efficacité du processus d'asile dans toute l'Union européenne.

3. OBJECTIFS STRATEGIQUES

L'**objectif général** est d'améliorer les normes de protection à travers l'Union européenne pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale.

Les **objectifs spécifiques** sont les suivants:

1. Garantir l'application intégrale et globale de la convention de Genève ainsi que le plein respect de la CEDH et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne;
2. Rapprocher le contenu de la protection accordée aux réfugiés de celle accordée aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire;
3. Enrichir le contenu global de la protection en tenant compte des besoins spécifiques des bénéficiaires d'une protection internationale;
4. Améliorer l'efficacité du processus d'asile;
5. Garantir une application cohérente des normes de protection arrêtées dans l'Union européenne.

4. OPTIONS STRATEGIQUES

Les problèmes étant de natures diverses, il est impossible d'identifier une option globale unique. L'analyse d'impact propose donc des options stratégiques distinctes pour chacun des objectifs stratégiques et présente deux à quatre sous-options législatives ou deux à quatre sous-options législatives et une sous-option non législative pour chacune des options. Afin de déterminer les éléments qui devraient constituer l'option privilégiée, toutes les sous-options sont évaluées par rapport au scénario de référence sur la base de leur efficacité, de leur efficacité et de leur cohérence, mais aussi de leur caractère proportionnel, de leur impact social et de leur incidence sur les droits fondamentaux. Vu le niveau de complexité des options stratégiques proposées, le présent résumé se borne à décrire les principaux éléments de l'option privilégiée.

5. PRINCIPAUX ELEMENTS DE L'OPTION PRIVILEGIEE

L'option privilégiée:

- restreint l'interprétation large des notions d'«acteurs de protection» et de «protection à l'intérieur du pays» de sorte qu'elles concordent avec les normes de la convention de Genève et de la CEDH en précisant les critères d'évaluation de l'accessibilité et de l'efficacité de la protection qui devraient être offerte au demandeur. L'option privilégiée en ce qui concerne les aspects pratiques de la coopération prévoit une définition commune des critères employés pour cette évaluation.
- garantit une interprétation plus extensive de la notion de «certain groupe social» dans le droit fil des normes de la convention de Genève en définissant mieux l'importance à accorder aux aspects liés au sexe des demandeurs, ce qui permet d'améliorer l'accès à une protection notamment pour les femmes. L'harmonisation des interprétations dans le cadre

du volet pratique de la coopération contribuera au rapprochement des processus décisionnels.

- rapproche les droits des bénéficiaires d'une protection subsidiaire de ceux des réfugiés en supprimant toutes les disparités actuellement permises par la directive qui ne peuvent plus être considérées comme objectivement justifiées en ce qui concerne la durée du titre de séjour, l'accès à l'emploi et aux activités de formation liée à l'emploi, l'accès à la protection sociale, aux soins de santé et aux dispositifs d'intégration ainsi que l'accès aux prestations pour les membres de leur famille.
- améliore l'intégration des bénéficiaires d'une protection en tenant compte de leurs besoins spécifiques: elle leur accorde un meilleur accès aux procédures de reconnaissance des qualifications, à la formation professionnelle et à l'aide à l'emploi, au logement ainsi qu'à des programmes d'intégration qui prennent en compte leurs besoins spécifiques. La coopération concrète prévue devrait aider les États membres à définir et à échanger les bonnes pratiques et les pratiques rentables.
- renforce le respect du droit à la vie de famille des bénéficiaires d'une protection: elle élargit la définition des membres de la famille de façon à couvrir le cas dans lequel le bénéficiaire est mineur et les situations très diverses dans lesquelles un mineur peut être considéré comme dépendant, tout en veillant à ce que le critère déterminant soit l'intérêt supérieur de l'enfant. La coopération concrète prévue peut aider les États membres à mieux définir les critères visant à déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant.

6. ÉVALUATION DES INCIDENCES

6.1. Principaux avantages

- En veillant à ce que les normes de la directive soient claires et conviennent pour garantir le plein respect des normes juridiques relatives aux droits de l'homme et aux réfugiés, l'option privilégiée devrait permettre un **plus grand respect du droit d'asile et, plus généralement, des droits fondamentaux, notamment du principe de non-discrimination.**
- En laissant moins de place à l'incertitude et aux erreurs administratives, ces modifications devraient **simplifier la procédure d'asile et en améliorer la qualité, l'équité, l'efficacité et la crédibilité.**
- En renforçant la cohérence dans l'application des normes, ces modifications devraient contribuer à **réduire les mouvements secondaires.**

6.2. Ampleur potentielle des implications financières

6.2.1. Coûts potentiels

Il est particulièrement difficile de chiffrer le coût des modifications du RAEC. L'ampleur ou les caractéristiques des afflux de réfugiés ne sont pas prévisibles d'une année sur l'autre et il n'existe aucune statistique sur les motifs pour lesquels certaines demandes ont été acceptées et d'autres rejetées. L'octroi d'une protection s'effectue au cas par cas, après analyse de la crédibilité et de la situation individuelle de chaque demandeur. En outre, il n'existe aucune information concernant le coût total de l'accueil des bénéficiaires d'une protection ou des droits individuels qui leur sont accordés. Il est donc impossible d'estimer le nombre de

demandeurs susceptibles d'être effectivement concernés par les modifications des motifs de protection ou d'évaluer les effets des modifications des droits accordés aux bénéficiaires. On peut néanmoins apporter les indications suivantes dans la limite de ces restrictions.

Les quatre États membres potentiellement concernés par la modification de la notion d'«acteurs de la protection» ont reçu en 2008 un total de 74 535 demandes, tandis que les huit États membres qui pourraient être touchés par la modification du concept de «protection à l'intérieur du pays» en ont reçu 81 575. Les quatorze États membres qui seraient concernés par la modification de la notion de «certain groupe social» ont reçu au total 30 800 demandes émanant de femmes en 2008. Dans les sept États membres qui seraient concernés par la modification de l'exigence du lien de causalité, ce chiffre s'élevait à 14 800. L'introduction de dérogations aux dispositions relatives à la cessation pourrait concerner dix États membres, qui ont appliqué la cessation dans 7 020 cas en 2008.

L'incidence globale du rapprochement des deux statuts variera d'un État membre à l'autre: certains (IE, SE et UK, par exemple) ne seront pratiquement pas touchés, tandis que la majorité devra supprimer les diverses différences qu'ils conservent. L'obligation d'accorder aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire un accès inconditionnel au marché du travail devrait concerner CY, DE et LU, où le nombre de bénéficiaires d'une telle protection susceptibles de profiter de cette modification est estimé respectivement à 445, 1 925 et 504, soit un pourcentage de 0,11 %, 0,0046 % et 0,23 % de la population active de ces États membres. Le rapprochement des droits en matière de protection sociale devrait toucher DE, LU, LV et PT, tandis qu'en matière de soins de santé, c'est MT qui devrait être concerné. Les bénéficiaires d'une protection subsidiaire accueillis dans ces États membres durant la période 2005-2008 étaient respectivement au nombre de 3 375, 640, 5, 95 et 3 010. Le rapprochement en matière d'accès aux programmes d'intégration pourrait concerner au moins huit États membres, dans lesquels le nombre de bénéficiaires d'une protection subsidiaire s'élevait à 5 495 durant la période 2005-2008, or le coût moyen par individu des programmes d'intégration mis en place par un État membre est de 682 EUR.

L'effet de l'amélioration de l'accès aux procédures de reconnaissance des qualifications, à l'aide à l'emploi et aux programmes d'intégration accordé aux bénéficiaires d'une protection internationale devrait être limité. On estime à 245 132 le nombre de bénéficiaires d'une protection âgés de 15 à 64 ans qui ont été reconnus comme tels dans l'Union européenne entre 2005 et 2008, ce qui représente seulement 0,1 % de la population active de l'Union européenne, tandis que les personnes ayant reçu une protection dans l'Union européenne au cours de cette même période ne constituent que 1,07 % de l'ensemble des ressortissants de pays tiers de l'UE. On estime à moins de 18 500 le nombre total d'individus à la charge de personnes ayant bénéficié d'une protection entre 2005 et 2008 dans les quatorze États membres que l'élargissement de la définition des membres de la famille est susceptible de concerner.

Le coût administratif total probable de l'option privilégiée est évalué à 3 094 407 EUR.

6.2.2. Économies potentielles

- En diminuant les incitations à la mobilité pour les demandeurs d'asile, l'option privilégiée peut réduire le flux de ces derniers à l'intérieur de l'Union européenne ainsi que les coûts de mise en œuvre du système de Dublin.

- En écourtant la procédure en première instance et en réduisant le nombre de recours, l'option privilégiée peut engendrer des économies sur les plans administratif et financier: il semble que les recours puissent doubler le coût d'une demande d'asile, or on estime que 110 846 recours ont été formés en 2007. Elle diminuerait également les dépenses liées aux services d'accueil: le coût moyen d'une année d'accueil est de 11 000 EUR par personne, or la durée moyenne des procédures en première instance est de six mois tandis que celle des procédures de recours est d'un an.

- Le rapprochement des droits attachés aux deux statuts entraînerait une simplification des procédures administratives et la suppression des dépenses liées à la création et au maintien d'infrastructures distinctes.

- À long terme, les investissements dans le soutien à l'intégration pourraient être compensés dans une certaine mesure par l'impact économique et social positif de bénéficiaires disposant d'un emploi stable et ayant réussi leur intégration (effets escomptés environ deux ans après l'octroi d'une protection).

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

6.3. Impact social et incidence sur les droits fondamentaux

L'ensemble du RAEC repose sur l'application intégrale et globale de la convention de Genève, sur les obligations qui découlent des instruments relatifs aux droits de l'homme comme la CEDH ainsi que sur le plein respect des droits inscrits dans la Charte des droits fondamentaux. L'option privilégiée garantit que les personnes qui recherchent véritablement une protection dans l'UE se voient accorder une telle protection sur la base de normes élevées et de façon conforme à ces obligations. Elle améliore notamment l'accès des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection (et des membres de leur famille) à une protection, à la justice, à l'intégration sociale ainsi qu'au marché de l'emploi et garantit le plein respect du principe de non-discrimination.

7. SUIVI ET EVALUATION

L'analyse d'impact présente un certain nombre d'indicateurs pouvant servir à évaluer l'efficacité et l'efficience de l'option privilégiée pour atteindre les principaux objectifs stratégiques et expose les dispositions prises pour les recueillir et les examiner, notamment dans le but d'établir les rapports réguliers sur la mise en œuvre de la directive. En outre, le Bureau européen d'appui en matière d'asile institutionnalisera un partage global des informations relatives au traitement des demandes d'asile au moyen de procédures formalisées et assurera un examen systématique des données supplémentaires recueillies.