

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 16.6.2010

COM(2010)314 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**SUR L'APPLICATION DE LA DIRECTIVE 2004/83/CE DU 29 AVRIL 2004
CONCERNANT LES NORMES MINIMALES RELATIVES AUX CONDITIONS QUE
DOIVENT REMPLIR LES RESSORTISSANTS DES PAYS TIERS OU LES
APATRIDES POUR POUVOIR PRETENDRE AU STATUT DE REFUGIE OU LES
PERSONNES QUI, POUR D'AUTRES RAISONS, ONT BESOIN D'UNE
PROTECTION INTERNATIONALE, ET RELATIVES AU CONTENU DE CES
STATUTS**

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

SUR L'APPLICATION DE LA DIRECTIVE 2004/83/CE 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

1. INTRODUCTION

La directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour bénéficier d'une protection internationale, et relatives au contenu de cette protection (la directive «qualification» ou la «directive»)¹ constitue un des «fondements» de la première phase du régime d'asile européen commun appelé de ses vœux par le Conseil européen dans ses conclusions de Tampere en 1999. Elle s'applique à l'ensemble des États membres, à l'exception du Danemark².

Le présent rapport permet de satisfaire à l'obligation imposée à la Commission par l'article 37 de la directive. Il donne un aperçu de la transposition et de la mise en œuvre de la directive par les États membres et met en évidence certains points qui pourraient poser problème. Il se fonde sur une étude menée pour le compte de la Commission³ ainsi que sur des informations provenant d'autres études⁴. Il doit être lu en combinaison avec l'analyse d'impact réalisée aux fins de la refonte de la directive qualification⁵.

S'agissant des États membres⁶ qui n'avaient pas encore adopté la loi de transposition nécessaire au moment de la rédaction du rapport, les informations pertinentes ont été

¹ JO L 304 du 30.9.2004, p. 12.

² Dans le présent rapport, on entend par «États membres» les États membres liés par la directive.

³ Septembre 2008 – étude confiée au réseau académique d'études juridiques sur l'immigration et l'asile en Europe (réseau «Odysseus»).

⁴ On peut citer parmi les autres études: HCR, «Asylum in the European Union, A study on the implementation of the Qualification Directive», novembre 2007 (l'«étude du HCR»); ELENA/ECRE, «The impact of the EU Qualification Directive on International protection», octobre 2008; ECRE «Complementary Protection in Europe», juillet 2009; France Terre d'Asile, «Asile - La protection subsidiaire en Europe: une mosaïque de droits», Les cahiers du social n° 18, septembre 2008; Dutch Refugee Council/ECRE, «Networking on the Transposition of the Qualification Directive», décembre 2008; Nijmegen University, «The Qualification Directive: Central themes, Problem issues, and Implementation in selected MS», Karin Zwaan (éd.), 2007.

⁵ Proposition de directive 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 (refonte) adoptée le 21 octobre 2009, COM(2009) 551, accompagnée de l'analyse d'impact, SEC(2009) 1374. Ces documents peuvent être consultés à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=198704

⁶ FI, EL, ES, HU, IT, LV, NL, PL, PT, SI, SE.

rassemblées sur la base du projet de loi disponible à ce moment-là et de fragments d'informations obtenues depuis l'adoption de la loi de transposition⁷.

2. CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE

La directive qualification a été élaborée en vue de définir des critères communs pour l'identification de personnes ayant besoin d'une protection internationale et d'assurer au moins un niveau minimal d'avantages à ces personnes dans tous les États membres. L'objectif à atteindre pour la création du RAEC est la mise en place d'une procédure d'asile commune et d'un statut uniforme valable dans tous les États membres de l'Union.

Le programme de la Haye invitait la Commission à achever l'évaluation des instruments de la première phase et à présenter les instruments de la seconde phase en vue de leur adoption d'ici la fin de 2010. Dans le plan d'action en matière d'asile⁸ du 17 juin 2008, la Commission proposait la réalisation de la seconde phase du RAEC par l'adoption de meilleures normes de protection, en garantissant leur application cohérente dans toute l'UE. Le pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté le 16 octobre 2008, renforçait le soutien politique en faveur de cet objectif, en invitant la Commission à présenter des propositions pour l'établissement, si possible en 2010 et au plus tard en 2012, d'une procédure d'asile unique comprenant des garanties communes et pour l'adoption d'un statut uniforme pour les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire.

Le 21 octobre 2009, la Commission a présenté une proposition de modification de la directive qualification, ainsi qu'une proposition de modification de la directive 2005/85/CE du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres (la «directive sur les procédures d'asile»⁹), afin de garantir un degré d'harmonisation plus élevé et de meilleures normes de protection, tant matérielles que procédurales, en vue de l'instauration d'une procédure d'asile commune et d'un statut uniforme.

3. SUIVI ET ETAT DES LIEUX DE LA TRANSPOSITION

Les États membres étaient tenus de transposer la directive au plus tard le 10 octobre 2006. La Commission a assisté les États membres en organisant régulièrement des réunions avec des experts nationaux.

Suite à l'expiration du délai prévu pour la transposition, des procédures en manquement ont été engagées à l'encontre de tous les États membres qui n'avaient pas communiqué ou qui n'avaient communiqué que partiellement leurs mesures de transposition. Par la suite, conformément à l'article 226 du traité, la Commission a envoyé dix-neuf lettres de mise en demeure et treize avis motivés. Neuf États membres ont décidé de saisir la Cour de justice.

⁷ Le rapport du réseau Odysseus tient compte de tous les États membres liés par la directive à l'exception de MT.

⁸ «Plan d'action en matière d'asile – Une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union», COM(2008) 360.

⁹ JO L 326 du 13.12.2005, p. 13.

Des désistements ont été demandés dans cinq affaires¹⁰, et des arrêts ont été rendus dans quatre affaires¹¹. À l'heure actuelle, tous les États membres ont transposé la directive¹².

4. DISPOSITIONS GENERALES

4.1. Définitions

Les dispositions de l'article 2, points c) et e), lient les États membres dès lors que les articles 13 et 18 prévoient l'obligation d'octroyer le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire aux personnes qui, conformément à la directive, remplissent les conditions correspondantes. Cependant, la législation nationale dans plusieurs États membres ne prévoit pas l'octroi du statut en des termes contraignants, qu'il s'agisse du statut de réfugié (EE, EL, LV) ou du statut conféré par la protection subsidiaire (EE, EL, LV, LT, RO). La loi de transposition en FI définit la protection internationale comme incluant non seulement le statut de réfugié et le statut conféré par la protection subsidiaire, mais également un titre de séjour octroyé au titre de la protection humanitaire.

5. DISPOSITIONS PARTICULIERES

5.1. Évaluation des demandes de protection internationale

5.1.1. Évaluation des faits et circonstances (article 4)

En vertu de la première phrase de l'article 4, paragraphe 1, les États membres peuvent considérer qu'il appartient au demandeur de présenter, aussi rapidement que possible, tous les éléments nécessaires pour étayer sa demande. Cette disposition a été transposée par tous les États membres à l'exception des pays suivants: BE, CZ, CY, FI, HU, LT et RO.

L'obligation de présenter des éléments «aussi rapidement que possible» revêt différentes significations dans les États membres qui ont fourni davantage de précisions sur cette expression. Certains États membres (ES, FR, PT) ont fixé un délai bien précis. BG demande que les éléments soient présentés «immédiatement» après une entrée illégale ou «dans un délai raisonnable» après une entrée légale. Lorsque ces délais ne sont pas respectés, la demande peut être déclarée manifestement non fondée (BG), faire l'objet d'une procédure spéciale «d'irrecevabilité» (ES) ou être rejetée en l'absence de justificatifs (PT). En outre, la crédibilité du demandeur peut être remise en cause (AT, IE, SE) ou les autorités peuvent ne pas tenir compte des éléments présentés après le premier entretien (DE, NL, SK).

Les États membres qui appliquent la première phrase de l'article 4, paragraphe 1, sont également tenus d'appliquer l'article 4, paragraphe 5, en vertu duquel les déclarations du demandeur qui ne sont pas étayées par des preuves ne nécessitent pas confirmation lorsque plusieurs conditions sont remplies. Cette règle n'a pas été transposée dans trois États membres (EE, ES, PL), tandis que deux autres États membres (AT, FR) invoquent des principes

¹⁰ Affaires C-2008/220, C-2008/190, C-2008/19, C-2008/269 et C-2008/543.

¹¹ Affaire C-293/08, arrêt du 5 février 2009, *Commission/Finlande*; affaire C-256/08, arrêt du 30 avril 2009, *Commission/Royaume-Uni*; C-322/08, arrêt du 14 mai 2009, *Commission/Suède*; C-272/08, arrêt du 9 juillet 2009, *Commission/Espagne*

¹² SE était le dernier État membre à transposer complètement la directive par l'adoption d'une loi qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

généraux qui apparaissent trop larges. En ce qui concerne la «crédibilité générale» du demandeur, la législation nationale dans certains États membres (EL, UK) est plus restrictive car elle détermine un niveau de crédibilité supérieur à celui visé à l'article 4, paragraphe 5.

Conformément à la seconde phrase de l'article 4, paragraphe 1, il appartient à l'État membre d'évaluer, «en coopération avec» le demandeur, les éléments pertinents de la demande. Aux termes de la loi de transposition de différents États membres¹³, les autorités sont tenues d'informer le demandeur de l'évaluation, de mener un entretien, de communiquer au demandeur les points qui doivent être précisés, d'offrir au demandeur la possibilité de formuler des observations sur un projet de décision et/ou elles sont tenues d'évaluer les faits pertinents d'office. Plusieurs États membres (AT, DE, SK, SI) exigent que «certains» éléments seulement (et non les éléments «pertinents») soient évalués d'office, tandis qu'en RO, il ne s'agit que d'une possibilité offerte aux autorités nationales. Deux États membres (BG et LT) n'ont pas transposé cette disposition tandis que d'autres (par exemple CY, CZ, FR, RO) l'ont transposée uniquement en ce qui concerne certains des éléments mentionnés à l'article 4, paragraphes 2 et 3.

Les éléments pertinents qui doivent être évalués sont énumérés à l'article 4, paragraphe 2. Seul un État membre n'a pas transposé cette disposition (BE), un autre aborde ce point en des termes trop généraux (BG) et un autre encore introduit seulement une obligation générale de coopération sans en préciser la portée (ES).

Conformément à l'article 4, paragraphe 3, il convient de procéder à l'évaluation individuelle d'une demande en tenant compte d'une liste de faits, documents et circonstances énoncés dans la disposition. Certains États membres (AT, NL, PL, SE) se fondent sur des principes généraux du droit national. La loi de transposition d'un certain nombre d'États membres (par exemple BE, FI, DE, HU, LT, SI) contient une liste différente. Dans la législation de plusieurs États membres, certains éléments de cette disposition sont omis ou ne sont pas transposés correctement: l'article 4, paragraphe 3, point c), concernant le statut individuel et la situation personnelle du demandeur (par exemple LV, SI), l'article 4, paragraphe 3, point d), concernant le but des activités exercées par le demandeur depuis qu'il a quitté son pays d'origine (par exemple EE, FI, LT, SI) et l'article 4, paragraphe 3, point e), concernant la possibilité pour le demandeur de se prévaloir de la protection d'un autre pays (par exemple FI, SI). La législation nationale dans plusieurs États membres est incomplète et ambiguë (BE, BG, CZ, EE, ES, FR, LT, SI), tandis que dans d'autres États membres elle introduit des conditions supplémentaires, par exemple demander au service national de renseignement de formuler des observations (SK) ou évaluer la situation dans le pays d'origine (UK).

L'article 4, paragraphe 4, oblige les États membres à considérer la persécution ou les atteintes graves antérieures comme un indice sérieux d'une persécution ou d'atteintes graves futures, sauf s'il existe de bonnes raisons de penser que cette persécution ou ces atteintes graves ne se reproduiront pas. Un certain nombre d'États membres n'ont pas transposé cette disposition (AT, BE, BG, HU, PL, ES, SE) ou ne l'ont pas transposée correctement (CY, CZ, FR, LT).

5.1.2. Besoins d'une protection internationale apparaissant sur place (article 5)

L'article 5, paragraphes 1 et 2, contient des dispositions obligatoires, aux termes desquelles des événements qui ont eu lieu et des activités qui ont été exercées par le demandeur depuis

¹³ AT, BE, EE, FI, DE, HU, LU, LV, PL, PT, SK, SI.

son départ du pays d'origine peuvent constituer le fondement de la reconnaissance d'un besoin de protection internationale. SK n'a transposé aucun des deux paragraphes, tandis que EE et LT n'ont pas transposé le deuxième. LT exclut les bénéficiaires de la protection subsidiaire du champ d'application de l'article 5, paragraphe 1, tandis que CZ et PT limitent l'application de l'article 5, paragraphe 2, aux activités constituant la prolongation de convictions ou d'orientations affichées dans le pays d'origine.

L'article 5, paragraphe 3, permet aux États membres de déterminer qu'un demandeur qui introduit une demande ultérieure ne se voit normalement pas octroyer le statut de réfugié, si le risque de persécutions est fondé sur des circonstances que le demandeur a créées de son propre fait depuis son départ du pays d'origine. Cette disposition facultative a été transposée par plusieurs États membres¹⁴, parmi lesquels certains (BG, PT, SI) appliquent cette règle également aux premières demandes, tandis que deux États membres (EL, SI) l'ont rendue obligatoire.

5.1.3. Acteurs des persécutions ou des atteintes graves (article 6)

L'article 6 oblige les États membres à considérer comme acteurs des persécutions ou des atteintes graves, en plus des États, des partis ou organisations qui contrôlent au moins une partie importante d'un État, ainsi que des acteurs non étatiques, lorsque les acteurs de la protection visés à l'article 7 ne peuvent pas ou ne veulent pas accorder une protection. Cette définition a été transposée de manière restrictive dans la législation de certains États membres: en BG, la reconnaissance d'acteurs non étatiques en tant qu'acteurs des persécutions présuppose qu'ils disposent d'une organisation et que l'État ne puisse pas ou ne veuille pas les combattre; la législation de CZ mentionne uniquement «l'incapacité» et non le «refus» de l'État d'accorder une protection et concerne uniquement les acteurs des persécutions et non des atteintes graves, et la législation de SK restreint la notion de «partis» en précisant qu'il s'agit de partis «politiques» et exclut les organisations internationales de la définition.

Selon les données disponibles, les acteurs non étatiques reconnus comme étant des acteurs des persécutions dans la pratique de différents États membres comprendraient les guérilleros et les paramilitaires, les terroristes, les communautés et tribus locales, les criminels, les membres de la famille ainsi que les membres de partis ou mouvements politiques.

5.1.4. Acteurs de la protection (article 7)

En vertu de l'article 7, paragraphe 1, les États membres peuvent considérer que la protection peut être accordée par l'État, mais également par des partis ou organisations, y compris des organisations internationales, qui contrôlent l'État ou une partie importante du territoire de celui-ci. Le paragraphe 2 énonce les conditions selon lesquelles une protection est généralement accordée, à savoir que l'État ou des acteurs non étatiques prennent des mesures raisonnables pour empêcher la persécution ou des atteintes graves, et que le demandeur a accès à cette protection. Le paragraphe 3 exige des États membres qu'ils tiennent compte des orientations éventuellement données par les actes du Conseil en la matière.

Le paragraphe 1 a été transposé par tous les États membres à l'exception de RO. CZ l'a transposé uniquement en ce qui concerne le statut de réfugié tandis que dans la législation

¹⁴ AT, BG, CY, DE, EL, HU, LU, PL, PT, RO, SI.

d'EE il existe une certaine confusion entre les termes «acteurs de la protection» et «acteurs des persécutions». Le paragraphe 2 n'a pas été transposé par trois États membres (CZ, EE, RO), tandis que LT n'a pas transposé la nécessité pour le demandeur d'avoir accès à la protection. Compte tenu de l'emploi de l'expression «entre autres» avant la référence à la nécessité de disposer d'un système judiciaire effectif permettant de déceler, de poursuivre et de sanctionner les actes constituant une persécution ou une atteinte grave, cette prescription n'a pas été introduite dans la législation de BE, CY, LV et SE. Le paragraphe 3 n'a pas été transposé dans 13 États membres¹⁵.

Les pratiques concernant la mise en œuvre de l'article 7 varient considérablement, ce qui donne lieu à différents niveaux de reconnaissance de personnes ayant le même profil. RO ne reconnaît pas les acteurs de la protection qui ne présentent pas les caractéristiques d'un État. FI et FR considèrent qu'aucun autre parti ou organisation, en dehors des organisations internationales, ne peut offrir de protection. Dans plusieurs États membres¹⁶, la législation et/ou la pratique insistent sur l'évaluation de l'accessibilité, de la durabilité et de l'efficacité de la protection offerte. La législation de FR ne précise pas quelles sont les conditions qui doivent être remplies pour accepter l'existence de la protection. BE, CY, LU, LV, PL et SE sont disposés à considérer les clans ou les tribus comme étant capables d'accorder une protection suffisante dans certaines conditions, tandis qu'en Belgique, en Hongrie et au Royaume-Uni, les ONG ont été considérées comme des acteurs de la protection en ce qui concerne les femmes menacées de mutilation génitale féminine et les crimes d'honneur, dans la mesure où elles contribuent à réduire de tels risques. Dans la pratique, cependant, la protection offerte par ces acteurs s'avère inefficace ou de courte durée.

5.1.5. *Protection à l'intérieur du pays (article 8)*

L'article 8, paragraphe 1, est une disposition facultative qui permet aux États membres de rejeter les demandes de protection internationale lorsqu'il n'y a aucune raison pour le demandeur de craindre d'être persécuté ou de subir des atteintes graves et qu'il est raisonnable d'estimer que le demandeur peut rester dans cette partie du pays. En vertu du paragraphe 2, les États membres qui appliquent le paragraphe 1 tiennent compte des conditions générales dans cette partie du pays et de la situation personnelle du demandeur, tandis que le paragraphe 3 leur permet d'appliquer la notion de protection à l'intérieur du pays nonobstant l'existence d'obstacles techniques au retour.

Le paragraphe 1 a été transposé par l'ensemble des États membres à l'exception de IT et ES; le paragraphe 2 n'a pas été transposé par IT, ES, BG, EE, LT, RO et SE. BG, CZ, EE, LT et PT n'ont pas transposé la disposition selon laquelle il est «raisonnable» d'estimer que le demandeur peut rester dans cette partie du pays, alors que d'autres États membres ont formulé des recommandations spécifiques sur sa mise en œuvre: RO demande que l'existence de la fuite à l'intérieur du pays soit reconnue par le HCR et SE que le demandeur ait réellement la possibilité de mener une vie dénuée de toute souffrance ou épreuve inutiles. La nécessité de tenir compte des «conditions générales» n'est pas transposée en BG et CZ, tandis que celle qui consiste à tenir compte de la situation personnelle n'est pas transposée en BG, CZ, SI. En revanche, la législation de FR introduit deux conditions supplémentaires, à savoir que le demandeur doit avoir accès à la protection et que les autorités doivent tenir compte de l'acteur

¹⁵ AT, BG, EE, FI, FR, LT, NL, PL, PT, RO, SK, SI, SE.

¹⁶ CZ, FI, FR, HU, LU, MT, NL, PL, RO.

de la persécution, ce qui ne permet pas d'avoir recours à l'alternative qu'offre la protection à l'intérieur du pays lorsque l'auteur de la persécution est l'État ou une institution nationale.

Le paragraphe 3 a été transposé par huit États membres seulement¹⁷. Les obstacles techniques sont généralement définis comme l'absence de documents de voyage valables, l'impossibilité de se rendre dans le pays d'origine et la coopération insuffisante des autorités dans le pays d'origine ainsi que l'incapacité physique du demandeur due à une maladie ou une grossesse. Les demandeurs qui relèvent de ce paragraphe ne bénéficient souvent d'aucun statut juridique ou seulement d'un statut toléré avec des droits sociaux limités.

Les informations disponibles font apparaître d'importantes divergences dans la mise en œuvre de l'article 8, notamment en ce qui concerne les critères à utiliser pour l'évaluation des conditions générales dans le pays d'origine ainsi que l'accessibilité et la nature de la protection disponible. Ainsi, plusieurs États membres (FR, SE) n'appliquent généralement pas cette notion lorsqu'il s'agit de demandeurs tchéchènes, tandis que d'autres États membres (par exemple DE) reconnaissent que la plupart des régions de Russie représentent de possibles alternatives de protection à l'intérieur du pays. Plusieurs États membres¹⁸ appliquent la notion lorsque l'État est l'acteur des persécutions, alors que d'autres (FR, par exemple) ne l'appliquent pas.

5.2. Conditions pour être considéré comme réfugié

5.2.1. Actes de persécution (article 9)

L'article 9, paragraphe 1, définit les actes de persécution au sens de la directive, tandis que le paragraphe 2 contient une liste d'exemples de tels actes. FR n'a pas transposé littéralement l'article 9, EE s'est contentée de transposer l'article 9, paragraphe 1, point a), tandis que CZ a utilisé une définition différente. La plupart des États membres ont transposé littéralement le deuxième paragraphe; dans un État membre (SI), la liste a été transposée comme étant exhaustive.

Au titre de l'article 9, paragraphe 3, il doit y avoir un lien de cause à effet entre les motifs de la persécution énumérés à l'article 10, paragraphe 1, et les actes de persécution. Cette disposition n'a pas été transposée dans plusieurs États membres (par exemple BG, CZ, FR, EL, ES, LU, NL, PL, SK), dont certains se fondent sur la pratique observée. Cette non-transposition peut être comprise comme une norme plus favorable au sens de l'article 3. Il s'avère que dans certains États membres, les tribunaux ont jugé que cette condition était également remplie lorsqu'il existe un lien entre les actes de persécution et l'absence de protection contre de tels actes¹⁹.

5.2.2. Motifs de la persécution (article 10)

L'article 10, paragraphe 1, donne des indications sur l'interprétation des motifs de la persécution inscrits dans la convention de Genève relative au statut des réfugiés²⁰, en dressant une liste non exhaustive d'éléments à prendre en considération lors de l'évaluation de ces

¹⁷ CY, DE, HU, IE, LU, MT, NL, PT, SI, UK.

¹⁸ AT, BE, BG, DE, IE, NL, PL, RO, SK, SI, UK.

¹⁹ AT, BE, BG, DE, EE, HU, LT, NL, SI, SE.

²⁰ Convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951, tel que complétée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967.

motifs. L'article 10, paragraphe 2, précise qu'il est indifférent que le demandeur possède la caractéristique à l'origine de la persécution si cette caractéristique lui est néanmoins attribuée par l'agent de persécution. L'article 10 a été transposé par tous les États membres sauf deux (CZ, EE), tandis que SI n'a pas transposé l'article 10, paragraphe 2.

Des problèmes ont été signalés quant à la mise en œuvre de l'article 10, paragraphe 1, point d), en ce qui concerne les critères qui permettent d'évaluer si une personne est membre d'un certain groupe social. Ce motif de protection est défini suivant deux critères, à savoir que les membres de ce groupe partagent une caractéristique innée ou une caractéristique à ce point essentielle pour l'identité ou la conscience qu'elle ne peut être raisonnablement modifiée; et que ce groupe est perçu comme étant différent par la société. Certains États membres²¹ appliquent ces critères comme des conditions cumulatives, tandis que d'autres²² considèrent qu'il s'agit d'alternatives. Quelques États membres (BE, HU, SI, UK) n'ont pas transposé la dernière phrase de l'article 10, paragraphe 1, point d) concernant la pertinence des aspects liés à l'égalité entre les hommes et les femmes. Dans un certain nombre d'États membres²³, cette disposition est appliquée au sens large, ce qui permet de définir un certain groupe social en se basant uniquement sur les aspects liés à l'égalité entre les hommes et les femmes, alors que DE l'énonce explicitement dans sa législation.

5.3. Conditions à remplir pour être considéré comme personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire

L'article 15, lu en combinaison avec l'article 2, point e), définit les conditions à remplir pour être considéré comme personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire. Des divergences ont été observées dans la transposition de l'article 15 comme dans son interprétation dans les États membres et dans les juridictions nationales.

Plusieurs États membres (BE, CY, HU et SE) ont omis de préciser les termes «dans le pays d'origine» lors de la transposition de l'article 15, point b); la législation d'AT définit les motifs de protection subsidiaire prévus à l'article 15, points a) et b), en renvoyant aux articles 2 et 3 de la convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'aux Protocoles n° 6 et 13 y afférents; la législation de UK ajoute les «exécutions extrajudiciaires» aux motifs de protection subsidiaire.

En ce qui concerne la transposition de l'article 15, point c), huit États membres²⁴ ont omis le terme «individuelles» lors de la transposition de condition de l'existence de «menaces graves et individuelles», tandis que FR a précisé que les menaces devaient également être «directes». La législation allemande omet complètement la notion de violence aveugle. De plus, dans certains États membres (par exemple FR, DE et SE), la condition de l'existence de menaces individuelles, lue en combinaison avec la notion de «violence aveugle» et avec le considérant 26, a été interprétée comme exigeant du demandeur qu'il démontre qu'il est davantage exposé à un risque d'atteintes graves que le reste de la population, ou une partie de celle-ci, dans son pays d'origine.

La condition relatives à l'existence de «menaces graves et individuelles» prévue à l'article 15, point c), a été interprétée par la Cour de justice dans son arrêt rendu le 17 février 2009 dans

²¹ AT, BE, BG, CZ, DE, ES, FI, FR, PL, PT, SI SK, UK

²² EE, EL, ES, HU, IE, LV, LU, NL, RO, SE

²³ BE, BG, CZ, FI, FR, HU, IE, LU, ES, SE

²⁴ AT, BE, CZ, DE, EL, ES, HU, LT

l'affaire C-465/07. La Cour a précisé les conditions selon lesquelles l'existence de telles menaces peut exceptionnellement être considérée comme établie dans le cas d'un demandeur qui n'est pas visé spécifiquement en raison d'éléments propres à sa situation personnelle et a donné des indications sur l'utilisation du degré de violence aveugle caractérisant le conflit armé en tant que critère pour évaluer l'existence de menaces graves et individuelles²⁵.

5.4. Révocation, fin du statut de réfugié et du statut conféré par la protection subsidiaire ou refus de les renouveler (articles 11, 12, 14, 16, 17 et 19)

Les dispositions des articles 11 et 12, lues en combinaison avec l'article 14, paragraphes 1 et 3, relatives à la cessation et à l'exclusion du statut de réfugié, ainsi que les dispositions de l'article 16 et de l'article 17, paragraphes 1 et 2, lues en combinaison avec l'article 19, paragraphes 1 et 3, relatives à la cessation et à l'exclusion de la protection subsidiaire, sont libellées en des termes contraignants. Cependant, la législation dans un certain nombre d'États membres offre la possibilité de mettre fin au statut pour les motifs visés dans ces dispositions, au lieu d'exiger qu'il y soit mis fin²⁶. Le motif facultatif d'exclusion de la protection subsidiaire visé à l'article 17, paragraphe 3, a été transposé par treize États membres²⁷.

Par ailleurs, certains États membres ont introduit des motifs supplémentaires ou des motifs trop larges de cessation²⁸ et d'exclusion²⁹. Dans certains États membres, la cessation du statut de réfugié n'est pas possible si la protection est offerte par des acteurs non étatiques ou dans une partie du pays d'origine seulement³⁰. Dans d'autres États membres, la cessation du statut de réfugié (DE, HU, SK) ou du statut conféré par la protection subsidiaire (HU) est impossible s'il existe des motifs contraignants résultant de précédentes persécutions ou atteintes graves.

Si le réfugié s'est vu accorder un titre de séjour permanent, la suppression du statut est limitée ou interdite dans certains États membres, en dépit du fait que les conditions de cessation³¹ ou d'exclusion³² sont remplies. Plusieurs États membres n'octroient pas d'autre statut suite à la

²⁵ La Cour a été saisie d'une demande de décision préjudicielle afin de déterminer si l'existence de menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne du demandeur de la protection subsidiaire est subordonnée à la condition que ce dernier rapporte la preuve qu'il est visé spécifiquement en raison d'éléments propres à sa situation personnelle et, si ce n'est pas le cas, de préciser selon quel critère l'existence de telles menaces peut être considérée comme établie. La Cour a jugé que l'existence de menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne du demandeur de la protection subsidiaire n'est pas subordonnée à la condition que ce dernier rapporte la preuve qu'il est visé spécifiquement en raison d'éléments propres à sa situation personnelle. Elle a en outre précisé que l'existence de telles menaces peut exceptionnellement être considérée comme établie lorsque le degré de violence aveugle caractérisant le conflit armé en cours atteint un niveau si élevé qu'il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'un civil renvoyé dans le pays concerné ou, le cas échéant, dans la région concernée courrait, du seul fait de sa présence sur le territoire de ceux-ci, un risque réel de subir lesdites menaces.

²⁶ BE, IE, UK pour ce qui est de la cessation et BE et PL pour ce qui est de l'exclusion du statut de réfugié.

²⁷ BG, CY, CZ, EE, IE, LU, LV, PL, SK, SI, ES, SE, UK.

²⁸ En ce qui concerne l'article 11: BG, CZ, EE, ES, LT, PT; en ce qui concerne l'article 16: BG, DE, LT, PT, SI.

²⁹ Article 12: DE, IT, PT, SK, SI, FI, LT, RO, UK; article 14, paragraphe 3: CZ, PL; article 17: EE, FR, LT, PT, SK, SI, UK.

³⁰ AT, BE, CY, CZ, FR, EL, IE, LV, NL, PL, RO, SK, SI, ES.

³¹ Concernant le statut de réfugié: AT, DE, NL, PL; concernant la protection subsidiaire: NL, PL.

³² Concernant le statut de réfugié: DE, NL, PL; concernant la protection subsidiaire: DE, NL, PL.

suppression en raison de la cessation³³ ou de l'exclusion³⁴. Dans d'autres États membres, une autorisation exceptionnelle de séjour peut être délivrée dans certaines situations, comme un mauvais état de santé ou un risque de refoulement en cas de cessation³⁵ ou d'exclusion³⁶.

Aux termes de l'article 14, paragraphes 4 et 5, les États membres peuvent, dans certaines conditions, révoquer le statut octroyé à un réfugié, y mettre fin ou refuser de le renouveler, dans les cas où une telle décision n'a pas encore été prise, lorsqu'une personne constitue une menace pour la sécurité ou la société de cet État membre. En vertu de l'article 14, paragraphe 6, les États membres ayant recours à au moins l'une de ces possibilités doivent accorder aux personnes concernées au moins certains droits fondamentaux inscrits dans la convention de Genève. Cependant, plusieurs États membres mettant en œuvre au moins l'une de ces dispositions facultatives n'ont pas transposé l'article 14, paragraphe 6³⁷, même si, selon les données disponibles, certains garantiraient les droits inscrits dans la convention de Genève suite à «l'effet direct de la Convention de Genève» (BE) ou pour d'autres raisons non précisées (AT), ce qui ne constitue pas une transposition suffisante de la disposition de la directive. Ce n'est que lorsque les bénéficiaires ont la possibilité de réellement faire valoir de tels droits devant les tribunaux ou organes administratifs dans un État membre donné que l'on peut dire que la directive est respectée.

En ce qui concerne les règles de procédure, la charge de la preuve incombe aux autorités nationales, lesquelles doivent «apporter la preuve au cas par cas» de ce qu'une personne a cessé d'être ou n'a jamais été un réfugié ou a cessé de faire partie ou ne fait pas partie de celles qui peuvent bénéficier de la protection subsidiaire, comme prévu à l'article 14, paragraphe 2, et à l'article 19, paragraphe 4. Un certain nombre d'États membres³⁸ n'ont pas mis en œuvre ces dispositions, ou ne l'ont fait que partiellement.

La Cour de justice a interprété l'article 11, paragraphe 1, points e) et f), et le paragraphe 2 sur les dispositions relatives à la cessation «lorsque les circonstances à la suite desquelles une personne a été reconnue comme réfugiée ont cessé d'exister» dans son arrêt du 2 mars 2010³⁹. Deux demandes de décision préjudicielle concernant l'interprétation des dispositions relatives

³³ Concernant le statut de réfugié: BG, CZ, EE, EL, IT, LV, LT, LU, NL, PL, RO; concernant la protection subsidiaire: BG, CZ, EL, LV, LT, LU, NL, PL, RO.

³⁴ Concernant le statut de réfugié: BG, EL, LV, LT, LU, NL, PL, RO; concernant la protection subsidiaire: BG, EL, LV, LT, LU, NL, PL, RO.

³⁵ BE, CY, FI, DE, HU, IE, PT, SI, ES, SE.

³⁶ BE, CY, FI, DE, HU, IE, PT, SI, ES, SE.

³⁷ AT, BE, BG, IT, LV, LT, NL, UK – IE se fonde sur le principe général du droit interne.

³⁸ AT, BE, BG, CY, CZ, EE, FR, LV, IT, PT, ES, UK.

³⁹ Affaires jointes C-175/08, C-176/08, C-178/08 et C-179/08, *Salahadin Abdulla, Hasan, Adem et Rashi, Jama*: la Cour a principalement jugé que la cessation du statut de réfugié intervient lorsque, suite à un changement de circonstances ayant un caractère significatif et non provisoire, intervenu dans le pays tiers concerné, les circonstances qui avaient justifié la crainte d'une personne d'être persécutée ont cessé d'exister et qu'elle n'a pas d'autres raisons de craindre d'être persécutée. Les autorités compétentes doivent vérifier que les acteurs de la protection visés à l'article 7, paragraphe 1, ont pris des mesures raisonnables pour empêcher la persécution. Elles doivent disposer ainsi, notamment, d'un système judiciaire effectif permettant de déceler, de poursuivre et de sanctionner les actes constituant une persécution et s'assurer que le ressortissant intéressé, en cas de cessation de son statut de réfugié, aura accès à cette protection. Le changement de circonstances a un caractère «significatif et non provisoire» lorsque les facteurs ayant fondé les craintes du réfugié d'être persécuté peuvent être considérés comme étant durablement éliminés. Cela implique l'absence de craintes fondées d'être exposé à des actes de persécution constituant des «violations graves des droits fondamentaux de l'homme».

à la cessation et à l'exclusion sont actuellement pendantes. Ces demandes portent plus précisément sur l'article 12, paragraphe 1, point a), relatif à l'exclusion de personnes entrant dans le champ d'application de l'article 1 D de la convention de Genève⁴⁰, et sur les dispositions de l'article 12, paragraphe 2, et de l'article 14, paragraphe 3, relatives aux conditions qui doivent être remplies pour appliquer les causes d'exclusion et aux conséquences y afférentes⁴¹.

5.5. Contenu de la protection internationale

5.5.1. Règles générales (article 20)

En vertu de l'article 20, paragraphe 1, le chapitre VII de la directive relatif au contenu de la protection internationale est sans préjudice des droits inscrits dans la convention de Genève. Il n'existe aucun exemple de non-transposition de ce paragraphe, ni de problèmes juridiques (ou pratiques) concernant sa transposition.

Le paragraphe 2 énonce le principe d'égalité entre les réfugiés et les bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire en ce qui concerne l'application dudit chapitre, sauf indication contraire dans la directive. En LT et LV, l'égalité de traitement est formellement transposée, mais dans la pratique, elle ne s'applique que pendant la période d'intégration sociale, alors que les bénéficiaires de la protection subsidiaire n'ont pas accès à certains droits une fois cette période expirée, de nombreux actes législatifs d'ordre général ne conférant cet accès qu'aux résidents permanents (ce que ne sont pas les bénéficiaires de la protection subsidiaire).

5.5.2. Personnes vulnérables et mineurs - article 20, paragraphes 3, 4 et 5

L'article 20, paragraphe 3, prévoit l'obligation de tenir compte de la situation spécifique de certains groupes vulnérables (énoncés dans une liste non exhaustive) lors de la mise en œuvre du chapitre VII. Quelques États membres n'ont pas transposé l'article 20, paragraphe 3 (BE, CZ, EE, LU, NL, RO, UK). Les normes prévalant dans certains États membres, qui ont été soit formellement transposées ou qui appliquent une législation préexistante (par exemple AT, DE, FI, LT, NL, SE), ne mentionnent pas spécifiquement toutes les catégories énumérées dans la disposition. En outre, en LT, les groupes vulnérables sont mentionnés uniquement aux fins de la période d'intégration sociale, tandis que la législation sociale générale ne contient pas toujours de dispositions de ce type concernant les réfugiés ou les bénéficiaires de la protection subsidiaire. En SK, la situation des groupes vulnérables est réglementée dans certains domaines, comme les soins de santé, uniquement dans la pratique. Au PT, les règles relatives à la vulnérabilité prévoient uniquement l'obligation de tenir compte de la situation de personnes vulnérables de manière appropriée, à l'exception des mineurs non accompagnés. Inversement, ES, LT et NL ont élargi le champ d'application de cette disposition en incluant, respectivement, les victimes de la traite d'êtres humains, les familles qui comptent au moins trois enfants mineurs ou un ou deux enfants âgés de moins de 18 ans et les personnes souffrant de problèmes psychologiques.

L'article 20, paragraphe 4, oblige les États membres à reconnaître les besoins particuliers des personnes vulnérables aux fins de l'application du paragraphe 3, uniquement après une

⁴⁰ Affaire C-31/09, *Bolbol Nawras*; v. conclusions de l'avocat général Sharpston du 4 mars 2010.

⁴¹ Affaires C-57/09, *Cemalettin Polat* et C-101/09, *Ayhan Ciftci*.

évaluation individuelle de leur situation. Cette disposition n'a pas été transposée dans douze États membres⁴².

L'article 20, paragraphe 5, qui énonce le principe selon lequel l'intérêt supérieur de l'enfant constitue une considération primordiale pour les États membres lors de l'application du Chapitre VII, n'a pas été transposé par BE, ES, IE, NL et UK.

5.5.3. Réduction des avantages – article 20, paragraphes 6 et 7

Ces deux paragraphes prévoient la possibilité pour les États membres de réduire les avantages accordés aux réfugiés et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, respectivement, lorsque ceux-ci ont obtenu leur statut sur la base d'activités qu'ils ont exercées dans le seul but ou dans le principal but d'obtenir cette protection. Ces dispositions ont été mises en œuvre uniquement en BG, CY et MT.

5.5.4. Protection contre le refoulement

L'article 21, paragraphe 1, aux termes duquel les États membres respectent le principe de non-refoulement en vertu de leurs obligations internationales a été transposé par l'ensemble des États membres. La disposition facultative énoncée à l'article 21, paragraphe 2, qui illustre les exceptions au principe de non-refoulement prévues par la convention de Genève, a été transposée dans tous les États membres à l'exception de quelques-uns (CZ, FI, FR, HU, IE, SK, SI) tandis que la Belgique s'est contentée de transposer l'exception facultative exposée au point a).

La disposition facultative visée à l'article 21, paragraphe 3, qui laisse aux États membres la possibilité de refuser d'octroyer un titre de séjour à un réfugié auquel les exceptions au principe de non-refoulement énumérées à l'article 21, paragraphe 2, s'appliquent, de le révoquer, d'y mettre fin ou de refuser de le renouveler, a été transposée par quelques États membres (EE, ES, FI, LV, LT, UK).

5.5.5. Information

En vertu de l'article 22, les États membres fournissent aux bénéficiaires d'un des deux statuts de protection, dès que possible après que le statut leur a été octroyé, un accès aux informations précisant, dans une langue qu'ils sont susceptibles de comprendre, les droits et obligations se rapportant aux statuts de protection respectifs. Cette disposition n'a pas été transposée par AT, BE, FR, LT et RO. De même, les normes nationales correspondantes ne précisent pas toujours qu'un tel accès aux informations doit être fourni «dès que possible» après que le statut de protection a été octroyé (BG), que les informations sont censées être fournies dans une langue que les bénéficiaires de la protection internationale sont susceptibles de comprendre (EE) ou ce que les informations fournies doivent comprendre (ES, FI).

5.5.6. Maintien de l'unité familiale

L'article 23 énonce les règles de maintien de l'unité familiale pour les bénéficiaires de la protection internationale, c'est-à-dire en accordant aux membres de leur famille qui sont déjà présents sur le territoire d'un État membre donné certains droits et avantages. Le champ

⁴² BE, BG, CZ, EE, ES, IE, LT, LU, LV, NL, RO, UK.

d'application individuel de ces règles est exposé dans les dispositions de l'article 2, point h), et de l'article 23, paragraphe 5.

Les personnes qui sont considérées comme des membres de la famille du bénéficiaire de la protection internationale aux fins de maintenir l'unité familiale sont visées à l'article 2, point h). Cette disposition prévoit deux conditions générales: que la famille soit déjà fondée dans le pays d'origine et que les membres de la famille soient présents dans l'État membre concerné. La première de ces conditions a été transposée par une majorité d'États membres⁴³ tandis que la seconde a été transposée uniquement en BE, ES, LT, LU, NL.

Aux fins d'accorder les avantages visés aux articles 24 à 34 de la directive, certains États membres ne considèrent pas les partenaires non mariés engagés dans une relation stable comme des membres de la famille (par exemple CY, HU, IE, LV, MT, PL, RO), contrairement à d'autres (par exemple BG, CZ, ES, FI, LT, LU, NL, PT, SE, UK). La directive permet de telles divergences, dans la mesure où le traitement des couples non mariés est déterminé selon la législation ou la pratique des États membres et à condition que les mesures de mise en œuvre respectent les droits fondamentaux, notamment le principe de non-discrimination explicitement mentionné aux considérants 10 et 11 et prévu à l'article 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, y compris l'interdiction de toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.

En vertu de l'article 23, paragraphe 5, les États membres peuvent adopter une définition plus large des membres de la famille, comprenant également les autres parents proches qui vivaient au sein de la famille à la date du départ du pays d'origine et qui étaient alors entièrement ou principalement à la charge du bénéficiaire de la protection internationale. Cette disposition a été formellement transposée (BE, BG, CY, CZ, EL, FI, IE, PT) ou l'a été au moyen de normes préexistantes (AT et SE).

Aux fins de maintenir l'unité familiale, certains États membres définissent des catégories supplémentaires, telles que les enfants adultes non mariés, sous réserve de plusieurs conditions, notamment la dépendance du fait de leur santé physique ou mentale (par exemple BG, EE, IE, SE) ou l'absence de moyens financiers (EL). Certains incluent les parents et/ou les grands-parents financièrement dépendants (par exemple CY, EE, EL, HU, IE, SE), les frères et sœurs à charge et/ou qui souffrent d'un handicap physique ou mental (par exemple HU, IE), d'autres membres de la famille à charge (IE, ES), ou encore les parents de mineurs non accompagnés (par exemple CY, HU).

D'après les informations disponibles, seul un État membre a recours à la possibilité prévue à l'article 23, paragraphe 2, d'appliquer des conditions particulières pour octroyer des avantages aux membres de la famille des bénéficiaires de la protection subsidiaire (PL).

5.5.7. *Titres de séjour – article 24*

En vertu de l'article 24, les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire se voient délivrer un titre de séjour valable pendant une période d'au moins 3 ans ou un an respectivement et renouvelable, dès que possible après que le statut leur a été octroyé, à moins que des raisons impérieuses liées à la sécurité nationale ou à l'ordre public ne s'y opposent.

⁴³ AT, BE, BG, EE, ES, DE, LU, LV, LT, NL, PT, RO, SI, SK, SE, UK.

Selon les données disponibles, un certain nombre d'États membres délivreraient aux réfugiés des titres de séjour valables pendant une période supérieure à 3 ans (AT, BE, BG, FI, HU, IE, LT, SI, SE, UK). Au moins sept États membres délivrent aux bénéficiaires de la protection subsidiaire un titre de séjour valable pendant une période supérieure à la période minimale d'un an que prescrit la directive, à savoir 2 ans (PL), 3 ans (BG, IE, SI) et 4 ans ou plus (HU, LV, NL, UK).

5.5.8. *Documents de voyage – article 25*

Selon les dispositions de l'article 25, paragraphe 2, les États membres délivrent aux bénéficiaires de la protection subsidiaire se trouvant dans l'impossibilité d'obtenir un passeport national des documents qui leur permettent de voyager, au moins lorsque leur présence dans un autre État est requise pour des raisons humanitaires graves, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent. Seuls trois États membres⁴⁴ appliquent cette restriction concernant les motifs du voyage (AT, ES, LU).

5.5.9. *Accès à l'emploi – article 26*

Une grande majorité d'États membres autorisent l'accès des réfugiés mais également des bénéficiaires de la protection subsidiaire au marché de l'emploi. Seuls trois États membres (CY, DE et LU) appliqueraient la possibilité d'appliquer la restriction autorisée par l'article 26, paragraphe 3. Plusieurs problèmes ont été signalés en ce qui concerne l'accès des bénéficiaires de la protection subsidiaire aux possibilités de formation liée à l'emploi pour les adultes, aux actions de formation professionnelle et à l'expérience pratique sur le lieu de travail (CY, CZ, EE, LT, SK, SI, UK). Par ailleurs, certains États membres garantissent les mêmes droits que les ressortissants aux bénéficiaires de la protection subsidiaire et aux réfugiés (par exemple FI, IE, RO).

5.5.10. *Accès à l'éducation – article 27*

En vertu de l'article 27, paragraphe 3, les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire bénéficient d'une égalité de traitement avec les ressortissants dans le cadre des procédures existantes de reconnaissance des diplômes, certificats ou autre titre de qualification formelle. Plusieurs États membres n'ont pas transposé cette disposition (par exemple BG, LT, UK). Dans la pratique, des difficultés récurrentes ont été observées en raison du fait que les bénéficiaires de la protection internationale ne disposent souvent d'aucun document attestant de leurs qualifications.

5.5.11. *Protection sociale – article 28*

Selon les informations disponibles, certains États membres⁴⁵ auraient recours à la possibilité de limiter aux prestations essentielles l'assistance sociale accordée aux bénéficiaires de la protection subsidiaire en vertu de l'article 28, paragraphe 2. LT exclut les bénéficiaires de la protection subsidiaire de l'assistance sociale en raison du caractère temporaire de leur titre de séjour. L'Allemagne impose un critère supplémentaire de trois années de séjour légal en ce qui concerne les allocations familiales et les bourses d'études accordées aux bénéficiaires de la protection subsidiaire.

⁴⁴ Parmi les dix-neuf États membres qui ont répondu à l'enquête réalisée par la Commission.

⁴⁵ Par exemple AT, DE, LU, LV, PT, SK.

5.5.12. Soins de santé – article 29

Seules la Lituanie et Malte semblent appliquer la possibilité prévue à l'article 29, paragraphe 2, de limiter aux prestations essentielles les soins de santé dispensés aux bénéficiaires de la protection subsidiaire. En AT, compte tenu de l'existence d'un système fédéral, le niveau d'avantages accordés aux bénéficiaires de la protection subsidiaire dépend de la région dans laquelle ils sont accueillis. En DE, les bénéficiaires de la protection subsidiaire n'ont accès à aucun avantage particulier concernant les soins médicaux. Selon les informations disponibles, plusieurs États membres (par exemple BG, EE, CZ, UK) n'ont pas transposé l'obligation énoncée à l'article 29, paragraphe 3, de fournir les soins de santé appropriés aux bénéficiaires de la protection internationale qui ont des besoins particuliers, tandis que sa mise en œuvre semble poser problème dans d'autres États membres (par exemple LV, LT, IE, ES, RO).

5.5.13. Accès au logement – article 31

Plusieurs États membres (par exemple AT, IE, LV, PL, SI) semblent prévoir des règles plus favorables, en vue de proposer les normes prévues à l'article 21 de la convention de Genève, qui recommande un «traitement aussi favorable que possible». Dans certains États membres (par exemple IE, RO et SE), les bénéficiaires de la protection internationale jouissent des mêmes droits que les ressortissants en ce qui concerne le logement.

5.5.14. Accès aux dispositifs d'intégration – article 33

Au moins seize États membres⁴⁶ n'établissent pas de distinction entre les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire en ce qui concerne l'accès aux dispositifs d'intégration. Cependant, les programmes d'intégration proposés sont parfois très limités et peuvent très bien ne couvrir que la formation linguistique ou les prêts financiers. En HU, l'accès des bénéficiaires de la protection internationale aux programmes d'intégration serait octroyé sur une base discrétionnaire et serait inefficace en raison de l'absence de mesures de mise en œuvre. Les dispositions légales en BG sont imprécises et ne garantissent pas la viabilité des programmes. Plusieurs États membres (par exemple EE, IE, LV) ne prévoient pas formellement de programmes d'intégration pour les bénéficiaires de la protection internationale. Cependant, les deux groupes bénéficiant d'une protection auraient accès aux dispositifs d'intégration dans certains d'entre eux (par exemple IE).

6. CONCLUSION

Plusieurs cas de transposition incomplète et/ou incorrecte de la directive ont été mis en évidence, dont la mise en œuvre de normes inférieures à celles prévues dans la directive. Des insuffisances ont été relevées dans les dispositions mêmes de la directive, l'imprécision et l'ambiguïté de plusieurs notions telles que les acteurs de la protection, la protection à l'intérieur du pays ou encore l'appartenance à un certain groupe social ayant permis aux États membres d'adopter des interprétations largement divergentes. Ainsi, d'importantes disparités subsistent parmi les États membres en ce qui concerne l'octroi de la protection ainsi que la forme de la protection accordée. En outre, une proportion importante de décisions rendues en première instance, fondées sur des critères qui ne sont pas suffisamment clairs et précis, sont annulées à la suite de recours.

⁴⁶ BG, BE, ES, FR, HU, IE, IT, LT, LU, NL, PL, PT, RO, SI, SE, UK

L'évaluation de la mise en œuvre de la directive montre qu'en pratique quelques rares États membres ont recours à la possibilité d'établir une distinction entre les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire sur le plan du contenu de la protection accordée. Par ailleurs, le niveau de protection accordé dans les différents États membres diverge, ce qui a une incidence sur les flux d'asile et est à l'origine de mouvements secondaires.

Il ressort du présent rapport que l'objectif visant à uniformiser les dispositions relatives aux conditions requises pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale ainsi qu'au statut des bénéficiaires d'une telle protection internationale, et relatives au contenu de la protection accordée n'a pas été totalement réalisé durant la première phase d'harmonisation.

La Commission continuera d'examiner tous les problèmes de transposition et/ou de mise en œuvre qui ont été mis en évidence, afin de garantir l'application correcte des normes communes établies par la directive, notamment en ce qui concerne le respect total des droits inscrits dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de réduire l'étendue des écarts. Les écarts dans la mise en œuvre de la directive par les États membres dus à l'imprécision et à l'ambiguïté des normes elles-mêmes ne pouvaient être supprimés que par la modification législative des dispositions correspondantes. Sur la base d'une évaluation complète de la mise en œuvre de la directive, la Commission a adopté le 21 octobre 2009 une proposition de refonte de la directive qualification afin de remédier aux insuffisances mises en évidence.