

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Commission du développement

2005/0046(COD)

1.2.2006

AVIS

de la commission du développement

à l'intention de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» (COM(2005)0123 – C6-0124/2005 – 2005/0046(COD))

Rapporteur pour avis: Fernando Fernández Martín

PA_Leg

JUSTIFICATION SUCCINCTE

1. Un programme-cadre de solidarité

La Commission européenne propose sous le nom de "programme-cadre de solidarité et de gestion des flux migratoires pour la période 2007-2013"¹ trois décisions du Conseil et du Parlement européen (soumises à la procédure de codécision) et une Décision du Conseil (soumise à la procédure de consultation). Avec ces propositions, l'idée envisagée est de donner davantage de cohérence et d'harmoniser la politique d'immigration de l'Union européenne. Pour y parvenir, la ratification du Traité constitutionnel par tous les États membres aurait facilité la tâche des institutions, même si les instruments juridiques dont dispose l'Union actuellement devraient être suffisants pour avancer dans ce domaine.

La proposition vise à renforcer la solidarité entre les États membres pour la gestion et financement des coûts engendrés par l'accueil des immigrants. L'immigration est une priorité pour l'Union européenne, ainsi que la Commission et le Parlement l'ont déclaré à plusieurs reprises. Il faut souligner que les dotations des quatre fonds prévus au titre du paquet ne devraient pas être transférables entre elles. C'est pourquoi la commission du développement doit veiller, lors du débat sur les perspectives financières, à ce que pour la réalisation de ce but de gestion commune, une réduction de la dotation financière actuelle des instruments ne peut dans aucun cas être tolérée, et même une augmentation sera souhaitable.

2. La création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013

Créé aussi sur demande du Parlement européen en 2000, le Fonds européen pour les réfugiés (FER) permet de poser les bases d'une solidarité communautaire en matière d'accueil des demandeurs d'asile et d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées. La deuxième phase du FER de 2005 à 2010 vient de débiter, tenant compte du nouveau cadre réglementaire communautaire sur la politique d'asile. Vu ce fait, la présente proposition prévoit une prolongation de cet instrument jusqu'en 2013, avec la première tranche pluriannuelle jusqu'en 2007 comme prévue par le règlement actuel, et deux autres tranches de 2008 - 2010 et de 2011 à 2013 sous le nouveau programme cadre. Le Fonds s'élève en total de 1 184 millions € pour la période 2008 - 2013.

3. La position du rapporteur

Compte tenu du fait que la mise en œuvre des standards adoptés dans l'Union européenne (p.ex. l'acquis de Schengen) représente pour l'instant des charges inégales pour les différents États membres, un mécanisme de solidarité est nécessaire et devrait en premier lieu assurer le traitement égal des réfugiés, les demandeurs d'asile et des migrants, bien sûr sous un respect complet des normes reconnues pour les droits de l'homme.

En plus, il faut bien garder en mémoire que la discussion autour de la 'solidarité' devrait non seulement toucher les États membres, mais que cette notion de 'solidarité' devrait être valable

¹ COM(2005)0123, 6.4.2005

pour tous les pays concernés, y inclus les pays tiers. Dans cette perspective, le rapporteur se félicite de l'approfondissement des discussions en cours pour les bénéfices que la politique du développement peut apporter à une politique efficace de migration. Les événements des derniers mois dans les exclaves espagnoles de Ceuta et Melilla ont une fois de plus mis en avant la nécessité évidente: "more development for less migration". Dans cette optique, le rapporteur estime qu'il y doit avoir un équilibre entre sécurité et solidarité avec les immigrants.

Vu le fait qu'il s'agit ici de lignes directrices des programmes cadres pour toute une perspective financière, les textes ne font qu'esquisser les dimensions qui seront par après à concrétiser par les programmes pluriannuels. C'est pour cela que ces propositions se prêtent peu à des modifications concrètes, et les textes dans leur généralité semblent de tenir compte des discussions des dernières années. Mais il faudra veiller comment ces propositions vont s'articuler concrètement.

Néanmoins, le rapporteur propose de renforcer l'importance de certains aspects pour le Fonds pour les réfugiés. Premièrement, le lien entre les réfugiés et la politique de développement est à inclure dans l'article sur les objectifs généraux de la proposition. La politique d'immigration a une double dimension, interne et externe. Il est pour cela indispensable qu'on établisse des mécanismes clairs donnant un caractère opérationnel et coordonné aux deux dimensions. Le rapporteur considère que l'immigration régulée constitue une garantie de respect des droits de l'homme et des conditions de vie et de travail des immigrants. En tout cas, l'appui aux pays en voie de développement et la pleine collaboration entre l'Union européenne et ces pays, sont primordiaux pour le succès de toute politique d'immigration.

Vu les efforts continuels d'augmenter la harmonisation de l'action communautaire, il paraît au rapporteur très modeste de ne réserver qu'un montant de 7 % du budget aux mesures communautaires, surtout si une des demandes du programme de la Haye¹ est - ce qui est repris dans la proposition - la création " des structures appropriées auxquelles les services d'asile nationaux des Etats membres seront associés, en vue de favoriser une coopération pratique et fructueuse". De même, il ne suffit pas de mettre en place des procédures d'asile, mais il faut aussi garantir l'accès sûr à ces procédures. Et un élément clé dans la discussion pour un Fonds pour les réfugiés est dans l'opinion du rapporteur le renforcement du respect des droits de l'homme. Cette notion est à inclure d'urgence dans les dispositions relatives à l'adoption des orientations stratégiques et dans l'élaboration des programmes pluriannuels. En tenant compte de ces remarques et de la mise en œuvre concrète, le rapporteur ne peut que soutenir cette proposition de décision comme un pas nécessaire vers une politique commune d'asile dans l'Union européenne.

AMENDEMENTS

La commission du développement invite la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, compétente au fond, à incorporer dans son rapport les amendements suivants:

¹ Vu les conclusions rendues par le Conseil européen lors de sa réunion des 4 et 5 novembre 2004 à Bruxelles.

Amendement 1
Article 2, paragraphe 1

1. Le Fonds a pour objectif général de soutenir et d'encourager les efforts déployés par les États membres pour accueillir des réfugiés et des personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil, par le cofinancement des actions prévues dans la présente décision, en tenant compte de la législation communautaire dans ces domaines.

1. Le Fonds a pour objectif général de soutenir et d'encourager les efforts déployés par les États membres pour accueillir des réfugiés et des personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil, par le cofinancement des actions prévues dans la présente décision, en tenant compte de la législation communautaire dans ces domaines ***ainsi que de la législation des pays d'origine et des principes généraux de la politique de développement.***

Justification

Les objectifs généraux du Fonds pour les réfugiés ne peuvent être réellement définis en tenant compte aussi des motivations des réfugiés pour quitter leurs pays. C'est pour cela il faut aussi viser dans les objectifs non seulement de soutenir les efforts déployés par les États membres, mais aussi les possibilités existantes pour agir avant que les réfugiés quittent leurs pays, comme p.ex. des clauses bilatérales entre l'Union et le pays d'origine et les impacts positifs de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement.

Amendement 2
Article 3, paragraphe 2, point (-a) (nouveau)

(-a) l'information et l'accès aux procédures d'asile pour les demandeurs;

Justification

Il ne suffit pas de créer des structures pour les procédures d'asile, mais il faut surtout garantir que les demandeurs d'asile ont aussi accès à ces structures. Ceci peut aussi impliquer une politique d'information déjà dans le pays d'origine du demandeur d'asile. C'est pour cela il est important d'inclure ce droit à l'information et à l'accès dans les actions éligibles de l'instrument financier.

Amendement 3

¹ Non encore publié au JO.

Article 3, paragraphe 2, point (g)

(g) l'information des populations locales qui seront en contact avec les personnes accueillies dans le pays d'accueil.

(g) l'information des populations locales **et la formation du personnel des autorités locales et des structures d'accueil** qui seront en contact avec les personnes accueillies dans le pays d'accueil.

Justification

Il est très important que les personnes accueillies dans les entités locales sont perçues d'une manière positive. Pour arriver à cette image positive, la sensibilisation de la population locale est sûrement importante, mais pour arriver à cette sensibilisation d'une manière efficace il y a avant tout le besoin d'une formation appropriée des autorités locales et des structures d'accueilles.

Amendement 4

Article 3, paragraphe 6

6. Les actions tiennent compte de la situation spécifique des personnes vulnérables, telles que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs et les personnes victimes de la torture, d'un viol ou d'une autre forme grave de violence morale, physique ou sexuelle.

6. Les actions tiennent compte de la situation spécifique des personnes vulnérables, telles que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs et les personnes victimes de la torture, d'un viol ou d'une autre forme grave de violence morale, physique ou sexuelle, ***tout en garantissant en premier lieu et pour toute action le plein respect des normes relatives aux droits de l'homme.***

Justification

Primauté dans la toute action doit être accordée avant tout au plein respect des droits de l'homme. Sachant les circonstances souvent précaires des demandeurs d'asile, il est indispensable de respecter dans les procédures à suivre la dignité de l'être humain, trop souvent encore bafoué dans les pratiques actuelles.

Amendement 5

Article 4, paragraphe 1

1. À l'initiative de la Commission, le Fonds peut financer, dans la limite de **7 %** de ses ressources disponibles, des actions

1. À l'initiative de la Commission, le Fonds peut financer, dans la limite de **15%** de ses ressources disponibles, des actions

transnationales ou d'intérêt communautaire («actions communautaires») en matière de politique d'asile et des mesures applicables aux groupes cibles visés à l'article 6.

transnationales ou d'intérêt communautaire («actions communautaires») en matière de politique d'asile et des mesures applicables aux groupes cibles visés à l'article 6.

Justification

Le montant de 7% du budget réservé à des actions communautaires de cet instrument financier ne suffit dans aucun cas aux ambitions énoncées dans la proposition comme objectif. "... produire des bénéfices collectifs à l'échelle de l'Union par la mise en œuvre d'actions coordonnées ou conjointes." (p.8) Pour arriver "de favoriser une coopération pratique et fructueuse" (p.9), un montant plus élevé est décidément nécessaire.

Amendement 6

Article 5, paragraphe 2, point (e bis) (nouveau)

(ebis) l'assistance juridique ainsi que des services d'interprétation et de traduction.

Justification

Dans les mesures d'urgence visées par l'article 5, la proposition mentionne la nécessité de "l'assistance médicale, psychologique ou autre". (Art. 5, §2 c) La formulation "ou autre" est très vague et il est à notre avis aussi important que le demandeur d'asile soit informé de ses droits et devoirs. Pour cette raison, une assistance juridique compréhensible par le demandeur en question est indispensable et doit être reprise explicitement dans les mesures d'urgence.

Amendement 7

Article 9, paragraphe 1

1. La mise en œuvre des programmes pluriannuels et annuels visés aux articles 19 et 21 relève de ***la responsabilité des États membres au niveau territorial approprié***, selon le système institutionnel propre à chacun d'eux. Cette responsabilité s'exerce conformément à la présente décision.

1. La mise en œuvre des programmes pluriannuels et annuels visés aux articles 19 et 21 relève de ***l'autorité compétente dans les États membres***, selon le système institutionnel propre à chacun d'eux. Cette responsabilité s'exerce conformément à la présente décision.

Justification

Les structures internes de chaque état membre sont très diverses. Pour cela la gestion et mise en œuvre des programmes pluriannuels doit être fait selon la législation et les structures internes de chaque Etat (territoriales ou non).

Amendement 8
Article 18, paragraphe 2

2. Pour chaque objectif du Fonds, ces orientations mettent notamment en œuvre les priorités de la Communauté en vue de promouvoir l'application du régime d'asile européen commun.

2. Pour chaque objectif du Fonds, ces orientations mettent notamment en œuvre les priorités de la Communauté en vue de promouvoir l'application du régime d'asile européen commun ***tout en garantissant le plein respect des normes relatives aux droits de l'homme.***

Justification

Primauté dans la programmation ainsi que les programmes nationaux pluriannuels doit être accordé avant tout au plein respect des droits de l'homme. Sachant les circonstances souvent précaires des demandeurs d'asile, il est avant tout indispensable dans les procédures à suivre la dignité de l'être humain, trop souvent encore bafoué dans les pratiques actuelles.

PROCÉDURE

Titre	Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires»		
Références	COM(2005)0123 – C6-0124/2005 – 2005/0046(COD)		
Commission compétente au fond	LIBE		
Avis émis par Date de l'annonce en séance	DEVE 22.6.2005		
Coopération renforcée – date de l'annonce en séance			
Rapporteur pour avis Date de la nomination	Fernando Fernández Martín 31.8.2005		
Rapporteur pour avis remplacé			
Examen en commission	14.11.2005	1.12.2005	25.1.2005
Date de l'adoption	25.1.2005		
Résultat du vote final	+: -: 0:	22 0 1	
Membres présents au moment du vote final	Margrietus van den Berg, Danutė Budreikaitė, Marie-Arlette Carlotti, Thierry Cornillet, Nirj Deva, Fernando Fernández Martín, Hélène Goudin, Filip Andrzej Kaczmarek, Glenys Kinnock, Wolfgang Kreissl-Dörfler, Maria Martens, Miguel Angel Martínez Martínez, Gay Mitchell, Toomas Savi, Frithjof Schmidt, Jürgen Schröder, Anna Záborská, Mauro Zani		
Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final	Milan Gaľa, Linda McAvan, Manolis Mavrommatis, Anne Van Lancker, Gabriele Zimmer		
Suppléant(s) (art. 178, par. 2) présent(s) au moment du vote final			
Observations (données disponibles dans une seule langue)			