*Comité économique et social européen*

**SOC/320**
**Plan d'action**
**en matière d'asile**

Bruxelles, le 16 décembre 2008

# AVIS

de la section spécialisée "Emploi, affaires sociales, citoyenneté"
sur la
**"COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS - PLAN D'ACTION EN MATIÈRE D'ASILE: UNE APPROCHE INTÉGRÉE DE LA PROTECTION AU NIVEAU DE L'UNION"**
COM(2008) 360 final

---

Rapporteur: **M. PARIZA CASTAÑOS**
Corapporteuse: **M^me^ BONTEA**

---

Administrateur: Pierluigi BROMBO


**Rue Belliard 99 - B-1040 Bruxelles - Tel. +32 (0)2 546 90 11 - Fax +32 (0)2 513 48 93 - Internet http://www.eesc.europa.eu**

**FR**

Le 17 juin 2008, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

> *"Commmunication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Plan d'action en matière d'asile: une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union"*
> (COM(2008) 360 final).

La section spécialisée "Emploi, affaires sociales et citoyenneté", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 décembre 2008 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS, corapporteuse: M$^{me}$ BONTEA).

Lors de sa …$^{e}$ session plénière des … et … (séance du …), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par … voix pour, … voix contre et … abstentions.

*

* *

## 1. Conclusions

1.1 Le CESE soutient les objectifs généraux proposés par la Commission, mais attire l'attention sur la distance considérable qui existe entre ces objectifs et la législation européenne, ainsi que les lois et les pratiques nationales.

1.2 Le Comité estime que, dans ce cas comme dans d'autres en politique européenne, l'ambition et les valeurs se limitent à de beaux discours. Toutefois, les pratiques et les lois contredisent souvent les valeurs.

1.3 Le CESE estime que la deuxième phase de construction du régime d'asile européen commun (RAEC) doit corriger les défauts de la première. Il convient donc d'en faire un examen critique avant de débuter la deuxième phase.

1.4 Étant donné que, durant la deuxième phase de développement du régime d'asile européen commun, le Conseil de l'UE adopte les décisions par la procédure ordinaire et la codécision du PE, le CESE espère et souhaite que les progrès soient plus rapides et la législation de meilleure qualité. Le Comité se félicite du fait que la Commission, au travers de cette communication, s'engage à adopter à l'avenir de nombreuses initiatives politiques et législatives.

1.5 Le Comité considère que l'harmonisation des politiques européennes d'asile et la construction du régime d'asile européen commun doivent se faire en garantissant un niveau élevé de qualité, sans amoindrissement des normes internationales de protection. L'harmonisation maintiendra toujours des marges de manœuvre pour les législations nationales, mais elle ne devra être utilisée en aucun cas pour réduire les niveaux actuels de protection des États membres. Elle devra servir à améliorer la législation des États membres ayant un niveau de protection insuffisant.

1.6 La nouvelle législation doit permettre l'accès des demandeurs d'asile au marché du travail et à la formation.

1.7 Le CESE demande que soit reconnu le rôle des ONG spécialisées en matière d'asile et de protection des réfugiés et qu'on leur permette d'accéder pleinement aux procédures et lieux en rapport avec leur activité.

1.8 Le Comité se félicite du fait que, dans le Pacte européen sur l'immigration et l'asile[1], l'UE ait relancé le développement du régime d'asile européen commun.

## 2. Introduction

2.1 Le régime d'asile européen commun s'est développé en deux phases distinctes. La première a débuté lors du **Conseil européen de Tampere** (1999), suite à l'approbation du traité d'Amsterdam, qui a donné une dimension communautaire aux politiques d'immigration et d'asile. Cette première phase s'est achevée en 2005.

2.2 Cette **première phase** a permis la réalisation de progrès dans l'élaboration de directives sur l'asile, une certaine amélioration de la coopération entre les États membres et des avancées relatives à la dimension extérieure de l'asile.

2.3 Les principaux instruments législatifs sont au nombre de trois: la directive 2005/85 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, la directive 2003/9 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres et la directive 2004/83 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, ainsi que les normes relatives au contenu de ces statuts. De plus, des développements réglementaires ont vu le jour dans d'autres domaines, tels que la détermination de l'État responsable de l'examen de la demande (convention et règlement de Dublin), Eurodac et la directive 2001/55 sur la protection temporaire.

---

1 Voir document du Conseil n° 13440/08.

2.4 Sur le terrain de la coopération entre États membres, un ensemble d'activités réalisées dans le cadre d'Eurasil, groupe d'experts nationaux présidé par la Commission, a été mis en œuvre. Un instrument de solidarité financière a également été instauré, avec la création et la rénovation du Fonds européen pour les réfugiés.

2.5 En ce qui concerne la dimension extérieure de l'asile, des progrès on été accomplis dans des domaines tels que l'aide aux pays tiers ayant beaucoup de réfugiés (il convient de souligner la mise en œuvre des programmes de protection régionale) ou la réinstallation de réfugiés sur le territoire de l'UE.

2.6 La **deuxième phase** de la construction du régime d'asile européen commun a débuté avec l'instauration du **Programme de La Haye** (approuvé en novembre 2004), qui établit qu'il faudra avoir atteint en 2010 les principaux objectifs du régime d'asile européen commun, à savoir:

- la mise au point d'une procédure commune d'asile,
- la définition d'un statut uniforme,
- le renforcement de la coopération entre les Etats membres,
- l'ajout d'une dimension extérieure à la politique européenne d'asile.

2.7 Avant d'adopter de nouvelles initiatives, la Commission a élaboré en 2007 un **livre vert**[2] afin de lancer un débat entre les différentes institutions, les États membres et la société civile.

2.8 En réponse aux questions posées par la Commission, le CESE a émis un avis[3] important sur le Livre vert, comprenant de nombreuses propositions pour développer le régime d'asile européen commun.

2.9 La Commission a repris les commentaires réalisés sur le Livre vert dans son **Plan d'action en matière d'asile**. Le présent avis vient donc en complément de celui que le Comité a élaboré sur le Livre vert.

## 3. Observations générales

3.1 La communication sur l'asile a été présentée par la Commission en même temps que la communication sur l'immigration. Le Comité précise que la Direction JLS de la Commission dispose depuis quelques mois de services distincts et que cela permettra une plus grande spécialisation, compte tenu du fait qu'en matière d'asile, les États membres de l'UE sont tenus de respecter une législation et des accords internationaux.

---

2 COM(2007) 301 final, présenté le 6 juin 2007.

3 Voir l'avis du CESE du 12 mars 2008 sur le "Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun" (rapporteuse: M^me^ Le Nouail-Marlière), JO C 204 du 9.8.2008.

3.2 Le CESE considère que la deuxième phase de la construction du RAEC doit corriger les défauts de la première. Il convient donc d'en faire une révision critique avant de débuter la deuxième phase. Le Comité partage la vision critique de la Commission mais considère que le Conseil européen et les États membres doivent également reconnaître les erreurs et corriger les carences de la première phase.

3.3 Le principal défaut de la première phase réside dans le fait que les instruments législatifs adoptés prévoient des marges d'appréciation excessives pour les législations nationales, ce qui a permis aux États membres de se doter de politiques et de législations très différentes. C'est pourquoi le niveau d'harmonisation nécessaire n'est pas atteint.

3.4 Les pouvoirs publics des États membres décident d'accepter ou de refuser les demandes d'asile en fonction de législations nationales qui ne sont pas harmonisées; cela maintient les différentes traditions en matière de politique d'asile; la situation des pays d'origine est évaluée de diverses façons; et l'on manque de pratiques communes à l'échelle de l'UE. Par conséquent, les niveaux de protection accordés par les différents États membres sont très divers et les mouvements secondaires de réfugiés au sein de l'UE persistent.

3.5 La Commission signale que "les normes minimales communes adoptées durant la première phase n'ont pas créé les conditions égales souhaitées"[4]. Le CESE estime que cette situation si décevante est due à la règle de l'unanimité qui régissait jusqu'à récemment les travaux du Conseil. Le Comité souligne que, actuellement, la procédure ordinaire et la codécision, qui permettent de dépasser les limites du traité, sont appliquées à la politique commune d'asile. Il faut espérer que la deuxième phase se traduira par des progrès importants en matière d'harmonisation.

3.6 Le CESE tient à souligner qu'il convient d'améliorer la qualité de la protection accordée par l'UE. Comme indiqué dans l'avis sur le livre vert, la construction du RAEC doit être présidée par "la volonté de faire de l'Union un espace de protection unique pour les réfugiés, basé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève et sur les valeurs humanitaires communes à l'ensemble des États membres"[5].

3.7 Le Comité estime donc que l'harmonisation des politiques européennes d'asile et la construction du RAEC doivent se faire sans dénaturer ni diminuer les normes internationales de protection. L'UE doit élaborer une législation commune n'impliquant aucune diminution des normes de protection et ce sera donc aux États membres ayant des niveaux de protection insuffisants de modifier leur législation.

---

4 point 3 du Plan d'action en matière d'asile.

5 Voir l'avis du CESE du 12.3.2008 sur le "Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun" (rapporteuse: M[me] Le Nouail Marlière), JO C 204 du 9.8.2008, point 1.1.

3.8 Les États membres disposeront toujours d'une certaine marge de manœuvre pour l'application de la législation européenne sur l'asile, mais le CESE soutiendra seulement la législation communautaire garantissant un niveau de protection élevé et réduisant les marges d'appréciation actuelles qui empêchent de l'appliquer correctement. Les instruments législatifs de la deuxième phase de la construction du RAEC doivent définir des normes de protection de qualité, garantissant les principes de la Convention de Genève et permettant aux personnes qui en ont besoin d'accéder à la procédure d'asile.

## 4. Observations particulières sur les nouveaux instruments législatifs

### 4.1 La directive sur les conditions d'accueil

4.1.1 La directive sur les conditions d'accueil actuellement en vigueur laisse aux États membres une marge d'appréciation importante dans des domaines fondamentaux, comme le souligne la Commission. Cela suppose que les conditions d'accueil sont très différentes d'un État membre à l'autre.

4.1.2 Le CESE soutient la proposition de la Commission visant à atteindre un degré d'harmonisation plus élevé afin d'éviter les mouvements secondaires. Dans son avis sur le livre vert, le Comité a précisé les propositions.

4.1.3 Le Comité se félicite que la nouvelle directive inclue les normes d'accueil des personnes demandant la protection subsidiaire et les garanties procédurales en matière de rétention et d'internement. Il se prononce également en faveur de la détection et de la satisfaction des besoins des personnes vulnérables. L'UE doit en particulier protéger les personnes (souvent des enfants et des femmes) victimes de tortures, de viols, de mauvais traitements et de violences de toute sorte.

4.1.4 Dans différents avis[6], le CESE a proposé que la nouvelle législation permette l'accès des demandeurs d'asile au marché du travail et à la formation. Le CESE a souligné l'importance qu'il accorde, indépendamment des compétences des États membres, à la garantie d'un accès simplifié et plus harmonisé au marché du travail, en veillant à ce que l'accès véritable à l'emploi ne soit pas entravé par de nouvelles restrictions administratives inutiles.

---

6 Voir les avis du CESE:

- du 28.11.2001 sur la "Proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres" (rapporteur: M. Mengozzi, corapporteur: M. Pariza Castaños), JO C 48 du 21.2.2002;
- du 13.9.2006 sur "La participation de la société civile à la lutte contre le crime organisé et le terrorisme" (rapporteurs: MM. Rodríguez García-Caro, Pariza Castaños et Cabra de Luna), JO C 318 du 23.12.2006;
- du 12.3.2008 sur le "Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun" (rapporteuse: M[me] Le Nouail-Marlière), JO C 204 du 9.8.2008.

4.1.5 Les partenaires sociaux également, dans les différents domaines, peuvent collaborer avec les réfugiés et demandeurs d'asile pour faciliter leur accès à l'emploi et à la formation; il en va de même des coopératives et autres formes d'économie sociale, des établissements d'enseignement et des ONG spécialisées.

4.1.6 De même, le Comité a proposé des modifications afin de garantir le regroupement familial, de meilleures conditions d'éducation, notamment pour les mineurs, et le plein accès aux soins de santé[7].

4.1.7 Enfin, la directive doit établir clairement que les conditions d'accueil sont garanties à l'identique pour tous les demandeurs d'asile, qu'ils se trouvent ou non dans un centre d'accueil.

4.2 **La directive sur les procédures d'asile**

4.2.1 La Commission a précisé qu'elle proposera des modifications à la directive relative aux procédures car elle n'a pas permis d'atteindre le degré d'harmonisation souhaitable entre les Etats membres. Le CESE soutient l'instauration d'une procédure d'asile commune et unique "évitant la prolifération des régimes procéduraux disparates dans les États membres"[8], comme le souligne la Commission. Il est également favorable à l'instauration de garanties procédurales obligatoires.

4.2.2 Toutefois, de l'avis du CESE, les modifications apportées à la directive relative aux procédures doivent être de grande ampleur. C'est l'une des directives qui laisse la plus grande marge d'appréciation. Elle a été approuvée par les États avec l'intention évidente de préserver les systèmes préexistants sur le plan national.

4.2.3 La construction du RAEC nécessite une réglementation instaurant des procédures plus souples et plus protectrices garantissant l'équité des décisions et améliorant la sécurité des recours.

4.2.4 Le CESE répète ce qu'il a déjà signalé dans son avis sur le livre vert[9]:

– les demandeurs d'asile doivent pouvoir se faire assister d'un interprète;
– les demandeurs d'asile ont droit à l'assistance juridique gratuite en cas de besoin;
– les décisions administratives doivent être motivées;

---

7 Voir l'avis du CESE du 11.7.2007 sur le thème "Santé et migrations" (rapporteuse: M[me] Cser), JO C 256 du 27.10.2007.

8 Point 3.2 du Plan d'action en matière d'asile.

9 Voir l'avis du CESE du 12.3.2008 sur le "Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun" (rapporteuse: M[me] Le Nouail Marlière), JO C 204 du 9.8.2008.

– les recours présentés devant les tribunaux contre les décisions d'expulsion doivent être suspensifs; les demandeurs d'asile ne peuvent donc pas être expulsés durant le recours administratif ou judiciaire;
– les ONG peuvent aider les demandeurs d'asile sans limites, durant chaque étape de la procédure.

4.2.5 De nombreux États membres continuent à enfermer les demandeurs d'asile dans des centres, malgré l'avis du CESE et les protestations des ONG. Le CESE réaffirme son opposition au maintien en rétention des demandeurs d'asile, estimant que cette mesure doit demeurer exceptionnelle. Les demandeurs d'asile et leurs familles doivent vivre dignement dans un environnement social adéquat.

4.2.6 Le Comité réclame une plus grande transparence à propos des centres de rétention; il demande que l'UNHCR soit informé de leur situation et de celle des personnes qui y vivent et que ces dernières puissent se faire assister par les ONG.

4.2.7 La Convention de Genève garantit le droit des demandeurs d'asile à présenter leur demande. C'est pourquoi le Comité a déconseillé l'utilisation de listes de "pays sûrs" et de "pays tiers sûrs", susceptibles de limiter la possibilité d'examen individuel de chaque demande.

4.2.8 Le CESE répète que le traitement et les garanties dont bénéficient les demandeurs d'asile à la frontière doivent être les mêmes que pour ceux qui présentent leur demande sur le territoire de l'Etat membre.

4.3 **La directive sur les conditions requises pour le contenu du statut**

4.3.1 La directive sur les conditions requises n'a pas non plus permis d'harmoniser les décisions et la qualité de la protection. D'importantes différences persistent dans l'UE. Il en résulte que des personnes dans une situation identique peuvent être acceptées en tant que réfugiés dans certains États membres mais pas dans d'autres. Il en va de même de la protection subsidiaire.

4.3.2 La protection subsidiaire remplace peu à peu le statut de réfugié. Le Comité considère qu'une procédure unique ne doit en aucun cas supposer que la protection subsidiaire affaiblit le statut de réfugié de la Convention de Genève.

4.3.3 Le CESE considère que l'instauration d'un guichet et d'une procédure uniques peut assouplir les démarches. La reconnaissance du statut de réfugié doit se faire avant celle du statut conféré par la protection subsidiaire.

4.3.4 Le Comité est favorable à l'élaboration au niveau communautaire de conditions requises pour l'octroi du statut de réfugié et du statut conféré par la protection subsidiaire, afin de garantir un niveau minimum de qualité de la protection dans tous les États membres et de réduire les différences actuelles.

4.3.5 La protection subsidiaire est complémentaire au statut de réfugié mais le niveau des droits doit être similaire. Le Comité estime donc que le droit au regroupement familial ainsi que l'accès au marché du travail et aux prestations économiques doivent être respectés.

4.3.6 Les statuts doivent être véritablement uniformes sur l'ensemble du territoire de l'UE, afin de réduire la marge d'appréciation des États membres. Les conditions pour bénéficier du statut conféré par la protection subsidiaire doivent être plus clairement définies, comme le propose la Commission, afin que les mêmes critères soient appliqués sur tout le territoire de l'UE pour accorder ces deux statuts. Le Comité propose une harmonisation au niveau le plus élevé et souligne qu'il ne faut pas diminuer le niveau de protection accordé par les État membres ayant la plus forte tradition humanitaire.

4.3.7 Le CESE souligne également l'importance de mieux préciser les mesures législatives relatives à la prise en charge des personnes vulnérables. Pour ces dernières, il convient d'adapter les procédures afin que leurs besoins soient détectés immédiatement, que leur prise en charge soit plus rapide et qu'elles disposent de toute l'aide nécessaire (assistance juridique, assistance des ONG spécialisées).

4.3.8 Le CESE émet des réserves quant à la possibilité que de tierces parties non étatiques soient considérées responsables de la protection. Les États membres ne peuvent en effet ni éluder cette responsabilité ni la "sous-traiter". L'intervention et le soutien des agents non étatiques doivent donc être placés sous la tutelle et la responsabilité des États membres.

4.3.9 Toutefois, le travail des ONG spécialisées et des autres acteurs sociaux en faveur des réfugiés et de leurs familles doit être reconnu et dûment soutenu par les pouvoirs publics. Le CESE réclame la reconnaissance du rôle des ONG spécialisées en matière d'asile et de refuge et leur plein accès aux procédures et lieux en rapport avec leur activité.

## 5. **Supprimer les difficultés**

5.1 L'accès effectif aux possibilités de soumettre une demande d'asile est mentionné par la Commission, aussi bien dans le livre vert que dans sa communication sur le Plan d'action en matière d'asile. De l'avis du CESE, il s'agit qu'une question de première importance. Il faut en effet garantir que les personnes ayant besoin de protection internationale puissent soumettre une demande d'asile auprès de l'un des États membres de l'UE.

5.2 Dans sa communication, la Commission mentionne le fait que, à l'heure actuelle, les demandes d'asile sont à un niveau historiquement faible. Le Comité estime que cette baisse n'est due ni à la résolution des conflits dans le monde ni à l'amélioration des droits de l'Homme, mais aux barrières de plus en plus présentes que l'UE dresse à l'arrivée sur son territoire des personnes ayant besoin de protection internationale.

5.3 Le Comité appelle à un engagement plus prononcé de l'UE dans la lutte contre les réseaux criminels de trafic d'êtres humains, mais estime que certaines politiques dites "de lutte contre l'immigration illégale" génèrent une grave crise de l'asile en Europe. En effet, le système de visas, Eurodac, le dispositif Frontex, les sanctions imposées aux sociétés de transport, les accords de réadmission avec les pays tiers et les accords de coopération dans la lutte contre l'immigration illégale engendrent de nouvelles difficultés pour la soumission d'une demande d'asile par les personnes ayant besoin de protection. Le CESE a souligné, au travers de différents avis[10], que la lutte contre l'immigration illégale ne doit pas se traduire par de nouvelles difficultés pour l'asile et que les fonctionnaires chargés du contrôle des frontières doivent être dûment formés pour garantir le droit d'asile.

5.4 Le CESE soutient les propositions de l'UNHCR visant à créer des équipes d'experts en matière d'asile assistant à toutes les opérations de contrôle des frontières réalisées dans l'UE.

5.5 Le CESE est opposé à ce que l'UE ou les États membres signent des accords de réadmission ou de contrôle des frontières avec des pays non signataires des principaux instruments juridiques internationaux de protection du droit d'asile. Il s'oppose également à toute mesure de refoulement ou de réadmission lorsque les conditions de sécurité et de dignité ne sont pas garanties.

5.6 Le refoulement (retour ou expulsion) d'individus dont les besoins de protection n'ont pas été examinés par un État membre ne doit pas se produire, sauf s'il est garanti que ces besoins seront examinés dans le pays tiers au moyen d'une procédure juste et conforme aux normes internationales de protection.

## 6. Le Bureau européen d'appui en matière de droit d'asile

6.1 Pour la création du RAEC, il convient que l'harmonisation de la législation s'accompagne d'une importante coopération entre États membres. Cette coopération dans la pratique sera renforcée par la création du **Bureau européen d'appui en matière de droit d'asile** proposée par la Commission et soutenue par le CESE.

---

10 Voir les avis du CESE:

- du 25.4.2002 sur la "Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration" (rapporteur: M. Pariza Castaños), JO C 221 du 17.9.2002;
- du 29.1.2004 sur la "Proposition de règlement du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures" (rapporteur général: M. Pariza Castaños), JO C 108 du 30.4.2004;
- du 27.10.2004 sur la "Proposition de décision du conseil modifiant la décision 2002/463/CE portant adoption d'un programme d'action concernant la coopération administrative dans les domaines des frontières extérieures, des visas, de l'asile et de l'immigration (programme ARGO)" (rapporteur: M. Pariza Castaños), JO C 120 du 20.5.2005;
- du 12.3.2008 sur le "Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun" (rapporteuse: M[me] Le Nouail-Marlière), JO C 204 du 9.8.2008.

6.2 Le Bureau européen d'appui en matière de droit d'asile devra être en mesure d'identifier clairement les divergences entre les pratiques des différents États membres en matière d'asile, ainsi que les différences législatives et de proposer les modifications nécessaires. Comme le proposait la Commission dans son livre vert, il devra également être compétent pour l'élaboration de lignes directrices communes concernant l'interprétation et l'application des multiples aspects (procéduraux et matériels) de l'acquis communautaire dans le domaine de l'asile.

6.3 Ce Bureau pourrait devenir un centre important pour l'échange de bonnes pratiques et le développement d'actions de formation sur l'asile, notamment pour les gardes-frontières. Il pourra également être un centre de suivi et d'analyse des résultats des nouvelles mesures développées par l'UE en matière d'asile, ainsi que le lieu où seront constituées et gérées les équipes conjointes d'experts sur les questions d'asile.

6.4 Le Bureau devra travailler en réseau, collaborer avec Eurasil et maintenir des liens étroits avec l'UNHCR et les ONG spécialisées. Le Parlement européen et le CESE seront informés et consultés sur les activités du Bureau.

## 7. Solidarité entre États membres et dimension extérieure

### 7.1 Solidarité entre États membres

7.1.1 Conformément au Programme de La Haye, l'un des objectifs du RAEC est de soutenir les États membres soumis à la plus forte pression sur leur système d'asile, ce qui nécessite d'améliorer les mécanismes de coopération et de solidarité. La Commission entend également modifier certains aspects du Règlement Dublin II et d'Eurodac. Il faut parvenir à une meilleure répartition des demandes d'asile et à la réduction des mouvements secondaires.

7.1.2 Le CESE rappelle que le règlement de Dublin a été élaboré en partant du principe que les systèmes d'asile des États membres sont similaires, ce qui n'est toujours pas le cas. Il n'est pas acceptable de transférer les demandeurs d'asile d'un pays présentant des garanties procédurales élevées vers un autre où ce n'est pas le cas. Le Comité préconise, dans son avis sur le livre vert[11], "que le demandeur d'asile soit libre de choisir le pays auquel il adresse sa demande et que, dans cette perspective, les États membres soient d'ores et déjà incités à appliquer la clause humanitaire prévue à l'article 15-1 du Règlement".

7.1.3 Comme l'a proposé l'UNHCR, le règlement du Dublin doit contenir de nouvelles dispositions sur la définition de la notion de "membres de la famille", de l'effet suspensif du recours et des délais pour les transferts. De plus, il convient de limiter strictement le délai durant lequel le demandeur d'asile peut être retenu en attendant le transfert.

---

11 Voir l'avis du CESE du 12.3.2008 sur le "Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun" (rapporteuse: M^me^ Le Nouail Marlière), JO C 204 du 9.8.2008.

7.1.4 Le Comité émet des réserves quant à la proposition faite par la Commission à propos du système Eurodac visant à débloquer les données sur les réfugiés détenues par les autorités nationales; en effet, cela peut nuire au droit à l'intimité et affaiblir la protection dont de nombreuses personnes ont besoin.

7.1.5 Le CESE est favorable à la proposition de la Commission visant à créer des équipes d'experts sur les questions d'asile, afin d'aider temporairement les États membres dans certaines circonstances, notamment pour la gestion des dossiers lorsque les systèmes d'asile des États membres sont surchargés.

7.1.6 Le Fonds européen pour les réfugiés doit servir à renforcer la solidarité financière de l'UE envers les États membres soumis à de fortes pressions en matière d'immigration illégale et de demande d'asile.

7.1.7 Il convient de renforcer la solidarité entre les États membres de l'UE, en tenant compte des petits États membres, tels que Malte, qui reçoivent un nombre important de demandeurs d'asile, qui dépasse leur capacité d'accueil.

7.1.8 La solidarité peut s'exercer au moyen de politiques de redistribution des réfugiés entre les différents États membres de l'UE, de la coopération avec le Bureau européen d'appui en matière de droit d'asile et de la gestion du Fonds européen pour les réfugiés.

7.1.9 Le CESE soutient les projets pilotes présentés au PE afin d'encourager la redistribution volontaire au sein de l'UE des réfugiés et demandeurs d'asile.

7.2 **Dimension extérieure**

7.2.1 La grande majorité des réfugiés vit dans des pays en développement (parmi les 8,7 millions de réfugiés reconnus par l'UNHCR, 6,5 millions vivent dans des pays en développement). Le CESE souhaite que l'UE assume de nouvelles responsabilités pour le soutien et la solidarité avec les pays en développement et l'amélioration de leur capacité de protection.

7.2.2 Les **programmes de protection régionaux** sont une possibilité que le CESE étudie, mais ils sont encore rares et en phase d'expérimentation. Leur évaluation devra engendrer de nouvelles propositions pour les élargir et en faire un nouveau mécanisme d'engagement de l'UE sur la situation des réfugiés dans le monde. Le Comité, dans son avis sur le livre vert, précisait: "il s'interroge sur la finalité de l'organisation de centres d'accueil dans certains pays qui tels, les nouveaux États indépendants (Ukraine, Moldavie, Belarus), paraissent loin d'offrir toutes les garanties concernant les conditions d'accueil des demandeurs d'asile. Il souligne que ces programmes paraîtraient moins viser à améliorer la protection des réfugiés qu'à limiter leurs velléités de se présenter aux frontières de l'Union européenne".

7.2.3 L'UE doit également s'engager en faveur d'un autre mécanisme important: la **réinstallation des réfugiés**. Il s'agit d'accueillir des personnes ayant obtenu le statut de réfugiés dans des pays tiers, afin qu'elles résident de façon permanente dans un État de l'UE. L'UE a préconisé la réinstallation pour la première fois lors du Conseil européen de novembre 2004. Depuis lors, quelques très rares programmes de réinstallation, encore à évaluer, ont vu le jour. L'UNHCR a précisé que, en 2007, dans le monde entier, seules 5 % des places attribuées en vertu de la réinstallation provenaient de l'UE et que seuls sept États membres disposaient de programmes de réinstallation.

7.2.4 Le CESE invite tous les États membres à prendre activement part au développement de programmes de réinstallation et se félicite que l'UE dispose d'un programme commun en la matière, afin que la réinstallation des réfugiés dans l'UE ne soit pas une mesure purement symbolique, mais qu'elle ait l'ampleur voulue pour devenir un mécanisme efficace de répartition des réfugiés dans le monde. Les programmes européens de réinstallation devront être élaborés en collaboration avec l'UNHCR et les ONG spécialisées.

7.2.5 Le Comité est d'avis qu'il faut faciliter l'entrée dans l'UE des personnes ayant besoin d'une protection. Les systèmes de contrôles aux frontières doivent donc respecter le droit d'asile et le régime des visas doit être utilisé avec souplesse.

7.2.6 Le Comité note que le traitement conjoint des demandes en dehors de l'UE, dans des ambassades ou des services consulaires des Etats membres, pourrait en effet avoir un résultat positif, dans le sens où il pourrait contribuer à lutter contre la traite des être humains et réduire le nombre de morts en mer qui en résulte. Même si l'on ne peut pas anticiper et affirmer qu'un traitement conjoint se traduirait par des normes moins élevées en matière de traitement des demandes d'asile, il conviendrait de se pencher sérieusement sur la manière d'éliminer les risques que pourrait comporter un tel traitement.

Bruxelles, le 10 décembre 2008.

La Présidente
de la section spécialisée "Emploi, affaires sociales et citoyenneté"

Leila KURKI

Le Secrétaire général
du Comité économique et social européen

Martin WESTLAKE

*

* *

NB: annexe ci-jointe

AnnexeI

à l'AVIS
de la section spécialisée "Emploi, affaires sociales, citoyenneté"

Lors du débat l'amendement suivant, qui a recueilli un quart des votes au moins exprimés, a été repoussé.

**Paragraphe 4.1.5**

Ajouter un nouveau paragraphe 4.1.5 après le paragraphe 4.1.4:

> *"L'accès au marché du travail ne devrait pas être permis avant l'expiration d'un délai de 12 mois, comme le prévoit la directive 2003/9/CE du Conseil fixant des normes minimales relatives à l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (directive sur les conditions d'accueil). Il convient de prendre dûment en compte la question des États membres qui font l'objet de pressions disproportionnées, ainsi que les conséquences que les mesures permettant d'accéder plus tôt au marché auraient dans le cadre des différents scénarios nationaux".*

**Résultat du vote:**

Votes pour: 12
Votes contre: 31
Abstentions: 5