PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

2008/2305(INI)

20.11.2008

PROJET DE RAPPORT

sur le plan d'action en matière d'asile, une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union
(2008/2305(INI))

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Giusto Catania

PR_INI

SOMMAIRE

Page

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN 3

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur le plan d'action en matière d'asile, une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union
(2008/2305(INI))

Le Parlement européen,

– vu l'article 63, paragraphes 1 et 2 du traité UE,

– vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne proclamée le 7 décembre 2000,

– vu la Convention de Genève de 1951 sur le statut des réfugiés, et son protocole additionnel de 1967,

– vu le règlement (CE) no 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers,

– vu la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (la directive "accueil"),

– vu la directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres (la directive "procédure"),

– vu 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 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,

– vu le rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs dans les Etats membres (COM(2007)0745),

– vu sa résolution du 14 avril 2005 sur Lampedusa[1],

– vu sa résolution du 6 avril 2006 sur la situation des camps de réfugiés à Malte[2],

– vu sa résolution du 21 juin 2007 sur l'asile: coopération pratique, qualité des décisions prises dans le cadre du régime d'asile européen commun[3],

– vu la résolution du Parlement européen du 2 septembre 2008 sur l'évaluation du système

[1] JO C 33 E du 9.2.2006, p. 598.
[2] JO C 293 E du 2.12.2006, p. 301.
[3] JO C 146 E du 12.6.2008, p. 364.

de Dublin[1],

– vu les rapports de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures sur les visites effectuées dans divers centres de rétention pour y contrôler les conditions d'accueil,

– vu l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes du 6 mai 2008 dans l'affaire C-133/06, Parlement européen contre Conseil de l'Union européenne[2], concernant un recours en annulation de la directive 2005/85/CE relative à la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, visant notamment à obtenir l'annulation des dispositions de la directive relatives à la procédure d'adoption et de modification de listes communes minimales de pays sûrs,

– vu le Pacte européen sur l'asile et l'immigration adopté par le Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008, dont le quatrième objectif est de "bâtir une Europe de l'asile",

– vu l'article 45 de son règlement,

– vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures et l'avis de la commission du développement (A6-0000/2008),

A. considérant que les instruments législatifs de la première phase de mise en place du régime d'asile européen commun ont certes permis l'instauration de normes minimales communes, mais non celle de conditions égales d'accès à la protection sur l'ensemble du territoire de l'Union, de sorte que subsistent des phénomènes comme les mouvements secondaires et les demandes multiples,

B. estimant que les niveaux "historiquement bas" de demandes d'asile dans la plupart des États membres que relève la Commission dans son Plan d'action sont imputables notamment aux problèmes d'accès à la protection liés à la lutte contre l'immigration illégale, à la faiblesse des taux de reconnaissance qui décourage dans certains cas les demandeurs potentiels, et aux informations lacunaires qui leur sont fournies lors de leur arrivée sur le territoire de l'Union,

C. Considérant que le système de Dublin peut avoir pour effet de faire peser sur certains États membres une charge disproportionnée, simplement en raison de leur situation géographique exposée,

D. Rappelant que dans son rapport d'évaluation de la directive relative aux conditions d'accueil, la Commission relève de sérieux problèmes de mise en œuvre de la directive, notamment dans les centres fermés et les zones de transit, ce dont les délégations parlementaires ont pu se rendre compte sur place lors de leurs nombreuses visites,

Considérations générales

1. regrette qu'il soit envisagé de repousser à 2012 le délai de réalisation de la seconde phase

[1] Textes adoptés de cette date, P6_TA-PROV(2008)0385.
[2] JO C 158 du 21.6.2008, p. 3.

du régime d'asile européen commun, qui doit venir mettre fin à la disparité néfaste entre les systèmes d'asile des États membres;

2. insiste sur le fait que l'harmonisation des normes devant mener à une procédure commune et à un statut uniforme en matière d'asile doit déboucher sur un niveau de protection élevé dans l'ensemble de l'Union, et ne doit pas aboutir à un nivellement par le bas, sous peine de voir un régime d'asile commun perdre de sa valeur ajoutée;

3. rappelle que l'Union doit prévoir des mécanismes aux frontières extérieures pour identifier les demandeurs d'asile et garantir l'accès à son territoire des personnes ayant droit à une protection internationale, y compris dans le cadre d'opérations de contrôle de ses frontières extérieures;

4. demande que l'Agence Frontex fournisse des données précises sur le nombre de demandeurs d'asile identifiés comme tels lors des opérations menées par elle et sur le sort des personnes refoulées lors de ces opérations;

Amélioration de la législation en vigueur

5. se félicite que dans son arrêt C-133/06 du 6 mai 2008, précité, la Cour de Justice des Communautés européennes ait annulé l'article 29, paragraphes 1 et 2, ainsi que l'article 36, paragraphe 3, de la directive "procédure", qui concernaient l'adoption ou la modification d'une liste commune minimale de pays d'origine sûrs, ainsi que d'une liste commune de pays tiers sûrs,

6. salue les expériences positives menées dans certains États Membres visant à accueillir les demandeurs d'asile - dès le dépôt de leur demande de protection internationale - dans des structures ouvertes et en pleine intégration avec les communautés locales;

7. estime que les demandeurs d'asile sont des personnes vulnérables qui doivent bénéficier de conditions d'accueil adaptées; rappelle que l'univers carcéral ne peut en aucun cas les aider à dépasser les traumatismes vécus dans leur pays d'origine ni pendant leur voyage vers l'Europe;

8. regrette le fait que dans plusieurs États Membres, la détention des demandeurs d'asile soit encore une réalité suite à leur entrée irrégulière sur le territoire et salue dès lors l'intention de la Commission d'insérer dans la directive sur les conditions d'accueil des garanties procédurales en matière de détention;

9. considère comme essentiel que le champ d'application de la nouvelle directive sur les conditions d'accueil soit clarifié de manière à couvrir les centres de rétention, les zones de transit et les procédures à la frontière;

10. recommande la mise en place, dans la directive "accueil", d'un système formel d'identification des personnes vulnérables, notamment les mineurs non accompagnés, les personnes âgées dépendantes, les personnes en situation de handicap, les femmes enceintes, les parents isolés avec enfants et les personnes ayant été soumises à des traumatismes (torture, viol, violence psychologique, physique et sexuelle);

11. estime qu'une procédure de demande d'asile unique devrait être instituée, qui devrait couvrir toutes les demandes de "protection internationale" (statut de réfugié, protection subsidiaire, protection temporaire);

12. se félicite de ce que la Commission envisage de clarifier les conditions d'obtention de la protection subsidiaire, et surtout du fait qu'elle suggère de revoir le niveau des droits et avantages à accorder aux bénéficiaires de ce type de protection;

13. estime souhaitable de mettre en commun les informations sur les pays d'origine dont disposent les différents États membres et encourage la Commission à intensifier ses efforts dans la mise en place d'une banque de données commune;

14. estime que lors de la révision du règlement de Dublin, il y aurait lieu de prévoir un mécanisme de gel des transferts vers des États membres qui ne seraient pas en mesure de traiter les demandes de manière adéquate en raison de leurs capacités d'accueil limitées;

Structures administratives

15. soutient fermement la création d'un Bureau d'appui européen qui devra œuvrer en étroite collaboration avec le Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés, ainsi qu'avec les ONG spécialisées dans le domaine de l'asile;

16. estime que l'une des tâches du Bureau d'appui devrait consister à analyser avec précision les divergences qui subsistent entre les systèmes d'asile nationaux, de manière à contribuer à leur amélioration;

17. encourage vivement la Commission à poursuivre ses efforts dans l'établissement d'un programme de formation européen commun en matière d'asile, sachant que la qualité des décisions adoptées en ce domaine est directement liée à celle de la formation et de l'information des décideurs au niveau national; est d'avis qu'une consultation des organisations de la société civile spécialisées en la matière en vue de l'élaboration des programmes de formation serait un gage d'efficacité;

Intégration des bénéficiaires d'une protection internationale

18. regrette que les règles fixées par le système de Dublin pour déterminer l'État chargé de l'examen d'une demande d'asile ne tiennent pas compte du souhait des demandeurs, et estime que certains critères d'ordre familial, culturel et linguistique devraient être davantage pris en compte dans cette détermination, de manière à favoriser l'intégration des demandeurs d'asile;

19. estime qu'un premier moyen de prendre en compte le souhait des demandeurs d'asile de voir leur demande traitée dans l'État membre où ils ont choisi de la déposer consisterait à mettre en place un mécanisme visant à permettre aux États membres de conclure, sous le contrôle de la Commission, des accords bilatéraux concernant l' "annulation" du transfert d'un nombre équivalent de demandeurs d'asile, avec leur accord et dans le plein respect de leurs droits, notamment en matière de regroupement familial;

20. exhorte le Conseil à parvenir à un accord sur l'extension aux réfugiés et aux bénéficiaires

de la protection subsidiaire du champ d'application de la directive sur le statut de résident de longue durée;

21. salue l'intention de la Commission de proposer une modification de la directive sur les conditions d'accueil de manière à donner aux demandeurs un accès simplifié au marché du travail, sachant que leur insertion dans le monde professionnel constitue une condition essentielle de leur intégration;

22. insiste sur la nécessité d'améliorer l'accès des bénéficiaires de la protection subsidiaire aux droits sociaux et économiques, sachant que cela est essentiel à leur intégration;

Mécanismes de solidarité

23. considère que l'un des objectifs du système européen d'asile commun doit être de mettre en place des mécanismes efficaces de solidarité, afin d'améliorer la situation des pays qui reçoivent des flux plus importants de demandeurs d'asile et qui ont des difficultés à leur garantir des conditions d'accueil adéquates, à traiter les demandes dans les délais et les formes prescrits, ou à intégrer les demandeurs ayant obtenu le statut de réfugiés;

24. est d'avis que la solidarité ne peut pas se limiter à l'octroi de moyens financiers, et qu'il s'agirait de prévoir des mécanismes de réinstallation interne, sur une base volontaire, qui permettraient aux bénéficiaires d'une protection internationale d'être accueillis par un État membre autre que celui qui lui a accordé le bénéfice de cette protection;

25. estime que l'on devrait examiner la possibilité d'étendre le champ d'application de la directive 2001/55 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées, pour permettre notamment l'accueil de catégories spécifiques de personnes ayant besoin d'une protection internationale pendant une période provisoire, sans qu'il y ait pour autant afflux massif;

26. encourage la création, sous l'égide du futur Bureau d'appui, d'équipes d'experts en matière d'asile qui pourraient apporter leur aide à des États membres connaissant des phénomènes d'afflux soudains et massifs de demandeurs d'asile, afflux auxquels ils ne parviendraient pas à faire face;

27. se félicite de ce que la Commission ait l'intention de lancer une étude afin de passer en revue les moyens d'améliorer la solidarité financière au sein de l'Union, et attend avec intérêt les propositions qui seront formulées en ce sens;

Coopération avec les pays tiers

28. attend l'évaluation des programmes de protection régionaux annoncée pour 2008 par la Commission dans son Plan d'action, et engage cette dernière à mieux coordonner les actions menées par ses différents services dans ce contexte, de manière à optimiser la synergie entre eux, et à lui rendre compte des efforts consentis dans ce but;

29. reconnaît l'importance d'un renforcement des capacités d'accueil des pays de premier asile, et de la mise en place, au niveau européen, en étroite coopération avec, le Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés, d'un programme de réinstallation

définissant des critères communs et des mécanismes de coordination;

30. prend acte avec grand intérêt de l'idée de mettre en place des "procédures d'entrée protégée" et encourage vivement la Commission à se pencher sur les modalités concrètes et les implications pratiques de ce type de mesures;

31. attend avec intérêt les résultats de l'étude sur le traitement commun des demandes d'asile en dehors du territoire communautaire que la Commission envisage de réaliser pour 2009, et met en garde contre toute tentation de reporter la charge de l'accueil des demandeurs d'asile et du traitement de leur demande sur des pays tiers ou sur le Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés;

o o

o

32. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission, ainsi qu'au Haut Commissaire des Nations unies pour les Réfugiés.