



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 3.6.2003
COM(2003) 315 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN**

Vers des régimes d'asile plus accessibles, équitables et organisés

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	3
I. Le cadre politique et juridique pertinent au niveau international et de l'UE	3
II. Analyse du document britannique	5
III Position du HCR	7
3.1 Protection et solutions dans les régions d'origine, dans le cadre de l'initiative "Convention Plus"	8
3.2 Premier pas vers un régime d'asile commun: un mécanisme européen	9
IV. Position des organisations non gouvernementales.....	10
V. Fondements de toute nouvelle approche du régime de protection internationale	12
VI. Objectifs et stratégies de mise en place de régimes d'asile plus accessibles, équitables et organisés.....	14
6.1 Arrivée organisée dans l'UE, à partir de leur région d'origine, des personnes ayant besoin d'une protection internationale.....	15
6.1.1 Objectif à atteindre	15
6.1.2 Stratégies nécessaires pour parvenir à une arrivée organisée dans l'UE, à partir de leur région d'origine, des personnes ayant besoin d'une protection internationale....	15
6.2. Répartition des charges et des responsabilités au sein de l'UE ainsi qu'avec les régions d'origine	18
6.2.1 Objectif à atteindre	18
6.2.2 Stratégies nécessaires à une répartition des charges et des responsabilités au sein de l'UE ainsi qu'avec les régions d'origine	19
6.3. Définition d'une approche intégrée en vue de la mise en place, en matière d'asile et de retour, de procédures efficaces débouchant sur des décisions exécutoires.....	22
6.3.1 Objectif à atteindre	22
6.3.2 Orientations à suivre pour définir une approche intégrée en vue de la mise en place, en matière d'asile et de retour, de procédures efficaces débouchant sur des décisions exécutoires	23
VII. Conclusion et perspectives	24

INTRODUCTION

La lettre adressée le 10 mars 2003 par le Premier ministre britannique à la présidence de l'UE, pour demander à cette dernière d'inscrire la question d'une "*meilleure gestion de la procédure d'asile*" à l'ordre du jour du Conseil européen de printemps 2003, est à l'origine d'un vif débat tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE, entre toutes les parties concernées par la question de l'asile. À cette lettre était joint un document présentant quelques idées sur la meilleure manière de répondre au besoin d'une nouvelle approche de l'asile. Peu après la diffusion de ce document par le Royaume-Uni, le HCR a lui aussi formulé des propositions concrètes à l'égard d'une approche fondamentalement nouvelle du traitement des demandes d'asile.

Le Conseil européen de printemps a notamment déclaré, au point 61 de ses conclusions: "*Le Conseil européen a pris note de la lettre du Royaume-Uni concernant de nouvelles approches pour la protection internationale et a invité la Commission à approfondir les idées exposées, notamment avec le HCR, et à faire rapport, par l'intermédiaire du Conseil, au Conseil européen lors de sa réunion de juin 2003.*" Par la présente communication, la Commission européenne répond à l'invitation du Conseil européen visant à approfondir les idées exposées dans le document du Royaume-Uni. Conformément au mandat spécifique qui lui a été conféré et compte tenu de l'intervalle très court entre les deux conseils européens, la Commission a examiné ces idées et fait l'inventaire des initiatives pertinentes déjà engagées au niveau de l'UE, mais ne prétend pas fournir à ce stade une analyse complète et définitive des propositions concrètes contenues dans le document britannique et de celles formulées par le HCR. Toutefois, c'est la position de la Commission sur les fondements et les objectifs d'une nouvelle approche possible en vue de régimes d'asile plus accessibles, équitables et organisés, qui est exposée dans la présente communication.

Cette nouvelle approche devra s'inspirer de l'harmonisation en cours des régimes d'asile existants dans l'Union européenne. Tandis que la législation communautaire fixe un cadre minimum pour les procédures d'asile dans les États membres de l'UE, cette nouvelle approche entend aller au-delà en traitant du phénomène des flux mixtes et de la dimension extérieure de ces flux. L'adoption de cette nouvelle approche ne rendra pas le processus d'harmonisation actuel caduc; il y aura toujours à l'avenir des arrivées spontanées qui devront rester soumises aux normes communes. Cependant, la nouvelle approche renforcera la crédibilité, l'intégrité et l'efficacité des normes applicables aux arrivées spontanées en proposant un certain nombre de solutions bien définies, autres que la protection dans l'UE.

Le 26 mars 2003, la Commission européenne a présenté sa *Communication sur la politique commune d'asile et l'Agenda pour la protection*. Étant donné que cette communication couvre également dans une certaine mesure les questions examinées dans le présent document, ces deux textes doivent être lus conjointement.

I. LE CADRE POLITIQUE ET JURIDIQUE PERTINENT AU NIVEAU INTERNATIONAL ET DE L'UE

Au niveau international, la convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et le protocole de New York de 1967 constituent le cadre juridique fondamental applicable. Quant à la politique menée au niveau mondial, il convient de citer l'«*Agenda pour la protection*» et l'initiative «*Convention Plus*» du HCR, deux mécanismes qui visent à adapter et renforcer le régime de protection internationale. La communauté internationale a adopté l'Agenda pour la protection au bout de deux ans de consultations menées au niveau mondial. Ces initiatives entendent apporter une réponse aux défis que pose aujourd'hui la gestion du problème des

réfugiés dans le monde en raison des difficultés rencontrées dans l'application des règles de protection internationale, dans un contexte de flux migratoires mixtes et de persécutions continues, de risques et de menaces contraignant des millions de personnes à choisir des pays d'exil où elles ont besoin de protection. L'objectif de la Convention Plus, qui s'inspire de l'Agenda, est d'améliorer la mise en œuvre de la convention de Genève, de promouvoir la solidarité et de développer la gestion des flux migratoires liés à l'asile par le biais d'instruments ou de politiques complémentaires. Ce document reconnaît que le système de protection internationale et d'asile peut être gravement menacé s'il est utilisé à d'autres fins ou fait l'objet d'abus répétés, notamment par les réseaux de passeurs.

S'agissant du cadre juridique pertinent de l'UE, l'article 63 du traité CE constitue le fondement juridique des mesures législatives prises par l'UE dans le domaine de l'asile (et de l'immigration). Dans les domaines de l'immigration et de l'asile, les conclusions du Conseil européen de Tampere d'octobre 1999 ont défini un cadre d'action clair, en appelant à l'élaboration d'une politique européenne commune intégrant les éléments suivants: partenariats avec les pays d'origine, régime d'asile européen commun, traitement équitable des ressortissants de pays tiers et gestion des flux migratoires.

En ce qui concerne plus particulièrement le régime d'asile européen commun, le Conseil européen de Tampere a réaffirmé l'importance accordée par l'Union et les États membres au respect absolu du droit de demander l'asile et a décidé d'œuvrer vers l'établissement d'un tel régime dans le cadre d'une approche en deux étapes. La première phase porte sur quatre composantes législatives relatives à la détermination de l'État responsable de l'examen de la demande d'asile et à l'établissement de normes minimales régissant les procédures d'asile, les conditions d'accueil des demandeurs, ainsi que l'octroi et le contenu du statut de réfugié et de la protection subsidiaire. Pour ce qui est de la seconde phase d'harmonisation de la politique européenne d'asile, il a été décidé à Tampere d'établir des règles communautaires débouchant sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile.

Il importe, dans le débat sur les nouvelles approches possibles à l'égard des systèmes d'asile, de rappeler que le Conseil européen de Tampere a déclaré à juste titre que les questions de l'asile et de l'immigration sont distinctes bien qu'étroitement liées. En particulier, les mesures de lutte contre l'immigration illégale doivent être conformes aux principes et aux obligations découlant des normes relatives à la protection des réfugiés et des droits de l'homme. De même, les mesures visant à améliorer la gestion du régime d'asile ne doivent pas être prises au détriment de la gestion des flux migratoires. La validité de cette approche équilibrée et intégrée de l'asile et de l'immigration a été reconnue tant au Conseil européen de Laeken qu'à celui de Séville.

En outre, dans sa communication sur la politique d'asile de novembre 2000¹, la Commission a noté la nécessité d'étudier les mesures qui pourraient favoriser un accès légal et sûr à une protection dans l'UE pour ceux qui en ont besoin, tout en dissuadant les passeurs et trafiquants d'êtres humains. Dans cette communication, la Commission a annoncé le lancement de deux études approfondies sur les moyens de favoriser l'arrivée organisée de personnes ayant besoin de protection internationale dans l'UE, notamment en mettant en place des procédures d'entrée protégée et des programmes de réinstallation. Dans la présente communication, la

¹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen «Vers une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile» (COM(2000) 755 final).

Commission formule une proposition sur la meilleure façon d'exploiter les résultats de ces deux études.

Le Conseil européen de Tampere a également souligné la nécessité d'une approche globale des migrations et de l'asile tenant compte de la situation politique, des droits de l'homme et du développement des pays et régions d'origine et de transit. Il a également appelé à une plus grande cohérence entre les politiques internes et externes de l'Union et a mis l'accent sur la nécessité d'une gestion plus efficace des flux migratoires à toutes les étapes de la migration. Les partenariats avec les pays d'origine et de transit seraient un élément clé de la réussite de cette politique. La communication de la Commission intitulée "Intégrer les questions liées aux migrations dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers" constitue à cet égard un instrument essentiel². Dans sa communication, la Commission reconnaît que les questions liées aux migrations et à l'asile devraient être davantage intégrées dans le cadre général de la coopération de l'UE avec les pays tiers. Il faudrait, pour cela, s'inspirer des principes suivants: une approche globale et équilibrée ciblée sur les causes premières des migrations; les partenariats avec les pays tiers sur la base d'une analyse des intérêts réciproques; l'adoption d'initiatives spécifiques et concrètes d'aide à ces pays tiers afin d'améliorer leur capacité de gestion des flux migratoires. La communication met enfin l'accent sur la charge que doivent supporter les pays en développement qui accueillent les réfugiés, notamment dans le cas de situations prolongées. L'allègement de cette charge est l'objectif premier de la ligne budgétaire consacrée à l'«aide aux populations déracinées». Il faudrait également renforcer cette dimension dans la gestion d'autres instruments financiers externes.

II. ANALYSE DU DOCUMENT BRITANNIQUE

Le document présenté par le Royaume-Uni au Conseil européen de printemps, intitulé «*New international approaches to asylum processing and protection*» (Nouvelles approches internationales du traitement des demandes d'asile et de la protection), se compose de deux parties, l'une analytique, l'autre exposant deux nouvelles approches concrètes d'une meilleure gestion du régime de protection internationale. Dans la première partie (analyse), le Royaume-Uni recense quatre facteurs qui affaiblissent considérablement la crédibilité, l'intégrité et l'efficacité du régime d'asile, ainsi que le soutien de l'opinion publique à son égard, non seulement dans l'UE, mais aussi au niveau mondial.

- 1. L'aide (financière) aux réfugiés est mal distribuée.
- 2. Le régime d'asile actuel oblige les personnes fuyant les persécutions à entrer illégalement dans l'UE en faisant appel à des passeurs, alors que la majorité des réfugiés, qui inclut probablement les plus vulnérables, reste dans des camps situés dans des pays tiers, dotés de peu de moyens.
- 3. La majorité des demandeurs d'asile dans l'UE ne remplissent pas les critères pour obtenir le statut de réfugié ou une protection subsidiaire.
- 4. Les personnes considérées comme n'ayant pas besoin d'une protection internationale ne sont pas renvoyées dans leur pays d'origine.

² Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen "Intégrer les questions liées aux migrations dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers" (Bruxelles, le 3.12.2002, COM(2002) 703 final).

Dans la seconde partie, le Royaume-Uni présente deux nouvelles approches. Il propose tout d'abord la création de zones de protection dans les régions d'origine afin d'offrir une protection accessible, avec un plus grand soutien de la communauté internationale pour trouver des solutions durables. Les demandeurs d'asile de certains pays pourraient être renvoyés dans leur région d'origine où une "protection effective" leur serait offerte et où leur cas serait traité en vue d'une réinstallation organisée dans leur région d'origine ou, pour certains, d'un accès à des programmes de réinstallation en Europe. Selon ce document, il conviendrait de traiter davantage de demandes d'asile dans les régions concernées, ces efforts étant conjugués aux programmes de réinstallation, de manière à éviter que ne joue un "facteur d'attraction", en vertu duquel les personnes seraient incitées à se rendre dans les camps considérés comme une passerelle vers l'Europe, et à éviter que les institutions responsables ne soient inondées de demandes. L'amélioration de la protection au niveau régional devrait permettre une gestion plus équitable des flux de migrants illégaux qui souhaitent se rendre en Europe. Dans cette hypothèse, il serait également possible de procéder au retour vers les zones dites "de protection régionales" des demandeurs d'asile déboutés qui ont réussi à gagner l'Europe, mais dont la demande d'obtention du statut de réfugié a été rejetée et qui ne peuvent immédiatement retourner dans leur pays d'origine. L'objectif serait de leur fournir une aide temporaire jusqu'à ce que la situation leur permette un retour volontaire.

Outre une meilleure protection dans les régions d'origine, le document britannique souligne l'utilité d'envisager une action à moyen terme visant à décourager toute entrée illégale dans l'UE et toute demande d'asile non fondée. L'une des possibilités évoquées dans le document consisterait à établir des zones protégées dans des pays tiers, vers lesquelles les demandeurs d'asile arrivant dans un État membre de l'UE pourraient être transférés pour y voir leur dossier traité. Ces "centres de traitement de transit" pourraient se situer dans des régions de transit vers l'UE. Les personnes se voyant accorder le statut de réfugié pourraient ensuite se voir proposer une réinstallation dans l'un des États membres participants. Les autres personnes seraient renvoyées vers leur pays d'origine. Cette approche pourrait servir, selon le Royaume-Uni, à décourager tout abus du régime d'asile, tout en préservant le droit à la protection de ceux qui en ont véritablement besoin.

Les propositions mentionnées ci-dessus ont été examinées en profondeur ces derniers mois dans diverses enceintes réunissant des États membres, des pays adhérents et des représentants d'organisations internationales et non gouvernementales concernées. Les débats ont mis l'accent sur un nombre important de questions juridiques, financières et pratiques pertinentes. La principale question qui s'est posée était de savoir si les nouvelles procédures proposées complétaient ou remplaçaient le régime d'asile actuel. Pour ce qui est des centres de traitement de transit, la question a été posée de savoir où ceux-ci seraient situés - dans l'UE ou dans des pays tiers. Il a avant tout été souligné qu'il fallait déterminer si ces centres - ou les zones de protection régionales - sont compatibles avec la législation de l'UE, les législations nationales, les législations des pays où devraient se situer ces centres/zones, ainsi que la convention européenne des droits de l'homme. En outre, il faut déterminer quelles seraient les règles procédurales (de l'UE ou nationales) appelées à régir ces centres/zones.

Deux autres questions juridiques essentielles se sont posées au cours des débats. Premièrement, dans quelle mesure serait-il possible, en vertu de la convention de 1951 relative aux réfugiés, de la législation de l'UE ou des droits nationaux, de transférer des personnes vers les zones de protection régionales et/ou les centres de traitement de transit envisagés, alors qu'elles n'ont pas transité par ces zones/pays ou n'y ont pas séjourné? Ces personnes peuvent-elles rester en tant que telles en dehors de la juridiction des pays de destination? En ce qui concerne les zones de protection régionales proposées, la question juridique essentielle qui semble se poser est celle de la définition exacte de la "**protection**

effective”. Toutefois, les États membres semblent être généralement d'accord sur le fait qu'une protection peut être considérée comme “effective” dès lors que les conditions suivantes au moins sont réunies: sécurité physique, garantie contre le refoulement, accès aux procédures d'asile du HCR ou aux procédures nationales avec des garanties suffisantes lorsque cela est indispensable à un accès à une protection effective ou à des solutions durables, et bien-être social et économique supposant, au moins, l'accès aux soins de santé primaires, à l'enseignement primaire et au marché du travail ou à des moyens de subsistance suffisants pour assurer un niveau de vie digne. Compte tenu de certaines situations régionales, il a été souligné que les États membres de l'UE pourraient être contraints d'accepter des normes plus élevées.

Ainsi qu'il ressort des discussions, même s'il existe apparemment un accord quant à l'analyse des failles des systèmes d'asile actuels, de nombreuses questions restent encore sans réponse quant à la meilleure manière d'améliorer la gestion de ces systèmes. Les diverses questions juridiques, financières et pratiques que soulève la réorganisation des procédures d'asile proposée par le Royaume-Uni, en particulier pour ce qui se rapporte à la notion de centres de traitement de transit, nécessitent une réflexion et des réponses avant que quelque position puisse être prise à leur égard.

III POSITION DU HCR

Le HCR a pour mission d'améliorer la protection des personnes relevant de son mandat et de leur apporter des solutions. Parmi ses engagements, il faut citer sa coopération dans le cadre d'efforts visant à atténuer les pressions que font peser les flux migratoires sur les régimes d'asile. L'Agenda pour la protection, adopté à l'issue de consultations mondiales, a amené de nouveaux éléments dans le débat sur la recherche de solutions à ces problèmes, y compris grâce à la conclusion d'accords spéciaux dans le cadre de l'initiative "Convention Plus" du Haut-Commissaire. Le HCR étudie donc actuellement des mesures visant à améliorer la protection, et les solutions possibles dans les régions d'origine, tout en proposant une approche au niveau de l'UE pour traiter certains dossiers correspondant essentiellement à des demandes manifestement infondées, déposées par des "migrants économiques" ayant recours à la filière de l'asile. Ces propositions devraient être perçues comme complémentaires des régimes d'asile nationaux en vigueur. Le HCR est également prêt à examiner avec les États la manière d'améliorer l'efficacité de ces régimes nationaux, en particulier sous l'angle procédural.

Selon le HCR, la responsabilité des États est une notion essentielle, qui doit être maintenue à toutes les étapes du processus, mais peut souvent être mieux assumée dans le cadre de la coopération internationale et du partage des charges. Au-delà de l'amélioration du fonctionnement de leurs systèmes nationaux d'asile, les États membres de l'UE doivent relever le défi d'un renforcement des capacités des pays d'asile dans les lieux où les réfugiés présentent leur première demande de protection internationale. L'amélioration des conditions d'asile dans les pays accueillant un nombre important de réfugiés et la recherche de solutions plus accessibles sont des conditions préalables à la disparition progressive des facteurs incitant à la poursuite du voyage (flux dits "secondaires"). Il existe en la matière une responsabilité partagée pour que soit respecté le principe de solidarité internationale et de partage des charges.

3.1 Protection et solutions dans les régions d'origine, dans le cadre de l'initiative "Convention Plus"

De véritables efforts concertés sont nécessaires, en partenariat avec tous les États et toutes les organisations internationales et non gouvernementales concernés, pour améliorer la qualité et l'efficacité de la protection offerte par les pays, dans la région d'origine, voisins des pays d'où sont issus les mouvements de réfugiés, et pour promouvoir des solutions durables. La Convention Plus peut servir d'instrument facilitant l'adoption d'approches globales par le biais d'accords spéciaux multilatéraux. Cette initiative comporterait les éléments suivants:

- Renforcement des capacités de protection dans les pays d'accueil: une protection effective doit être assurée. Il convient par conséquent de s'accorder sur la définition de la protection effective, d'identifier les lacunes au niveau de la protection et de s'assurer de la volonté du pays d'accueil d'y remédier ainsi que de la disponibilité de fonds et de ressources matérielles suffisants pour permettre aux pays d'accueil, au HCR et aux autres acteurs concernés de mettre en œuvre les objectifs fixés. Comme le prévoit l'Agenda pour la protection, le HCR travaille avec plusieurs États sur le renforcement de leurs capacités de protection, en mettant particulièrement l'accent sur les pays d'où sont issus d'importants flux secondaires. L'expérience du HCR montre que l'amélioration de la sécurité, l'offre de moyens permettant l'autosuffisance et l'amélioration de l'accès à ces moyens sont particulièrement importantes pour éviter les flux secondaires et constituent le premier élément d'une solution durable. La proposition du Haut Commissaire sur l'aide au développement pour les réfugiés préconise une aide au développement supplémentaire en vue de l'amélioration du partage des charges pour les pays accueillant un grand nombre de réfugiés, la promotion d'une meilleure qualité de vie et de l'autosuffisance pour les réfugiés en attendant différentes solutions durables et une meilleure qualité de vie pour les communautés d'accueil. Elle se fonde sur des partenariats ambitieux, établis entre les gouvernements, les organisations humanitaires et les organismes de développement multilatéraux ou bilatéraux.
- Solutions durables globales comprenant les éléments suivants:
 - Promotion active du **retour volontaire dans le pays d'origine et d'une réinsertion durable**. Dans les situations post-confliktuelles, le Haut Commissaire propose une approche intégrée, dite des "4 R" (rapatriement, réintégration, réhabilitation et reconstruction), qui visent à réunir les acteurs humanitaires et du développement pour faciliter une réinsertion durable et faire la transition entre l'aide d'urgence et le développement à long terme.
 - "Développement par l'intégration sur place" (DLI): stratégie pouvant être utilisée dans les cas où **l'intégration locale des réfugiés** dans les pays d'asile est une option envisageable.
 - Engagements multilatéraux pour promouvoir la **réinstallation** comme instrument de protection, solution durable et moyen de répartir les charges, avec les pays de premier asile.
 - **Traitement des dossiers dans les pays de premier asile** si nécessaire pour favoriser l'accès à une protection effective ou à des solutions durables, par exemple: i) dans un cadre global de

solutions durables, ou ii) lorsque l'accès à une protection effective ou à une solution durable nécessite pour chaque intéressé la reconnaissance formelle de son statut. L'ensemble des demandeurs présents dans le pays de premier asile devrait avoir un accès égal à ces dispositions.

- **Facilitation du retour** dans les pays d'asile, dans les régions d'origine, où une protection effective est acceptée et assurée, et réadmission dans ces pays, éventuellement dans le cadre d'une approche intégrée fondée sur:
 - Une **procédure "d'admissibilité"** visant à déterminer si la responsabilité de la protection incombe au pays de destination ou au pays de premier asile, compte tenu de facteurs tels que d'éventuels séjours antérieurs dans un pays offrant une protection effective et le maintien de cette protection lors d'un éventuel retour ou dans le cadre de solutions globales durables.
 - Des **accords de réadmission spécialement adaptés** doivent permettre d'accélérer les transferts dans des conditions acceptables et pourraient être consolidés par des programmes d'assistance et d'autres mesures de soutien, sur lesquels pourraient s'appuyer les efforts susmentionnés.

3.2 Premier pas vers un régime d'asile commun: un mécanisme européen

Pour cibler les dossiers des demandeurs d'asile qui sont essentiellement des migrants économiques et favoriser le retour des personnes qui n'ont pas besoin de protection internationale, le HCR propose que l'UE se dote d'un mécanisme spécial à mettre en œuvre à l'égard de pays d'origine désignés. Ce mécanisme pourrait être un pas en avant important vers un régime d'asile commun et s'appuierait sur un règlement ou une directive communautaires. Il faudrait négocier au préalable, selon le HCR, des accords de réadmission pour faciliter le retour rapide des demandeurs déboutés. Ces accords devraient être plus faciles à négocier, étant donné qu'ils pourraient être limités aux ressortissants des pays concernés, le poids politique conjoint de l'UE et de ses États membres et le soutien du HCR étant des atouts pour les négociations. D'après le HCR, ce mécanisme comprendrait également les éléments suivants:

- **Centres d'accueil fermés** où les demandeurs d'asile seraient obligés de résider pour toute la durée de la procédure (un mois maximum), à condition que les besoins particuliers des personnes vulnérables, notamment des enfants, soient pris en considération. Des exceptions pourraient être prévues lorsqu'il n'existe aucune crainte de fuite ou de déplacement illégal. Ces centres pourraient être situés dans un ou plusieurs États membres à proximité des frontières extérieures de l'UE, à savoir probablement celles de l'Union élargie de 2004. Ils seraient dotés de toutes les installations conformes aux normes internationales et à la directive de l'UE relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, ainsi que de services d'interprétation et de conseil juridique pour tous les demandeurs d'asile.
- **Transfert immédiat** des demandeurs d'asile ressortissants d'un pays désigné des États membres de l'UE vers les centres communs, à

l'exception des personnes qui ne peuvent voyager ou séjourner dans ces centres fermés pour des raisons médicales, ainsi que des enfants non accompagnés ou séparés de leur famille.

- **Examen rapide des demandes** individuelles par un groupe d'agents nationaux chargés des questions d'asile et de décideurs en appel, chargés de statuer sur les besoins de protection internationale au regard de la future directive européenne concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts. Cet examen serait réalisé dans le cadre d'une procédure unique; selon la méthode du guichet unique. Les recours, d'après le HCR, pourraient se limiter à des réexamens simplifiés. L'ensemble de la procédure devrait durer au maximum un mois, sauf cas particulièrement complexes, pour lesquels la procédure d'asile normale au niveau national sera appliquée. Le HCR contrôlerait cette procédure d'examen, conseillerait et pourrait jouer un rôle dans la procédure d'examen simplifiée.
- **Transfert rapide vers l'État d'asile**: les personnes dont il est établi qu'elles ont besoin d'une protection internationale seraient réparties équitablement entre les États membres, selon des critères préétablis tels que l'existence de liens effectifs, y compris familiaux, éducatifs ou culturels.
- **Retour rapide** des personnes dont il est démontré qu'elles n'ont pas besoin de protection internationale.
- L'ensemble de cette procédure s'inscrirait dans le cadre d'un partenariat entre les États et les organisations internationales concernées. Selon le HCR, **une gestion et un financement conjoints par l'UE** de ces centres et du transfert vers l'État d'asile ou du retour vers le pays d'origine, le cas échéant à partir d'un budget spécial de l'UE, ainsi que le partage des ressources et des compétences, seraient nécessaires.

Même si une réflexion complémentaire s'impose sur les modalités juridiques exactes et les conséquences financières et pratiques de la mise en œuvre des propositions du HCR, la Commission est d'avis que le mécanisme européen proposé par le HCR, en particulier, mérite d'être approfondi. Elle considère en effet que ce modèle pourrait utilement aider à rétablir la crédibilité et l'intégrité du système d'asile, puisqu'il est censé contribuer à dissuader les migrants économiques d'utiliser le système d'asile pour entrer dans l'UE.

IV. POSITION DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

Plusieurs organisations non gouvernementales, actives dans le domaine de la protection des réfugiés, ont apporté leur contribution au débat sur les failles du régime de protection actuel. Ces contributions soulignent pour l'essentiel que, si les ONG se félicitent, d'une manière générale, des initiatives entreprises pour apporter une solution à ces faiblesses, elles craignent qu'une nouvelle approche en la matière ne reporte les charges et les responsabilités, au lieu de les partager, sur les pays tiers d'accueil. Selon ces ONG, un tel déplacement des charges et

des responsabilités serait, en particulier, malvenu. L'UE doit en effet reconnaître que de nombreux pays, notamment ceux qui sont proches des régions d'origine des flux de réfugiés, accueillent déjà un bien plus grand nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile que les États membres de l'UE. Le transfert de la responsabilité du traitement des demandes d'asile à ces régions ne serait pas, selon elles, en accord avec la notion de partage international des responsabilités ni avec les principes du droit international des réfugiés.

Deux organisations en particulier ont donné leur avis et formulé des commentaires à cet égard. Amnesty International a déclaré, dans un commentaire sur les propositions britanniques³, que ces dernières pouvaient en effet déboucher sur une interdiction d'accès au territoire de l'UE et sur un renvoi des demandeurs d'asile vers des zones de traitement où les principes de compétence, d'efficacité et de responsabilité applicables à la protection des réfugiés seraient diminués, faibles et incertains. En outre, Amnesty International craint que la proposition britannique menace le principe de solidarité internationale dont dépendent la protection et les solutions internationales offertes aux réfugiés, en créant deux catégories d'États d'asile: les États riches et puissants pouvant choisir qui ils acceptent comme réfugiés et les autres, obligés d'accueillir d'importantes populations, y compris des personnes renvoyées des pays riches.

Le Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (ECRE) a publié, en collaboration avec le comité américain pour les réfugiés (US Committee for Refugees), un rapport⁴ qui a trait aux différentes questions examinées dans la présente communication. Ce rapport s'appuie sur les résultats d'enquêtes menées sur le terrain dans un certain nombre de pays accueillant d'importantes populations de réfugiés, comme la Jordanie, la Syrie, la Turquie et le Kenya. Il s'interroge sur les possibilités de compléter le traitement des demandes d'asile effectué dans les pays d'asile européens et nord-américains par un traitement qui serait réalisé dans les régions d'origine, en vue de faciliter l'admission organisée et légale des réfugiés en Europe et en Amérique du Nord. Le rapport note que ces pays ne disposent pas, pour l'heure, des infrastructures juridiques et socio-économiques nécessaires pour assurer la sécurité d'un grand nombre de demandeurs d'asile et que l'insécurité de leur statut légal met ces personnes dans une situation périlleuse. En outre, le rôle extrêmement limité des ONG dans ces pays restreint, d'après les auteurs de ce rapport, de façon importante les possibilités d'offrir, dans ces pays, un environnement sûr aux réfugiés. Aucun de ces pays, fait observer le rapport, n'est actuellement favorable à l'intégration locale des réfugiés. Le rapport conclut que le défi de l'asile et de l'accès ne peut être efficacement relevé que par un engagement global d'apporter une solution aux situations de réfugiés prolongées.

Compte tenu de la diversité des avis exprimés et des approches décrites plus haut, la Commission estime qu'il est crucial pour l'UE de continuer à s'engager dans un dialogue constructif, transparent et ouvert avec les différentes parties associées au débat sur la question délicate des nouvelles approches de la gestion des systèmes d'asile, y compris des représentants de la société civile.

³ "Renforcement de la forteresse Europe en temps de guerre", Commentaires sur les propositions britanniques de traitement extérieur et d'accord de partage de responsabilité avec des pays tiers, Londres, 27 mars 2003.

⁴ "Responding to the asylum and access challenge, an agenda for comprehensive engagement in protracted refugee situations"- ECRE and US Committee for Refugees- avril 2003.

V. FONDEMENTS DE TOUTE NOUVELLE APPROCHE DU REGIME DE PROTECTION INTERNATIONALE

Dans sa *Communication sur la politique commune d'asile et l'Agenda pour la protection*⁵, la Commission admet que le régime d'asile traverse une crise, de plus en plus aiguë dans certains États membres, et engendre un malaise croissant dans l'opinion publique. Elle note que l'abus des procédures d'asile est en augmentation, de même que les flux migratoires mixtes, souvent nourris par des trafics qui concernent à la fois les personnes ayant légitimement besoin de protection internationale et les migrants ayant recours aux procédures d'asile pour pouvoir se rendre dans les États membres et améliorer leurs conditions de vie. Ce phénomène, selon la Communication, constitue une véritable menace à l'égard de cette institution qu'est l'asile, et plus généralement à l'égard de la tradition humanitaire de l'Europe, et exige une réponse structurelle. Cette réponse est tout particulièrement nécessaire à un moment où l'on pourrait légitimement se poser la question de savoir si les États membres ne pourraient pas mieux utiliser les ressources humaines et financières considérables qu'ils consacrent, en partie avec le soutien du Fonds européen pour les réfugiés, à l'accueil des personnes déplacées dans le cadre de procédures souvent longues qui, régulièrement, aboutissent à des décisions négatives rendant nécessaire un rapatriement après une longue attente. La Commission conclut par conséquent qu'il est, selon toute évidence, nécessaire d'explorer de nouvelles voies en complément de l'approche progressive adoptée à Tampere.

Ces nouvelles approches doivent se fonder sur les dix éléments suivants:

- 1. La nécessité de **respecter pleinement les obligations juridiques internationales** des États membres, et notamment d'appliquer intégralement la convention de 1951 relative aux réfugiés, le principe de non-refoulement et la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
- 2. La façon la plus efficace de résoudre le problème des réfugiés est de faire en sorte que les flux de réfugiés soient moins nécessaires. Il faut pour cela traiter les **causes premières des migrations forcées**, conformément aux conclusions du Conseil du 19 mai 2003 sur les migrations et le développement⁶.

⁵ Communication sur la politique commune d'asile et l'Agenda pour la protection (Deuxième rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la Communication COM(2000)755 final du 22 novembre 2000), Bruxelles, le 26.03.2003 COM(2003) 152 final.

⁶ «À long terme, l'objectif de la Communauté doit être de continuer à s'attaquer, en concertation avec les pays tiers, aux causes profondes de la migration en reconnaissant dûment les effets des programmes de développement à long terme sur les flux migratoires, et en particulier pour ce qui est d'éliminer la pauvreté, de favoriser une croissance économique bénéficiant aux pauvres, de créer des emplois, de promouvoir la bonne gouvernance, de faire respecter les droits de l'homme, de soutenir les mesures démographiques, de renforcer les institutions et les capacités et de prévenir les conflits. Les ressources consacrées au développement doivent demeurer axées sur la réalisation de l'objectif central que constituent la réduction de la pauvreté et les objectifs de développement définis dans la déclaration du Millénaire, en s'appuyant sur des stratégies nationales de réduction de la pauvreté et, lorsqu'ils existent, sur des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté» (point 2 des conclusions du Conseil du 19 mai 2003 concernant les migrations et le développement).

Lors de cette réunion, le Conseil a ajouté, au point 3 de ses conclusions: «L'intégration des questions de migration dans l'action extérieure de la Communauté doit respecter la cohérence globale des politiques et actions extérieures de l'UE. Le dialogue et les actions de l'UE menés avec les pays tiers dans le domaine des migrations doivent faire partie intégrante d'une approche globale. Cette approche doit être différenciée et tenir compte de la situation propre à chaque région et à chaque pays partenaire et

- 3. **L'accès aux filières d'immigration légale**, en particulier la facilitation de l'entrée légale des ressortissants de pays tiers dans l'UE aux fins d'emploi (emplois qualifiés, non qualifiés ou saisonniers) et/ou de regroupement familial, contribuera à décourager les migrants de recourir aux procédures d'asile pour des motifs non liés à leur protection.
- 4. Il faut **continuer de combattre l'immigration illégale**, conformément à l'appel lancé à Séville, tout en respectant les obligations internationales humanitaires. **Ce volet prendra de l'importance** lorsque les nouvelles politiques d'asile entreront en vigueur, étant donné que les individus qui, malgré ces politiques, seront plus que jamais déterminés à entrer dans l'UE, auront plus souvent recours aux filières illégales.
- 5. Toute nouvelle approche doit se fonder sur un système de véritable répartition des charges tant au sein de l'UE qu'avec les pays tiers d'accueil, et non leur faire supporter l'ensemble du fardeau. Tout nouveau système doit par conséquent reposer sur un **vrai partenariat avec et entre les pays d'origine, de transit, de premier asile et de destination**. La participation indispensable des pays tiers d'accueil suppose un long processus de planification et d'établissement d'une relation de confiance.
- 6. Toute nouvelle approche visant à améliorer la gestion de l'asile dans une Europe élargie doit s'appuyer sur les objectifs fixés dans la communication sur l'asile de mars 2003: **amélioration de la qualité des décisions** ("frontloading") dans l'Union européenne; **consolidation de l'offre de protection dans la région d'origine**; **traitement des demandes de protection au plus près des besoins**, ce qui suppose la régulation de l'accès à l'Union européenne par l'instauration de procédures d'entrée protégée et de programmes de réinstallation.
- 7. **Toute nouvelle approche doit compléter** et non remplacer le régime d'asile européen commun demandé à Tampere. Toute nouvelle dimension doit s'inspirer de la première phase de ce régime, s'inscrire dans la seconde et ouvrir la voie à un programme d'action «Tampere-II» sur les politiques d'asile, sur la base du nouveau traité.
- 8. Le Conseil européen de Séville fixe des échéances claires pour l'approbation des différentes "composantes" de la première phase du régime d'asile européen commun. Il a demandé qu'un accord soit trouvé, d'ici juin, sur la directive relative à la définition du statut de réfugié et à la protection subsidiaire de même que, d'ici la fin de l'année, sur la directive relative aux procédures d'asile. L'UE ne pouvant se permettre de ne pas respecter ces échéances, **les débats sur de nouvelles approches ne doivent pas retarder les négociations actuelles sur ces directives**. Cela n'exclut toutefois pas la possibilité d'adopter des instruments législatifs complémentaires, notamment en ce qui concerne les

elle doit être compatible avec les objectifs généraux et les six priorités fixés dans la déclaration commune du Conseil et de la Commission, de novembre 2000, sur la politique de la Communauté en matière de développement.»

procédures d'asile, si cela se révèle nécessaire au cours des débats actuels.

- 9. Toute initiative nouvelle de l'UE ou d'États membres visant à améliorer le système d'asile doit être **conforme aux initiatives mondiales** "Agenda pour la protection" et "Convention Plus" pilotées par le HCR et **mettre ces textes en application**.
- 10. Quelle que soit l'issue des débats actuels sur une nouvelle approche des systèmes d'asile, les conséquences financières éventuelles qui en résulteraient pour le budget de la Communauté **doivent respecter les perspectives financières actuelles, aussi longtemps qu'elles resteront d'application**. Les ressources consacrées au développement doivent demeurer axées sur la réalisation de l'objectif central que constituent la réduction de la pauvreté et les objectifs de développement définis dans la déclaration du Millénaire, en s'appuyant sur des stratégies nationales de réduction de la pauvreté et, lorsqu'ils existent, sur des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté.

VI. OBJECTIFS ET STRATEGIES DE MISE EN PLACE DE REGIMES D'ASILE PLUS ACCESSIBLES, EQUITABLES ET ORGANISES

L'analyse des failles des systèmes d'asile actuels et le respect intégral des dix éléments précités incitent la Commission à considérer qu'il est non seulement utile, mais nécessaire de définir une nouvelle approche complémentaire à l'égard de ces systèmes, qui s'inscrirait dans le cadre d'un véritable partage des charges et des responsabilités. L'objectif général de cette nouvelle approche des systèmes d'asile est de *mieux gérer les flux de demandeurs d'asile, dans leur dimension territoriale européenne et dans les régions d'origine, de manière à mettre en place des régimes d'asile plus accessibles, équitables et organisés*. Ces régimes d'asile devraient permettre aux personnes ayant besoin d'une protection internationale d'accéder, dès que possible, à une protection correspondant, autant que faire se peut, à leurs besoins, ce qui rendrait moins nécessaire la recherche de cette protection internationale ailleurs.

Cette nouvelle approche repose sur trois objectifs spécifiques mais complémentaires, à savoir: 1) **l'arrivée organisée dans l'UE**, à partir de leur région d'origine, des personnes ayant besoin d'une protection internationale; 2) **la répartition des charges et des responsabilités au sein de l'UE ainsi qu'avec les régions d'origine** pour qu'elles accordent, dès que possible, une protection effective qui corresponde, autant que faire se peut, aux besoins des personnes ayant besoin d'une protection internationale; 3) la définition d'une approche intégrée en vue de **la mise en place, en matière d'asile et de retour, de procédures efficaces débouchant sur des décisions exécutoires**. Ces trois objectifs sont aussi importants l'un que l'autre. Ils sont tous trois interconnectés et se renforcent l'un l'autre de façon stratégique. Ensemble, ils visent à corriger les failles constatées dans les systèmes d'asile actuels et à rétablir et renforcer le soutien de l'opinion publique à ces systèmes.

Outre les trois objectifs précités, il faut, pour pouvoir atteindre l'objectif général, décourager les migrants économiques, dans toute la mesure du possible, de tirer abusivement parti du système d'asile pour des motifs n'ayant aucun rapport avec la protection. Il devrait en résulter une diminution du nombre de demandeurs d'asile et, par conséquent, une réduction des coûts liés au système national. Les ressources ainsi libérées pourraient servir à financer l'assistance

aux régions d'origine en vue de les aider à assurer, dès que possible, une protection effective aux personnes ayant besoin d'une protection internationale. Un système d'asile qui bénéficierait à ceux qui ont un besoin crédible d'être protégés renforcerait en outre le soutien de l'opinion publique en faveur du droit d'asile proprement dit. C'est pourquoi il est crucial qu'il y ait des filières d'immigration légale et que des efforts soient aussi déployés afin de résoudre la question des flux migratoires mixtes, même si cela peut avoir pour conséquence que certaines personnes, résolues malgré tout à entrer dans l'UE, recourront plus souvent aux filières d'immigration clandestine lorsque la voie des demandes d'asile ne leur sera plus ouverte.

6.1 Arrivée organisée dans l'UE, à partir de leur région d'origine, des personnes ayant besoin d'une protection internationale

6.1.1 Objectif à atteindre

La mise en place de voies d'accès à la protection dans l'UE, dès la région d'origine, poursuit un quadruple objectif:

- faciliter l'arrivée organisée dans l'UE, solution préférable, de loin, tant d'un point de vue financier que sur le plan de l'intégration et de la sécurité nationale. L'arrivée organisée des réfugiés encouragera aussi l'opinion publique à soutenir le système d'asile, comme l'a clairement montré l'arrivée ordonnée des réfugiés kosovars dans les États membres de l'UE pendant le conflit au Kosovo;
- donner aux personnes ayant besoin d'une protection internationale les moyens d'accéder à cette protection par des voies sûres et légales, et offrir (par des procédures d'accès) dès que possible une protection qui corresponde, autant que faire se peut, aux besoins, ce qui constitue l'objectif général de la nouvelle approche sur le régime de protection internationale;
- sous réserve de s'appuyer sur les stratégies menées dans ces régions en matière de protection, alléger certaines des pressions qui pèsent sur ces régions et contribuer ainsi à la réalisation du deuxième objectif, à savoir la répartition des charges avec elles;
- utiliser aussi les filières d'accès à la protection de manière à donner une information correcte aux candidats à l'immigration vers l'UE sur les possibilités et les impossibilités en matière d'immigration dans l'UE à des fins économiques. Ces filières pourraient donc aider à dissuader les migrants économiques d'utiliser la voie de la demande d'asile comme moyen d'entrer dans l'UE, puisqu'ils sauraient alors qu'ils n'ont aucune chance d'obtenir un statut légal ou que leurs chances de l'obtenir sont minimes.

6.1.2 Stratégies nécessaires pour parvenir à une arrivée organisée dans l'UE, à partir de leur région d'origine, des personnes ayant besoin d'une protection internationale

6.1.2.1. L'arrivée peut être organisée par les États membres de l'UE qui participent au **Plan d'action global**, piloté par le HCR, permettant ainsi la réinstallation dans l'UE d'un

certain nombre de réfugiés dans le cadre de la solution que propose le HCR pour régler les situations de réfugiés prolongées.

6.1.2.2. L'arrivée peut aussi être organisée par un **programme de réinstallation au niveau de l'UE**. Une étude de faisabilité sur la mise en place de programmes de réinstallation dans les États membres de l'UE ou au niveau communautaire, dans le cadre du régime d'asile européen commun et dans la perspective d'une procédure d'asile commune, a été commandée et sera achevée dans le courant de cette année. Par réinstallation, il faut entendre le transfert de réfugiés d'un premier pays d'accueil vers un second, généralement développé, où ils bénéficient des garanties de protection, dont le séjour légal, et de perspectives d'intégration et d'autonomie. Le processus de réinstallation est abordé de façon intégrée (définition des mesures à prendre, procédure de sélection, transfert, arrivée, installation et perspectives à plus long terme). Dans un tel cadre, on peut distinguer plusieurs niveaux d'harmonisation à l'échelle de l'UE, ainsi que différents degrés dans le pouvoir d'appréciation qui doit être laissé à cet égard aux États membres.

Le modèle idéal pour l'UE dans la perspective d'un régime international de protection des réfugiés, et compte tenu de l'importance croissante que prend la réinstallation à la fois en tant que moyen de protection et comme solution durable, ainsi que de l'encouragement de la solidarité entre les États membres de l'UE et les pays de premier asile, entre les États membres eux-mêmes, et entre ces derniers et les pays de réinstallation habituels situés hors de l'UE, serait un modèle dans lequel toutes, ou presque toutes, les étapes chronologiques du processus de réinstallation seraient fixées au niveau de l'UE. Toutefois, la volonté politique nécessaire pour passer sans délai à ce type de modèles pourrait être difficile à trouver dans l'immédiat dans tous les États membres de l'UE (et à plus forte raison dans une Union élargie).

C'est pourquoi la Commission propose d'explorer encore les possibilités de mettre en place un **cadre législatif au niveau de l'UE**, qui fixerait les objectifs à atteindre, les critères de sélection - notamment la définition des critères à prendre en compte en vue d'une réinstallation - et le nombre minimum, par an, de personnes auxquelles une réinstallation serait proposée. Dans le cadre de cette approche, il faudrait néanmoins laisser aux États membres la responsabilité de fixer leurs propres quotas, en respectant ce nombre minimum. En outre, les États membres établiraient leurs propres procédures de sélection et seraient libres de définir la politique et les orientations qu'ils comptent suivre pour régler les problèmes liés à l'arrivée de réfugiés, y compris les procédures d'immigration. En dernier lieu, dans un tel modèle, les États membres détermineraient également leurs politiques respectives en matière d'accueil des réfugiés candidats à la réinstallation ainsi que l'approche à retenir quant au processus de réinstallation d'un réfugié, depuis son arrivée jusqu'à son intégration à terme.

Comme l'un des écueils de toute nouvelle initiative politique réside dans le soutien budgétaire à sa mise en œuvre, l'appui financier est crucial. Il serait peut-être utile d'envisager, à cet égard, d'inclure **dans le nouvel instrument financier qui succédera au Fonds européen pour les réfugiés** (lequel arrivera à expiration fin 2004) **un volet spécifique** renforçant le caractère collectif et coopératif qui sous-tend tout programme de réinstallation au niveau de l'UE. Ce volet aurait pour objectifs de prévoir, au niveau de l'UE, un mécanisme budgétaire pour le financement du programme de réinstallation, d'assurer une répartition - et non un déplacement - des charges entre les États membres de l'UE, et de soutenir par un concours financier

raisonnable la réinstallation de réfugiés pendant la première année suivant leur arrivée dans un État membre de l'UE, sans alourdir la charge qui pèse sur les régimes nationaux de protection sociale.

6.1.2.3. L'arrivée organisée dans l'UE peut aussi être facilitée par la mise en place, dans les régions d'origine, de **procédures d'entrée protégée**, de préférence étendues à toute l'Union. Par procédure d'entrée protégée, il faut entendre le fait de permettre à un étranger d'introduire une demande d'asile ou d'une autre forme de protection internationale auprès du pays d'accueil potentiel, mais en dehors du territoire de celui-ci, et d'obtenir un titre de séjour si une réponse positive, qu'elle soit provisoire ou finale, est donnée à sa demande. Une étude de la Commission sur *la faisabilité du traitement des demandes d'asile en dehors de l'UE dans le cadre du régime d'asile européen commun et dans la perspective d'une procédure d'asile commune* a fait cinq propositions de modèle que les États membres pourraient envisager lors de l'élaboration future de procédures d'entrée protégée, depuis l'application souple du régime des visas jusqu'à la création d'un visa d'asile pour l'espace Schengen.

La Commission suggère d'explorer les possibilités de création d'une **task force régionale de l'UE**. Même si la nature juridique et institutionnelle exacte d'une telle task-force mérite encore d'être clarifiée, l'élément central de cette proposition serait la création d'une présence régionale commune de l'UE, qui transmettrait les informations et les compétences nécessaires aux autorités locales et servirait de centre d'orientation, de manière à apporter aux différents besoins des solutions ad hoc. Il s'agirait d'une plateforme multilatérale, à laquelle pourraient être confiées des missions matérielles et opérationnelles variées. Grâce à cette présence régionale de l'UE, un système d'orientation différencié, tant en matière de migration que de protection, pourrait ainsi être mis en place. À cet effet, son personnel serait composé de personnes très au fait des politiques de l'UE et des États membres dans les domaines de l'immigration et de l'asile et que l'on chargerait d'accomplir les tâches suivantes:

- *Diffusion de l'information*: Cette task-force ou ces nœuds régionaux de l'UE fourniraient aux candidats à l'immigration et aux autorités locales des informations précises et dignes de foi sur les possibilités d'immigration et d'asile dans l'UE, ainsi que sur les risques de traite des êtres humains.
- *Traitement*: Cette task-force ou ces nœuds régionaux de l'UE pourraient, le cas échéant et à la demande, aider les autorités locales ou le HCR en vue de la détermination du statut de réfugié. Il serait alors possible de repérer les personnes qui remplissent les conditions, et la recherche de solutions durables pourrait commencer (retour des personnes déboutées, intégration locale des personnes dont la demande est acceptée ou réinstallation, en particulier pour les personnes vulnérables).
- *Procédures de réinstallation et d'entrée protégée*: Dans le cadre du traitement, la task-force ou les nœuds régionaux de l'UE pourraient, en liaison étroite avec le HCR, recenser les personnes qui doivent être évacuées de la région et protégées au sein de l'UE. Ces personnes pourraient avoir des besoins spéciaux en matière de protection, impossibles à satisfaire sur un plan régional ou posséder des liens étroits avec un État membre. D'autres personnes pourraient être prises en charge

par l'UE dans le cadre d'un accord de répartition des charges conclu avec des pays de la région concernée. En dernier lieu, il faudrait veiller à la protection effective des personnes restantes.

- *Communication d'informations en vue de l'examen des demandes d'asile:* La task-force ou les nœuds régionaux de l'UE pourraient aussi communiquer des informations sur les pays d'origine afin d'apporter une aide dans les procédures nationales d'examen des demandes d'asile par les États membres.

L'étude propose également l'harmonisation progressive par le biais d'une directive s'inspirant des bonnes pratiques, suggestion qui, d'après la Commission, mérite d'être approfondie. Cette harmonisation repose sur **l'instauration de procédures d'entrée protégée, sous une forme élémentaire, dans tous les États membres** qui prennent part à la coopération en vertu du titre IV du traité CE. L'hypothèse de départ est le souhait de tous les États membres de conserver une certaine marge d'appréciation à tous les stades des procédures d'entrée protégée, tout en rapprochant leurs pratiques respectives. Cette démarche s'inspire de la logique qui sous-tend la première étape de l'édification d'un régime d'asile européen commun, visant à la diffusion de normes minimales à respecter par tous les États membres dans le cadre de leurs pratiques unilatérales. Pour introduire ce degré d'harmonisation, l'instrument approprié serait par conséquent une **directive**.

6.2. REPARTITION DES CHARGES ET DES RESPONSABILITES AU SEIN DE L'UE AINSI QU'AVEC LES REGIONS D'ORIGINE

6.2.1 Objectif à atteindre

Les régions d'origine doivent actuellement faire face à la forte pression que créent les flux de réfugiés et aux problèmes qui en découlent. L'UE devrait continuer à aider ces régions, d'une manière effective, à atténuer ces problèmes et contribuer à renforcer leurs capacités de protection, tant en termes qualitatifs que quantitatifs. Même s'il faut reconnaître que l'UE constitue en soi une région voisine de pays d'où sont issus les flux de réfugiés, pour ce qui est des demandeurs d'asile en provenance d'Europe ou des régions périphériques de l'Europe, il est primordial d'aider d'autres régions moins développées, voisines des pays de provenance des flux de réfugiés, à offrir une protection aux personnes qui en ont besoin puisque la protection dans la région même est, par principe, la solution logique et préférable à toute autre: cette solution offre en effet aux personnes ayant besoin d'une protection internationale une protection correspondant, autant que faire se peut, à leurs besoins et ce, à un stade plus précoce que celle dont elles bénéficient dans l'UE. En outre, si une partie importante des ressources financières de l'UE actuellement consacrées aux systèmes d'asile nationaux pouvait servir, au bout du compte, à renforcer les capacités de protection de la région concernée, une protection effective pourrait être accordée à davantage de personnes que ce n'est à présent le cas.

L'UE devrait donc aider au développement des systèmes d'asile des pays de transit pour qu'ils puissent devenir à leur tour des pays de premier asile. Une protection effective assurée dans la région pourrait rendre moins nécessaires les mouvements secondaires des personnes ayant besoin d'une protection internationale, entre autres vers l'UE. De plus, c'est la seule possibilité pour que l'UE puisse, en étroite coopération avec le HCR, activement appliquer les notions de pays tiers sûr et de pays de premier asile dans les pays de la région. Pour pouvoir mettre en

œuvre ces politiques de manière efficace, la conclusion d'accords de réadmission avec ces pays est un préalable indispensable. De surcroît, tout en ne sous-estimant pas les difficultés que posent les retours de manière générale, le retour vers le pays d'origine des demandeurs d'asile déboutés de leur demande dans leur région d'origine pourrait s'avérer plus facile qu'un retour en provenance de l'UE. Enfin, l'assistance envisagée en faveur des pays d'accueil devrait aussi contribuer à leur bonne gestion des affaires publiques et donner les moyens de lutter contre la corruption et les trafics, deux conditions préalables indispensables au développement.

Même si les stratégies définies plus bas sont axées sur une répartition des charges avec les régions d'origine, force est de souligner qu'il serait préférable d'inscrire toute discussion sur un partage des charges et des responsabilités dans un *cadre horizontal et intégré*. C'est d'autant plus important si l'on tient compte du changement de paysage politique dans l'UE en matière d'asile, avec l'entrée en vigueur du règlement sur la détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile (Dublin II), assorti d'un mécanisme (Eurodac) pleinement opérationnel pour la comparaison des empreintes digitales, et au regard de la référence probable à la notion de répartition des charges dans l'article du nouveau traité consacré à l'asile. Dans ce contexte, la référence à un *cadre horizontal* signifie que le mécanisme de partage des charges doit être instauré, non seulement entre l'UE et les régions d'origine, mais également au sein de l'UE. On pourrait en effet objecter à juste titre que, l'Union européenne étant un modèle unique en son genre d'«espace d'asile commun» en gestation, si le partage des charges et des responsabilités ne peut être appliqué avec succès dans cet espace, comment pourrait-il l'être, à plus forte raison, à d'autres.

La notion d'approche *intégrée* de la répartition des charges en matière de migrations et d'asile au sein de l'UE signifie que, outre le partage des coûts financiers qui découlent de la gestion des frontières extérieures de l'UE, il faudrait aussi s'interroger sur la manière de partager la charge matérielle que représente l'accueil des personnes ayant besoin d'une protection internationale. Même si un partage des dossiers de demandes d'asile entre les États membres de l'UE ne semble pas faisable dans le contexte politique actuel, il est utile de réfléchir davantage, ainsi qu'il est dit à la fin de la section 3, au mécanisme propre à l'UE que le HCR a proposé et dans le cadre duquel la répartition nécessaire de ces personnes entre les différents États membres de l'UE serait, semble-t-il, minime. En outre, un tel modèle pourrait avoir pour avantage de contribuer à dissuader les migrants économiques d'utiliser le système d'asile pour entrer dans l'UE. Dans la partie consacrée au troisième objectif, les rapports entre cette approche au niveau de l'UE et la proposition de directive du Conseil relative aux procédures d'asile, en cours de négociation, sont examinés plus en détail.

6.2.2 Stratégies nécessaires à une répartition des charges et des responsabilités au sein de l'UE ainsi qu'avec les régions d'origine

6.2.2.1. Pour pouvoir avoir un accès à une protection qui corresponde aux besoins, dans la région d'origine par conséquent, il convient de suivre une approche progressive. Cette approche implique des investissements à long terme, notamment en vue de renforcer les capacités et les institutions, de faciliter le développement du système d'asile dans les pays de la région considérée et de mettre en place des capacités de protection effective dans les régions d'origine. Il faut pour cela des engagements politiques et financiers, ainsi que la participation des pays d'origine, de premier asile et de destination, ce qui sera difficile. Des **capacités de protection renforcées dans la région** sont nécessaires, tant sous l'angle quantitatif que qualitatif, pour que la «protection effective» devienne une véritable solution de rechange à la protection dans l'UE. Le degré de protection actuellement offert étant loin d'assurer la

«protection effective» souhaitée, le renforcement des capacités de protection de la région exigerait l'octroi d'une aide financière importante, une aide en faveur des infrastructures ainsi que l'apport de connaissances et de compétences par l'UE. Ce ne sera qu'à l'issue d'un long processus que ces pays tiers d'accueil pourront offrir une protection effective aux personnes ayant besoin d'une protection internationale, ce processus ne débouchant sur des solutions durables qu'à moyen, voire à long terme.

Le Conseil a récemment apporté un soutien politique à la reconnaissance de la nécessité pour l'UE d'aider les régions d'origine à assurer une protection. Dans ses *Conclusions concernant l'intégration des questions liées aux migrations dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers: migrations et développement*, adoptées le 19 mai 2003, le point 11 des conclusions est ainsi rédigé: *«Compte tenu des capacités tant financières qu'institutionnelles de nombreux pays en développement et du fait que les réfugiés peuvent lourdement peser sur les structures sociales et politiques de ces pays, la Commission est invitée à examiner les moyens de renforcer leur capacité d'accueil et à exposer plus en détail la manière dont elle conçoit l'utilisation de la coopération au développement pour trouver des solutions durables aux problèmes que rencontrent les réfugiés lors de leur retour volontaire et de leur réintégration ainsi que de leur intégration au niveau local, et à élaborer des propositions concrètes sur la manière dont l'aide pourrait être davantage orientée vers l'assistance aux réfugiés dans la région tout en se fixant pour but de réduire la pauvreté dans les communautés d'accueil. Le renforcement de l'aide et la mise au point d'interventions à long terme permettant d'améliorer considérablement le sort des réfugiés ainsi que celui de communautés locales dans des pays accueillant un grand nombre de réfugiés pourraient être un apport utile».*

Cependant, avant d'entreprendre une action dans ce sens, il faut procéder à une analyse et à une catégorisation appropriées des diverses régions voisines des pays d'où sont issus les flux de réfugiés ainsi que des pays de premier asile éventuellement concernés par les nouvelles politiques. À ce stade, la demande formulée plus haut en vue d'un soutien financier accru doit s'inscrire dans les cadres juridiques, politiques et financiers existants (comme le processus ayant abouti à la conclusion de l'accord de Cotonou) et dans les programmes de développement applicables aux différents pays envisageables. Néanmoins, pour évaluer les besoins de renforcement des capacités de protection, il est nécessaire de réaliser une quantification appropriée et des études complémentaires. Celles-ci pourraient faire apparaître un besoin de ressources financières complémentaires, à satisfaire dans le contexte des prochaines perspectives financières.

Il faudra en effet arrêter tout un ensemble de mesures pour parvenir à une protection effective dans la région. La création de capacités de protection suffisantes dans les pays en développement passera par un certain nombre d'actions (établissement du cadre juridique national nécessaire, développement des capacités institutionnelles, des infrastructures et des politiques d'accueil, d'intégration et de retour). Dans ce contexte, la Commission renvoie aux éléments retenus dans la communication sur l'asile de mars 2003, pour ce qui se rapporte aux instruments de la politique européenne extérieure de protection et aux moyens de rendre plus efficaces la coopération et l'assistance.

En plus de l'adhésion politique à cet objectif particulier, il faut une base juridique pour la bonne mise en œuvre de la ligne du budget consacrée à la **«Coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations» (B7-667)**. Il va de soi que, vu

sa portée financière limitée, cette ligne budgétaire ne peut apporter une réponse à tous les besoins des pays d'accueil faisant face à des situations de réfugiés prolongées. Cet instrument financier pourrait néanmoins s'avérer très utile pour soutenir les nouvelles approches du régime d'asile, en étroite coopération avec le HCR et les pays ou régions d'accueil concernés, par le biais de projets menés dans l'intérêt multilatéral de toutes les parties concernées. La Commission entend présenter sous peu sa proposition de règlement et invite le Conseil et le Parlement européen à traiter ce dossier en priorité.

Pour pouvoir explorer les possibilités d'actions à mettre en œuvre en application de cette future base juridique, des **actions préparatoires** spécifiques pourraient être lancées en 2003 au titre de la ligne B7-667. Lors de la sélection et de la mise en œuvre de ces actions, la Commission, en étroite coopération avec le HCR, tiendrait dûment compte de la situation particulière des pays tiers qui devraient y être associés, en particulier au regard des droits de l'homme, de l'état de droit et de la bonne gestion des affaires publiques. Ces actions auraient pour objet:

a) de réaliser un recensement, une analyse approfondie et une catégorisation des diverses régions voisines des pays d'où sont issus les flux de réfugiés ainsi que des pays tiers de premier asile, et d'évaluer les conditions à remplir pour offrir des capacités de «protection effective»;

b) de procéder à une analyse des questions juridiques, financières et pratiques que soulèvent les zones de protection régionales et les centres de traitement de transit des pays tiers (voir la deuxième partie de la présente communication);

c) de mener une réflexion complémentaire sur les possibilités de créer des task-forces régionales de l'UE, en procédant notamment à une nouvelle étude de faisabilité (voir point 6.1.2.3 de la présente communication);

d) de formuler des propositions concrètes de futurs programmes/projets à mettre en œuvre en vue de la réalisation des objectifs précités (voir point 6.2.2.1 de la présente communication).

Ces projets pourraient être adoptés, plus précisément, dans les régions qui se heurtent à des situations de réfugiés prolongées, en vue d'améliorer la protection effective et, partant, de faire reculer les mouvements secondaires vers les États membres de l'UE. Les projets pourraient également contribuer à la création de capacités de traitement, d'accueil et de protection, y compris en ce qui concerne les personnes renvoyées du territoire de l'UE.

6.2.2.2. Dans le contexte d'une répartition mondiale des charges et des responsabilités, et afin de maintenir des capacités de protection suffisantes dans la région, les États membres de l'UE devraient prendre des mesures pour atténuer, de façon définitive, les pressions qui s'exercent sur les pays d'accueil en proposant des solutions durables. Cela pourrait notamment passer par une participation aux **Plans d'action globaux**, pilotés par le HCR et destinés à résoudre les situations de réfugiés prolongées.

6.2.2.3. Les pressions pesant sur les pays d'accueil pourraient aussi être atténuées en mettant en place des **programmes de réinstallation au niveau de l'UE**, tels que décrits plus haut dans le passage consacré au premier objectif, à savoir l'arrivée organisée des réfugiés dans l'UE, à partir de leur région d'origine. La réinstallation, utilisée de façon stratégique, peut donc servir à réaliser des objectifs multiples. Dans le cadre de cette recherche d'une utilisation stratégique de la réinstallation, les États membres, actuels et futurs, de l'UE qui serviront de pays de réinstallation devront s'interroger sur la manière de créer plus de liens en mettant en œuvre des partenariats avec les pays de premier asile. Ces derniers devront être aidés si on veut qu'ils soient davantage disposés à prendre, en faveur des réfugiés, des engagements allant au delà de la protection qu'ils accordent aux demandeurs d'asile en tant que pays de premier asile. Il pourrait s'agir d'engagements quant à l'assurance d'une protection effective, l'aide à l'intégration locale ou l'acceptation des retours de personnes ayant effectué des mouvements secondaires. La conclusion d'un accord en vue d'une action déterminée du pays de premier asile, suivie d'un programme de réinstallation dans ce pays, pourrait potentiellement conférer un caractère stratégique à une situation qui ne l'était pas au départ. L'idéal serait que ces accords soient le résultat d'une réflexion collective menée par le pays de premier asile, le HCR et les États membres de réinstallation. On pourrait à cet égard s'inspirer des **accords spéciaux «Convention Plus»**, afin de recenser les différentes responsabilités des divers intervenants concernés, à savoir les pays d'origine, les pays de premier asile, les pays de destination et le HCR, et de s'entendre concrètement sur ces responsabilités.

6.3. Définition d'une approche intégrée en vue de la mise en place, en matière d'asile et de retour, de procédures efficaces débouchant sur des décisions exécutoires

6.3.1 Objectif à atteindre

Pour assurer la crédibilité et l'intégrité du système d'asile et, simultanément, garantir une protection aux véritables réfugiés, la législation communautaire et les autres mesures prises par l'UE devraient constituer le cadre juridique permettant:

- a) de repérer rapidement et correctement les personnes ayant véritablement besoin d'une protection internationale et de leur accorder cette protection;
- b) d'éloigner effectivement de leur territoire les personnes dont il est établi qu'elles n'ont pas besoin d'une protection.

Sans préjudice de l'issue des négociations actuelles sur la première phase d'harmonisation dans le domaine des procédures d'asile, la Communauté européenne doit encore approfondir ses réponses à deux grands défis: la qualité de l'examen des demandes et la rapidité de cette procédure. La Commission intensifiera ses travaux sur la qualité de l'examen des demandes d'asile dès le début de la procédure (*frontloading*), notamment par la poursuite de l'examen de l'option du guichet unique. Elle tiendra compte des résultats d'une étude qu'elle a lancée et qui sera publiée prochainement sous le titre *«Asylum - a single procedure in the context of the*

Common European Asylum System and the goal of a common asylum procedure» (Asile - une procédure unique dans le contexte du régime d'asile européen commun et dans la perspective d'une procédure d'asile commune).

L'amélioration de la qualité des décisions grâce au *frontloading* facilitera aussi, dans une large mesure, la réalisation des objectifs précités. l'objectif a), dans la mesure où le *frontloading* aidera à filtrer rapidement et correctement les personnes ayant besoin d'une protection, et l'objectif b), puisque seules devront être éloignées les personnes pour lesquelles il est établi, leur demande d'asile ayant été correctement appréciée, qu'elles n'ont pas besoin d'une protection internationale.

Une politique de l'UE efficace en matière de retours renforcera la confiance de l'opinion publique dans la nécessité de maintenir la tradition humanitaire de l'UE d'accorder l'asile à ceux qui ont besoin d'une protection internationale. Un retour rapide, sûr et respectueux de la dignité humaine, qui fait immédiatement suite à une décision de rejet de la demande d'asile ou à l'introduction d'un recours, lorsque ce dernier n'a pas d'effet suspensif, constituera en outre une mesure très dissuasive, décourageant les migrants d'abuser des procédures d'asile pour des motifs sans rapport avec la protection. Le problème principal à cet égard semble être celui des demandeurs d'asile sans papiers et déboutés dont l'identité et la nationalité ne peuvent être établies aux fins de leur retour. À l'issue de la décision finale de rejet de leur demande, ces personnes posent indubitablement des problèmes particuliers pour ce qui est de leur retour, étant donné que, pour pouvoir déterminer au préalable leur identité et leur nationalité, il faut que ces personnes et/ou leur pays d'origine présumé coopèrent, faute de quoi les autorités des États membres n'ont plus aucune possibilité d'éloigner de leur territoire la personne concernée. Si aucune solution satisfaisante n'est trouvée à ce grave problème, conformément aux conclusions du Conseil européen de Séville de juin 2002, au programme d'action en matière de retour adopté en novembre 2002 et aux conclusions de novembre 2002 du Conseil «Affaires générales» en ce qui concerne une coopération accrue en matière de gestion des flux migratoires avec les pays tiers, les nouveaux modèles proposés, quels qu'ils soient, se révéleront à terme fort probablement inefficaces, même s'ils semblent efficaces à court terme.

6.3.2 Orientations à suivre pour définir une approche intégrée en vue de la mise en place, en matière d'asile et de retour, de procédures efficaces débouchant sur des décisions exécutoires

6.3.2.1. Tout en respectant le calendrier fixé à Séville pour l'adoption de la directive sur les procédures d'asile, la **directive envisagée pourrait être adaptée de manière à prévoir des mesures particulières en vue de la mise en place d'un mécanisme complémentaire pour l'examen de certaines catégories de demandes introduites sur le territoire de l'UE ou à la frontière de l'UE**, selon la définition qu'en donnera cette directive. Ces mesures comprendraient la fixation de règles uniformes en vue d'un traitement plus rapide de ces catégories de demandes afin de statuer sur la demande d'entrée et d'admission dans l'UE, dans des lieux définis tels que des centres de traitement fermés, installés sur le territoire de l'UE, à ses frontières extérieures. À cet effet, un accord devrait être trouvé au Conseil, après consultation du HCR, quant aux catégories de demandes qui seront traitées par cette voie. Cet instrument donnerait alors une plus grande souplesse au régime d'asile européen commun et serait comparable, par son caractère exceptionnel, à la directive sur la protection temporaire.

6.3.2.2. S'il est établi que certains pays de premier asile sont en mesure d'assurer une protection effective, comme il est dit plus haut dans la présente communication et sur la base des explications complémentaires qui figurent dans la présente section, dans le passage consacré au deuxième objectif, **les procédures d'asile des États membres de l'UE**

pourraient aussi être réorganisées de manière à permettre de filtrer plus rapidement les demandes de personnes en provenance de ces pays. À cet effet, un acte législatif communautaire pourrait, sur la base du cadre prévu dans la directive sur les procédures d'asile: a) établir qu'il existe une protection effective pour des catégories de personnes définies et b) prévoir, le cas échéant, les conséquences particulières, sur le plan procédural, qui découlent de cette conclusion.

6.3.2.3. Une coopération plus étroite entre l'UE et les pays d'origine et de premier asile devrait être réalisée en matière de retour Cette coopération devrait s'inspirer des conclusions du Conseil européen de Séville de juin 2002, du programme d'action en matière de retour adopté en novembre 2002 et des conclusions de novembre 2002 du Conseil «Affaires générales» en ce qui concerne une coopération accrue en matière de gestion des flux migratoires avec les pays tiers, et servir de point de départ à des procédures de retour plus efficaces et effectives.

6.3.2.4. L'approche existante en faveur de la politique communautaire de réadmission (en plein développement) pourrait être repensée à la lumière des nouveaux besoins pouvant découler d'une nouvelle approche sur les systèmes d'asile. Les besoins à prendre en compte comprennent, notamment, celui de **procéder à l'enregistrement des demandeurs d'asile et à la saisie de leurs données biométriques le plus tôt possible.**

6.3.2.5. Outre la conclusion d'accords de réadmission, la mise au point de programmes de retour complémentaires de l'UE pourrait être envisagée, en tenant compte de l'expérience et des enseignements tirés du plan de retours en faveur de l'Afghanistan, dont les résultats feront l'objet d'une évaluation poussée. Sous réserve que les conditions d'une «protection effective» soient remplies, ces futurs programmes pourraient utilement contribuer à ouvrir des perspectives économiques aux personnes qui retournent dans leur pays d'origine, à condition d'être également ouverts aux populations locales, de manière à éviter de créer un cercle vicieux, dans le cadre duquel les personnes renvoyées dans leur pays tomberaient à nouveau entre les mains de passeurs. L'élan donné par l'initiative «Convention Plus» pourrait être d'une grande utilité dans ce contexte également, en intégrant dans des accords globaux spéciaux des dispositions sur le retour des personnes dont il est établi qu'elles n'ont pas besoin d'une protection internationale et en soulignant, de ce fait, la responsabilité qui incombe à un État d'accepter le retour de ses ressortissants.

VII. CONCLUSION ET PERSPECTIVES

Nous sommes à un tournant de l'évolution du régime d'asile européen commun, puisque sa première phase est sur le point de s'achever et que ce régime a atteint une masse critique. Il est grand temps, aujourd'hui, de prendre position quant à la meilleure manière de concevoir la seconde phase du régime d'asile, en complément de ce qui avait déjà été décidé à Tampere. Le document britannique arrive donc à point nommé, car il s'inscrit bien dans le cadre de la dynamique générée, à l'échelle mondiale, par les initiatives Agenda pour la protection et «Convention Plus». En outre, ce document fournit une analyse exacte des failles du régime actuel de protection internationale et pose les bonnes questions, ce qui aidera à relever les défis auxquels est confronté le système d'asile de l'UE.

Il faut toutefois être prudent quant aux réponses qu'il conviendra d'apporter dans le cadre d'un processus qui aura des incidences considérables sur différentes politiques. Les nouvelles approches des systèmes d'asile devraient donc respecter un certain nombre de principes de base, dont la complémentarité avec le régime d'asile européen commun souhaité à Tampere.

Les mesures qui seront décidées devraient s'appuyer sur la première phase de ce régime d'asile et s'intégrer dans la seconde, ouvrant ainsi la voie à un programme Tampere-II.

La Commission suggère qu'une partie du programme Tampere-II, pour ce qui est des politiques d'asile, porte sur l'utilisation stratégique et sur l'introduction de procédures d'entrée protégée et de programmes de réinstallation. Il conviendrait, de surcroît, de réfléchir à la possibilité de nouvelles mesures législatives qui parachèvent les procédures d'asile, de manière à permettre de mieux gérer les systèmes d'asile, et qui préservent le droit d'asile pour ceux qui en ont véritablement besoin. Toute nouvelle approche en ce qui concerne le régime de protection internationale doit, avant tout, ne pas entraîner un déplacement des charges et des responsabilités liées au droit d'asile, mais aboutir à un réel partage de ces charges et de ces responsabilités. La Commission propose donc qu'un complément de réflexion soit mené en vue d'aider effectivement et de différentes manières les régions d'origine à renforcer leurs capacités de protection et de leur permettre de faire face aux lourdes charges qui pèsent actuellement sur elles. En dernier lieu, la Commission recommande que l'expérience et les enseignements qui seront tirés des projets passés et des initiatives actuelles, comme le plan de retours en faveur de l'Afghanistan, servent aussi à concevoir des stratégies de suivi.

En conclusion, la Commission invite le Conseil et le Conseil européen à donner leur accord pour faire de la présente communication la base d'une contribution à la mise en place de systèmes d'asile plus accessibles, équitables et organisés, en vue de la préparation du programme Tampere-II et de l'élargissement de l'Union européenne, et à la lumière du futur traité constitutionnel.

Plus précisément, la Commission demande au Parlement européen, au Conseil et au Conseil européen d'approuver les mesures suivantes, qui sont indispensables à court, moyen et long terme pour atteindre les objectifs décrits dans la présente communication, à savoir: 1) l'arrivée organisée des réfugiés dans l'UE, 2) le partage des charges et des responsabilités au sein de l'UE ainsi qu'avec les régions d'origine et 3) la mise en place, en matière d'asile et de retour, de procédures efficaces débouchant sur des décisions exécutoires:

- 1) **un instrument législatif sur un programme de l'UE en matière de réinstallation, précisant également le soutien financier apporté à ce programme;**
- 2) **un instrument législatif sur les procédures d'entrée protégée;**
- 3) **une base juridique, fondée sur les actions préparatoires financées à partir de la ligne budgétaire B7-667 «Coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations», et spécialement conçue pour soutenir, en complément des autres programmes existants, les nouvelles approches des systèmes d'asile dans les pays tiers.**

La Commission œuvrera à la réalisation des objectifs définis dans la présente communication, en étroite coopération avec les États membres, les États adhérents et le Parlement européen, en partenariat avec les pays d'origine, de transit et de premier asile et en étroite coopération avec le HCR et d'autres parties intéressées.