

Mardi, 10 mars 2009

Avenir du système d'asile européen commun

P6_TA(2009)0087

Résolution du Parlement européen du 10 mars 2009 sur l'avenir du système d'asile européen commun (2008/2305(INI))

(2010/C 87 E/03)

Le Parlement européen,

- vu l'article 63, points 1 et 2, du traité CE,
- vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,
- vu la Convention de Genève de 1951 sur le statut des réfugiés, et son protocole additionnel de 1967,
- vu le règlement (CE) n° 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 ⁽¹⁾ (ci-après, «règlement de Dublin»),
- 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 ⁽²⁾ (ci-après, «directive accueil»),
- vu la directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres ⁽³⁾ (ci-après, «directive asile»),
- 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 ⁽⁴⁾,
- vu le rapport de la Commission sur l'application de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (COM(2007)0745),
- vu sa résolution du 14 avril 2005 sur Lampedusa ⁽⁵⁾,
- vu sa résolution du 6 avril 2006 sur la situation des camps de réfugiés à Malte ⁽⁶⁾,
- 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 ⁽⁷⁾,
- vu sa résolution du 2 septembre 2008 sur l'évaluation du système de Dublin ⁽⁸⁾,
- 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,

⁽¹⁾ JO L 50 du 25.2.2003, p. 1.

⁽²⁾ JO L 31 du 6.2.2003, p. 18.

⁽³⁾ JO L 326 du 13.12.2005, p. 13.

⁽⁴⁾ JO L 304 du 30.9.2004, p. 12.

⁽⁵⁾ JO C 33 E du 9.2.2006, p. 598.

⁽⁶⁾ JO C 293 E du 2.12.2006, p. 301.

⁽⁷⁾ JO C 146 E du 12.6.2008, p. 364.

⁽⁸⁾ Textes adoptés de cette date, P6_TA(2008)0385.

Mardi, 10 mars 2009

- 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 ⁽¹⁾, concernant un recours en annulation de la directive asile, 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 du 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 (A6-0050/2009),
- A. considérant que les instruments législatifs de la première phase de mise en place du système d'asile européen commun (SAEC) 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. considérant que le critère du premier pays d'entrée inscrit dans le système de Dublin peut avoir pour effet de faire peser sur certains États membres, notamment sur ceux qui constituent la frontière extérieure de l'UE, une charge disproportionnée, simplement en raison de leur situation géographique exposée, et que ce phénomène a des conséquences néfastes à la fois pour les États membres et pour les demandeurs d'asile,
- C. considérant que l'évaluation du système de Dublin effectuée par la Commission révèle qu'en 2005, les treize États membres situés aux frontières extérieures ont dû faire face à des difficultés grandissantes posées par le système de Dublin,
- D. rappelant que dans son rapport d'évaluation précité de la directive 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. constate qu'au cours des dernières années, le nombre de réfugiés dans le monde est passé à plus de 12 millions de réfugiés et 26 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays; dans ce contexte, soutient l'établissement d'un SAEC et salue le plan d'action en matière d'asile de la Commission qui sert de feuille de route pour la réalisation du SAEC;
2. regrette qu'il soit envisagé de repousser à 2012, en raison de la modification de la base juridique qui sera induite par l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le délai de réalisation de la seconde phase du régime SAEC, qui doit venir mettre fin aux disparités néfastes entre les systèmes d'asile des États membres;
3. attire l'attention sur le fait que pour certains ressortissants de pays tiers prétendant au statut de réfugié, le taux d'acceptation des demandes varie entre environ 0 % et 90 % selon les États membres;
4. 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 le SAEC perdre de sa valeur ajoutée;
5. déplore que le concept d'institution de l'asile, un élément essentiel de la démocratie et de la protection des droits de l'homme, ait été sévèrement diminué ces dernières années; rappelle la nécessité de respecter pleinement les droits et les besoins des demandeurs d'asile ainsi que le principe de non-refoulement;

⁽¹⁾ JO C 158 du 21.6.2008, p. 3.

Mardi, 10 mars 2009

6. rappelle que l'UE 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;

7. se félicite du fait que la Commission ait défini l'accès des personnes recherchant une protection comme l'un des objectifs primordiaux du SAEC;

8. demande que l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (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 interceptées et renvoyées vers un pays de transit ou d'origine lors de ces opérations; appelle la Commission à présenter une proposition de révision du mandat de Frontex afin de préciser explicitement que les préoccupations en matière de protection et de droits de l'homme font partie intégrante de la gestion des frontières extérieures de l'UE;

9. se félicite du fait que la Commission reconnaisse la nécessité d'assurer une cohérence avec d'autres politiques ayant un impact sur la protection internationale; demande, dès lors, à la Commission d'encourager et de lancer des initiatives visant à réviser et à adapter toutes les politiques et les pratiques en matière de gestion des frontières, telles que Frontex et le Système européen de surveillance des frontières (EUROSUR), en vue de garantir aux réfugiés l'accès à la protection au sein de l'UE et le respect intégral du principe de non-refoulement aux frontières extérieures de l'Union européenne; souligne en outre que l'obligation de prêter assistance inscrite dans la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) est juridiquement contraignante pour les États membres, l'UE et Frontex;

Amélioration de la législation en vigueur

10. se félicite que dans son arrêt précité dans l'affaire C-133/06, la Cour de Justice ait annulé l'article 29, paragraphes 1 et 2, ainsi que l'article 36, paragraphe 3, de la directive asile, 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,

11. 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;

12. 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;

13. se félicite des dispositions mentionnées dans les dernières propositions de la Commission, selon lesquelles les États membres ne peuvent placer une personne en rétention au seul motif qu'elle demande la protection internationale; considère que les demandeurs d'asile devraient, par principe, ne pas être placés en rétention, du fait de leur situation particulièrement vulnérable;

14. regrette le fait que dans plusieurs États membres, la rétention des demandeurs d'asile soit encore une réalité suite à leur entrée irrégulière sur le territoire et salue dès lors l'insertion dans la directive accueil de garanties procédurales en matière de rétention; considère, à cet égard, que le placement en rétention des demandeurs d'asile ne devrait être possible que dans des conditions exceptionnelles très clairement définies et dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité en ce qui concerne tant la forme que la finalité de ce placement en rétention; estime également que lorsqu'un demandeur d'asile est placé en rétention, il doit disposer d'un droit de recours auprès d'une juridiction nationale;

15. considère comme essentiel que le champ d'application de la nouvelle directive «accueil» soit clarifié de manière à couvrir les centres de rétention, les zones de transit, les procédures à la frontière et les demandeurs d'asile transférés en vertu du règlement de Dublin;

Mardi, 10 mars 2009

16. salue la mise en place, dans la directive «accueil», d'un système formel d'identification immédiate des personnes vulnérables, en particulier 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 enduré des traumatismes (torture, viol, violence psychologique, physique et sexuelle);

17. estime qu'une procédure de demande d'asile unique et des normes uniques concernant les conditions à remplir pour prétendre au statut de réfugié ou de demandeur de protection internationale devraient être instituées et couvrir toutes les demandes de «protection internationale» (statut de réfugié, protection subsidiaire, protection temporaire);

18. 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; ces mesures devraient garantir un traitement plus paritaire;

19. se félicite de l'intention de la Commission de modifier la directive asile et souligne que la procédure d'asile commune devrait fixer des délais clairs, uniformes et raisonnables dans lesquels les autorités seraient tenues de rendre leur décision concernant les demandes d'asile, évitant ainsi des périodes d'attente longues et injustifiées qui pourraient nuire à la santé et au bien-être des demandeurs d'asile; rappelle que l'octroi du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire devrait toujours faire l'objet d'une appréciation individuelle et ne devrait en aucun cas se limiter à des appréciations globales (sur la base de la nationalité, par exemple) ou à une forme de conditionnalité (liée, notamment, à la situation des droits de l'homme dans un pays d'origine);

20. 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; souligne que la collecte et la présentation d'informations sur les pays d'origine ainsi que la gestion d'un portail devraient garantir que les rapports sur les pays élaborés par différents experts établis sont inclus, que les informations sont accessibles au public et conservées séparément de celles utilisées par les décideurs (de sorte que la procédure reste impartiale et à l'abri de toute influence politique) et qu'un juste équilibre entre les sources gouvernementale, non gouvernementales et internationales est atteint lors de la collecte d'informations sur les pays d'origine;

21. se félicite de la révision du règlement de Dublin et des dispositions proposées, prévoyant un mécanisme de suspension des transferts au titre de Dublin lorsque l'on craint qu'à la suite de ces derniers, les demandeurs ne bénéficient pas de normes de protection suffisantes dans l'État membre responsable, en particulier en matière de conditions d'accueil et d'accès à la procédure de demande d'asile, ainsi que dans les cas où ces transferts feraient peser une charge supplémentaire sur les États membres qui subissent des pressions disproportionnées dues, notamment, à leur situation géographique ou démographique; souligne toutefois que ces dispositions risqueraient de ne représenter, au final, qu'une déclaration politique plutôt qu'un instrument efficace propre à soutenir réellement les États membres s'il n'est pas mis en place un instrument contraignant à deux volets applicable à l'ensemble des États membres, prévoyant les éléments suivants:

- a) le détachement, sous l'égide du Bureau européen d'appui en matière d'asile, de fonctionnaires d'autres États membres en vue d'aider les États membres qui se trouvent confrontés à des situations spécifiques et problématiques;
- b) un programme visant à reloger les bénéficiaires d'une protection internationale dans des États membres confrontés à des situations spécifiques et problématiques dans d'autres États membres, après consultation du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et avec le consentement des bénéficiaires concernés;

22. considère qu'en vertu du règlement de Dublin révisé, les demandeurs d'asile doivent être habilités à introduire un recours contre une décision de transfert, un tel recours imposant l'obligation pour les cours ou les tribunaux d'examiner d'office la nécessité de suspendre temporairement l'application d'une décision de transfert;

Structures administratives

23. soutient fermement la création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile 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;

Mardi, 10 mars 2009

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

25. considère que le Bureau européen d'appui en matière d'asile doit également être chargé d'élaborer des lignes directrices afin de faciliter une évaluation plus précise des demandes d'asile, de promouvoir l'échange de bonnes pratiques et de contrôler la mise en œuvre et l'application de la législation européenne pertinente (soutenant le rôle de gardienne des traités de la Commission);

26. considère qu'il convient d'envisager de façon pratique le suivi du traitement des personnes rentrées dans leur pays d'origine ou de départ en conséquence du refus de leur demande de protection;

27. 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;

28. considère que tous les décideurs doivent avoir un accès égal à des informations sur les pays d'origine recherchées de manière professionnelle et objective, qui sont un outil essentiel pour les autorités responsables en matière d'asile et les instances de recours ainsi que pour les demandeurs d'asile, qui se fient à ces informations pour vérifier leur demande de protection internationale;

29. souligne que, pendant les périodes d'attente, les autorités devraient prendre en considération les différents besoins des demandeurs d'asile en situation plus fragile, tels que les enfants, les personnes handicapées et les femmes et leur fournir les infrastructures nécessaires;

Intégration des bénéficiaires d'une protection internationale

30. reconnaît l'importance de l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale au regard de considérations en matière de démocratie, de sécurité et d'économie;

31. regrette que les règles fixées par le règlement 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;

32. 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 2003/109/CE ⁽¹⁾ du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée;

33. salue la proposition présentée par la Commission dans la directive accueil de 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, et contribue aussi au développement de compétences utiles tant pendant leur séjour dans le pays d'accueil que, dans l'éventualité d'un retour, dans leur pays d'origine;

34. considère qu'en déterminant l'État membre responsable, le système d'asile facilitera l'intégration en tenant compte, notamment, du contexte social, culturel et linguistique, de la reconnaissance des études, des qualifications professionnelles et des compétences du demandeur d'asile qui correspondent aux besoins économiques dans l'État membre d'accueil;

⁽¹⁾ JO L 16 du 23.1.2004, p. 44.

Mardi, 10 mars 2009

35. recommande de ne faire aucune différence entre les droits garantis aux réfugiés et aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire; insiste notamment 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

36. considère que l'un des objectifs du SAEC 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;

37. est d'avis que la solidarité ne peut pas se limiter à l'octroi de moyens financiers et appelle à la mise en œuvre effective de mécanismes de réinstallation interne et de relogement, sur une base volontaire, comme l'envisage le pacte européen pour l'immigration et l'asile; considère que cela permettrait 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;

38. estime que l'on devrait examiner la possibilité d'étendre le champ d'application de la directive 2001/55/CE ⁽¹⁾, 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;

39. encourage la création, sous l'égide du futur Bureau européen d'appui en matière d'asile, 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;

40. demande à la Commission d'étudier la possibilité de mettre en place un mécanisme européen de transfert de la protection internationale, sous le contrôle du futur Bureau européen d'appui en matière d'asile, afin de permettre aux réfugiés qui en font la demande de circuler en Europe et ainsi d'alléger la charge portée par certains États membres;

41. 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;

42. soutient les accords sur la surveillance des frontières conclus entre les autorités nationales, l'UNHCR et les ONG de l'UE ainsi que l'affectation de ressources à cette fin au titre du Fonds européen pour les frontières extérieures;

Coopération avec les pays tiers

43. souligne que le SAEC devrait être pleinement compatible avec les objectifs et les activités relevant du domaine de la protection des réfugiés telle que garantie par les instruments communautaires pour la coopération avec les pays en développement (tels que le Fonds européen de développement, l'Instrument de coopération au développement, l'Instrument européen de voisinage et de partenariat et l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme) ainsi que par les accords et les partenariats conclus entre l'Union européenne et les pays en développement (tels que l'accord de Cotonou et le partenariat stratégique UE-Afrique);

44. partage l'avis de la Commission selon lequel l'asile constitue davantage une partie intégrante de la coopération au développement avec les pays tiers qu'un instrument de gestion de crise; rappelle également que la coopération au développement, et en particulier la prévention des crises, la surveillance du respect des droits de l'homme, la transformation des conflits et la consolidation de la paix, pourraient servir d'outil de prévention contre les déplacements; souligne, dès lors, que le SAEC devrait être étroitement lié aux politiques humanitaires et de développement de l'Union européenne;

⁽¹⁾ Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil (JO L 212 du 7.8.2001, p. 12).

Mardi, 10 mars 2009

45. attend avec impatience l'évaluation des programmes de protection régionaux prévue pour 2009; souligne que le développement de ces programmes devrait être tout à fait cohérent avec les plans d'action nationaux et régionaux ainsi qu'avec le programme thématique dans le domaine des migrations et de l'asile de l'Instrument de coopération au développement et, de façon plus générale, ne devrait jamais constituer une façon d'ôter des responsabilités aux États membres et à l'UE; engage la Commission 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;

46. 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;

47. demande également à ce qu'il soit procédé à une évaluation de l'adéquation des fonds disponibles pour des mesures relatives aux pays tiers (par exemple la protection au sein d'une région), notamment à la lumière de l'avis du Parlement selon lequel ces mesures nécessitent des fonds supplémentaires et non une réaffectation des fonds de développement;

48. demande à la Commission d'encourager les États membres à participer davantage aux efforts fournis en faveur de la réinstallation des réfugiés dans le monde;

49. 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;

50. 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;

*

* *

51. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission, aux gouvernements des États membres, à l'agence Frontex ainsi qu'au Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés.

Plan d'action de la Commission pour un cadre de contrôle interne intégré

P6_TA(2009)0088

Résolution du Parlement européen du 10 mars 2009 sur le plan d'action de la Commission pour un cadre de contrôle interne intégré (2008/2150(INI))

(2010/C 87 E/04)

Le Parlement européen,

- vu le traité CE,
- vu l'avis n° 2/2004 de la Cour des comptes européenne sur le modèle de contrôle unique (*single audit*) (et la proposition relative à un cadre de contrôle interne communautaire) ⁽¹⁾,
- vu la communication de la Commission du 15 juin 2005 concernant une feuille de route pour un cadre de contrôle interne intégré (COM(2005)0252),
- vu la communication de la Commission du 17 janvier 2006 sur le plan d'action de la Commission pour un cadre de contrôle interne intégré (COM(2006)0009),

⁽¹⁾ JO C 107 du 30.4.2004, p. 1.