

Renforcement de la solidarité intra-européenne en matière d'asile

2012/2032(INI) - 19/07/2012 - Rapport déposé de la commission, lecture unique

La commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures a adopté le rapport d'initiative de Kyriacos TRIANTAPHYLLOIDES (GUE/NGL, CY) sur le renforcement de la solidarité au sein de l'Union européenne dans le domaine de l'asile, en réponse à la communication de la Commission portant sur le même thème.

Les députés rappellent que l'Union européenne s'est engagée à achever la mise en place d'un régime d'asile européen commun (RAEC) en 2012, régime au sein duquel la solidarité a été reconnue comme un élément essentiel et un principe directeur. Les députés estiment toutefois que **la solidarité doit aller de pair avec la responsabilité**.

Dans ce contexte, ils saluent les principes et les objectifs de la communication de Commission et rappellent que le principe de solidarité et de partage des responsabilités est consacré par les traités. Il convient dès lors que ce cadre de solidarité s'appuie au minimum, pour les institutions et les agences européennes, sur l'obligation de **collaborer** afin de trouver des façons de concrétiser ce principe. Pour les députés, en outre, la solidarité ne se limite pas aux relations entre les États membres, mais concerne les demandeurs d'asile et les bénéficiaires d'une protection internationale.

Une répartition inégale de l'asile en Europe: les députés rappellent que, même si le nombre de demandeurs d'asile a augmenté en 2011, **leur nombre a connu une diminution sensible dans l'Union au cours de la dernière décennie**. Certains États membres sont toutefois confrontés à un nombre disproportionné de demandes d'asile par rapport à d'autres en raison de facteurs essentiellement géographiques, ce qui aboutit à une répartition inégale de l'asile au sein de l'Union européenne (pour rappel en 2011, 10 États membres représentaient plus de 90% des demandes d'asile). Dans ce contexte, **les États membres davantage confrontés à des demandes d'asile doivent être davantage aidés par l'UE au niveau administratif et financier**.

Les députés recommandent par ailleurs :

- que les États membres veillent à ce que des régimes d'asile justes et efficaces soient mis en place pour répondre à la variation des flux d'asile : ainsi, certains "points chauds" de l'Union devraient être préparés à recevoir un nombre important de demandes;
- que les États membres soient tenus de mettre en œuvre et d'appliquer intégralement la législation de l'Union et respectent les obligations internationales en matière d'asile;
- l'optimisation de l'utilisation des mesures existantes ainsi que l'élaboration de nouvelles mesures permettant de réagir avec souplesse et efficacité aux défis en évolution constante;
- une coopération accrue avec les pays tiers ;
- un renforcement de la collecte, l'analyse et la comparaison des données (si possible, ventilées par sexe) afin de surveiller et d'évaluer les mesures à prendre;
- une lutte résolue contre le racisme s'appuyant sur des campagnes de sensibilisation.

Coopération pratique et assistance technique : d'une manière générale, les députés se félicitent de la mise en place du [Bureau européen d'appui en matière d'asile](#) (BEA) dont le rôle est essentiel pour coordonner et soutenir l'action commune des États membres dont les systèmes d'asile et les infrastructures d'accueil sont soumis à des sollicitations particulièrement élevées. Ils rappellent cependant que l'impact du BEA dépendra de la volonté des États membres d'utiliser pleinement ses potentialités. Ils invitent donc le

BEA à optimiser l'utilisation des ressources disponibles en concentrant les activités sur des objectifs de prévention à long terme et des objectifs de réaction à court terme. Pour les députés, le BEA doit avant tout servir à soutenir les mesures de renforcement des capacités des systèmes d'asile sous-développés ou dysfonctionnels et concentrer les efforts sur les situations d'urgence ou les États membres soumis à des pressions particulières.

Situation particulière de la Grèce : les députés soulignent la situation extrêmement difficile de la Grèce en matière d'asile où des efforts supplémentaires doivent être réalisés pour améliorer le système d'asile et faire en sorte que les droits des demandeurs d'asile soient pleinement respectés. Ils rappellent que les mesures de réduction du déficit budgétaire empêchent l'utilisation de moyens financiers nationaux pour recruter davantage de fonctionnaires. Il convient dès lors de trouver une solution pour permettre à la Grèce de respecter ses obligations en la matière.

Solidarité financière : les députés encouragent les États membres à utiliser pleinement les possibilités offertes par le **Fonds européen pour les réfugiés** (FER) en engageant des actions ciblées visant à améliorer les systèmes d'asile. Dans la foulée, ils saluent la création, dès 2014, d'un [Fonds "Asile et migration"](#) (FAM) plus simple et plus souple destiné à remplacer les Fonds actuels.

En ce qui concerne le FAM, les députés insistent sur la nécessité :

- **d'allouer des ressources suffisantes pour soutenir la protection des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale** ;
- d'inclure des garanties dans le FAM, **afin d'empêcher l'attribution excessive de fonds à un seul domaine politique au détriment du RAEC** ;
- de ne pas négliger la **protection des frontières** afin de renforcer la solidarité dans ce domaine ;
- d'être suffisamment **souple et facile à mobiliser**, de façon à pouvoir réagir de manière rapide et appropriée à des pressions inattendues et à des situations d'urgence ;
- de prévoir un certain pourcentage de l'enveloppe FAM aux mesures visant à aider les États membres à mettre en œuvre et à appliquer pleinement l'acquis européen existant en matière d'asile et d'adhérer à toutes les obligations internationales.

D'une manière générale, des moyens suffisants devraient toujours être disponibles pour financer la protection internationale et les mesures de solidarité en faveur des États membres.

En matière de partage de responsabilité financière en matière d'asile, les députés recommandent la création d'un mécanisme doté de ressources suffisantes pour permettre **d'accueillir un nombre plus important de demandeurs d'asile et de bénéficiaires d'une protection internationale, en termes absolus ou relatifs**, et afin d'aider les États membres disposant de régimes d'asile moins développés. Ils recommandent également aux États membres de définir des domaines prioritaires afin de faire face aux situations d'urgence et d'apporter un soutien financier plus important à ceux qui souhaitent participer à des initiatives de répartition de sorte à réduire les coûts financiers afférents à ces initiatives. Ils appellent en outre à l'utilisation efficace des moyens mis à disposition et à la gestion efficace des fonds afin d'éviter la mauvaise répartition des ressources humaines et financières. Ils appellent en outre à une meilleure complémentarité des ressources avec d'autres instruments financiers disponibles tels que le Fonds social européen et les autres Fonds structurels.

Répartition des responsabilités : les députés considèrent que [le règlement de Dublin](#), qui régit la répartition des responsabilités pour les demandes d'asile, **place une charge disproportionnée sur les États membres constituant des points d'entrée dans l'Union européenne et ne prévoit pas une répartition équitable de la responsabilité en matière d'asile entre les États membres**. D'une manière générale, ce règlement conduit au traitement inégal des demandeurs d'asile tout en produisant un effet négatif sur le regroupement familial et l'intégration. La Commission et les États membres sont donc appelés à s'assurer que les demandeurs d'asile renvoyés dans un État membre sur la base du règlement

Dublin II ne fassent pas l'objet d'un traitement discriminatoire au seul motif qu'il s'agit de personnes renvoyées au titre de ce règlement. Globalement, les députés estiment que les discussions visant à déterminer l'État membre responsable doivent prendre en considération le fait que certains États membres subissent déjà des pressions disproportionnées et que certains systèmes d'asile sont en partie ou complètement dysfonctionnels.

Traitement conjoint des demandes d'asile : les députés estiment essentiel de poursuivre le dialogue concernant le partage de responsabilités envers les demandeurs d'asile et les bénéficiaires d'une protection internationale, y compris l'utilisation d'outils tels que le traitement conjoint des demandes d'asile et les systèmes de répartition. Pour les députés, une politique de **traitement conjoint pourrait devenir un outil utile de solidarité et de partage de responsabilités** dans différentes situations, et notamment lorsque des États membres se trouvent confrontés à un afflux important ou soudain de demandeurs d'asile ou lorsqu'un arriéré important dans le traitement des demandes retarde et sape la procédure d'asile aux dépens des demandeurs.

Le traitement conjoint pourrait :

- empêcher ou résoudre les problèmes de capacité,
- réduire les charges et les coûts relatifs au traitement des demandes d'asile,
- réduire le délai de traitement des demandes,
- garantir une répartition plus équitable des responsabilités relatives au traitement des demandes d'asile.

Pour les députés, le traitement conjoint n'entraîne pas forcément une décision commune, mais pourrait encourager un soutien et un traitement commun à l'égard d'autres aspects de la procédure d'asile, tels que l'identification, la préparation des procédures de première instance, les entretiens ou l'évaluation de la situation politique du pays d'origine. Il pourrait également apporter une valeur ajoutée du point de vue de la qualité du processus décisionnel en garantissant et en facilitant des procédures équitables et en s'employant à respecter les droits des demandeurs.

Répartition des bénéficiaires d'une protection internationale et des demandeurs d'asile : les députés signalent que, sous certaines conditions, la répartition physique des bénéficiaires d'une protection internationale et des demandeurs d'asile est l'une des formes les plus concrètes de la solidarité et peut contribuer de façon significative à un RAEC plus équitable. Or, peu d'États membres ont participé jusqu'à présent à des initiatives de répartition. Ils signalent à cet égard, les projets tels que le projet européen de répartition pour Malte (EUREMA) qui a permis de répartir les bénéficiaires d'une protection internationale de Malte dans d'autres États membres.

Déplorant le faible succès de ce projet, les députés appellent la Commission à réfléchir, dans sa proposition législative visant à mettre en place un mécanisme permanent et efficace de réinstallation, à **une clé de répartition européenne applicable**, dans ce contexte, aux bénéficiaires d'une protection internationale, basée sur des indicateurs fondés sur les capacités d'accueil et d'intégration des États membres, tels que le PIB, la population et la superficie des États membres, ainsi que sur l'intérêt des bénéficiaires et leurs chances d'intégration. Cette clé européenne pourrait être envisagée pour les États membres dont le régime national d'asile est soumis à des pressions spécifiques et disproportionnées ou pour les États qui sont confrontés à des situations d'urgence.

Les députés soulignent par ailleurs que la répartition ne doit pas se traduire par un transfert des responsabilités mais doit inclure un engagement ferme des États membres qui en bénéficient de combler efficacement les lacunes de leurs systèmes d'asile.

La confiance mutuelle au cœur d'un système de gouvernance renouvelé : rappelant que la confiance réciproque reposait sur une interprétation commune des responsabilités, les députés soulignent l'importance de la mise en place du RAEC, comme base de la confiance mutuelle.

Ils soulignent par ailleurs que : i) la conformité aux obligations de protection internationale ne conduit pas nécessairement à une application uniforme des règles pourvu que la protection soit assurée ; ii) des mécanismes d'alerte précoce peuvent se révéler nécessaires pour détecter et résoudre des crises éventuelles en matière d'asile ; iii) la procédure d'infraction devrait être utilisée plus fréquemment pour responsabiliser les États membres qui appliquent mal l'acquis en matière d'asile.

Les députés demandent enfin à la Commission de soumettre au Parlement une communication sur le transfert de la protection des bénéficiaires d'une protection internationale et la reconnaissance mutuelle des décisions d'asile d'ici 2014. Ils réclament en outre d'ici à 2013, une communication sur les nouvelles approches concernant l'accès aux procédures d'asile visant les pays de transit.