Procédure d'asile et protection dans les régions d'origine

2004/2121(INI) - 04/06/2004 - Document de base non législatif

OBJECTIF : proposer une série de solutions durables au problème des personnes ayant besoin de protection internationale.

CONTENU : Avec la présente communication, la Commission entend formuler des recommandations en vue, d'une part, d'améliorer la gestion de l'entrée des personnes qui ont besoin d'une protection internationale dans l'Union européenne et, d'autre part, d'aider les pays des régions d'origine à devenir de véritables pays de premier asile. Elle souhaite en particulier mettre en place des programmes pluriannuels de réinstallation au niveau de l'Union ainsi que des programmes de protection régionaux de l'UE élaborés en partenariat avec les pays tiers des régions considérées.

CONTEXTE : la présente communication constitue la réponse de la Commission au point 26 des conclusions du Conseil européen de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003, qui invite la Commission à explorer tous les paramètres permettant d'assurer que l'entrée dans l'UE des personnes qui ont besoin d'une protection internationale se fasse d'une manière plus ordonnée et mieux gérée et à examiner comment les régions d'origine pourraient mieux assurer la protection de ces personnes avant leur entrée dans l'Union.

Dans sa communication du 3 juin 2003 intitulée "Vers des régimes d'asile plus accessibles, équitables et organisés" (voir INI/2003/2155, COM(2003)0315), la Commission avait examiné en détail les failles structurelles graves du système actuel de protection internationale, certains États membres consacrant des ressources importantes au traitement de demandes d'asile dans l'UE présentées la plupart du temps par des personnes ne remplissant pas les critères pour obtenir une protection internationale, alors que la majorité des réfugiés, dont les plus vulnérables, restent, avec peu de moyens d'existence, dans des pays tiers de leur région d'origine. La communication concluait qu'il était manifestement nécessaire d'explorer de nouvelles voies en complément de l'approche progressive adoptée à Tampere et conduisant à la mise en place de la première phase d'un régime d'asile européen commun.

UNE RÉPONSE INTÉGRÉE À LA GESTION DE LA PROTECTION INTERNATIONALE : Pour répondre à la demande du Conseil européen de Thessalonique et prendre en considération les conclusions mises en lumière par la communication de 2003, la Commission présente maintenant une série de recommandations qui visent à proposer aux États membres une solution efficace et durable au problème des personnes cherchant une protection internationale. Cette approche se double d'une réponse plus juridique visant à améliorer la rapidité et l'efficacité des régimes d'asile des États membres en s'orientant vers une procédure d'asile unique (voir résumé du 15/07/2004).

Pour ce qui est de l'approche logistique, la Commission propose une vision intégrée de la demande de protection internationale se fondant sur une double option :

1) une politique de réinstallation au niveau de l'Union : s'il est clair que le retour des réfugiés est la solution durable la plus souhaitable pour tous les intéressés et que l'UE doit s'attaquer aux causes profondes du phénomène, il convient également d'exploiter pleinement l'intégration locale des personnes concernées, y compris la réinstallation dans un État de l'UE. La présente communication propose donc l'établissement d'un programme de réinstallation fondé sur l'arrivée organisée dans l'UE des personnes à la recherche d'une protection internationale, le partage des charges impliquées par la gestion des personnes concernées avec les régions d'origine, confrontées à des situations de réfugiés prolongées.

Le programme de réinstallation serait limité à un nombre de personnes prédéfini et conçu pour déboucher sur des solutions durables. La Commission propose dans un premier temps de passer par des objectifs chiffrés annuels plutôt que par des quotas ou des plafonds de personnes. Sur le plan opérationnel et financier, un mécanisme budgétaire de soutien aux États membres qui ont déjà mis en place des programmes de réinstallation ou sont en voie de le faire, serait mis en place, en particulier en accordant une aide financière d'un montant raisonnable pour la réinstallation de réfugiés pendant la première année de séjour (le Fonds européen pour les réfugiés II pourrait, dans ce contexte, jouer un rôle majeur);

2) la mise en place de programmes de protection régionaux de l'Union avec les pays d'origine : partant du principe où les pays tiers de la région d'origine des personnes concernées doivent jouer un rôle plus important, la Commission propose que soient élaborés des programmes de protection régionaux de l'UE fondés sur une approche globale et concertée de l'asile. Ces programmes seraient souples et différenciés en fonction de la situation, et leur valeur ajoutée résiderait dans une meilleure coordination et une meilleure systématisation de chacune de leurs composantes. Le partenariat et le parrainage seraient considérés comme des conditions essentielles et indispensables au succès de toute politique d'intégration locale des réfugiés avec comme objectif affiché : faire de ces pays, souvent de simples nations de transit, de véritables pays de premier asile pour ces personnes et agir de manière à ce que ces pays accordent une protection effective aux réfugiés.

Les programmes seraient élaborés en étroite coopération avec les pays impliqués et seraient composés d'une liste et d'un calendrier d'actions à mener en matière d'asile et de migrations. Ils seraient établis conjointement avec les documents de stratégie par région et par pays, qui constituent le cadre global des relations de la Communauté avec les pays en développement. Sur le plan opérationnel et financier, la Commission suggère l'instauration d'engagements pluriannuels d'aide. La communication recense, à cet effet, différents volets du renforcement des capacités de protection sur lesquels cette assistance technique et financière pourrait être axée. À court terme, des mesures pourraient être prises dans le cadre du nouveau programme AENEAS (Programme d'assistance technique et financière en faveur de pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile).

PHASE PRÉPARATOIRE : La Commission envisage dans un premier temps d'établir un programme pilote de protection régional de l'UE pour répondre à une situation de réfugiés prolongée sélectionnée par elle, en étroite coopération avec le HCR et après consultation des groupes du Conseil compétents, en soumettant d'abord, pour juillet 2005 au plus tard, un plan d'action et, pour décembre 2005, un véritable programme de protection régional de l'UE.

La Commission invite maintenant le Conseil et le Parlement européen à approuver les objectifs de la présente communication considérés comme essentiels à court et moyen terme pour permettre une entrée plus ordonnée et mieux gérée dans l'UE des personnes à la recherche d'une protection internationale et pour renforcer les capacités de protection des régions d'origine.