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

2004/2121(INI) - 15/12/2004 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

En adoptant par 321 voix pour, 246 contre et 13 abstentions le rapport d'initiative de M. Jean LAMBERT (Verts/ALE, UK), le Parlement se prononce parallèlement sur deux communications de la Commission portant respectivement sur la gestion de l'entrée à l'intérieur de l'Union de personnes ayant besoin d'une protection internationale et sur la mise en place d'une procédure d'asile unique valant à la fois pour les réfugiés et pour les personnes en demande de protection subsidiaire.

En ce qui concerne tout d'abord la question de l'asile, la Plénière s'est spécifiquement attachée, dans un amendement au rapport, à insister pour que l'Union garantisse aux personnes qui ont besoin d'une protection d'entrer sur le territoire de l'Union en toute sécurité et à voir leurs demandes dûment traitées dans le cadre de la stricte application des normes internationales relatives aux droits de l'homme et de la législation applicable aux réfugiés ainsi que du principe de non-refoulement. Le Parlement déplore que la première phase du régime européen commun d'asile ait été mise en oeuvre avec retard et que l'harmonisation se fasse sur la base du plus petit dénominateur commun des États membres. Dans l'attente de la mise en place de ce système européen commun d'asile, si ardemment réclamé par le Parlement, il attend :

- l'amélioration de la qualité des décisions en matière d'asile au sein de l'Union;

- une aide effective aux pays qui fournissent une protection efficace aux demandeurs d'asile;

- le traitement de toutes les demandes de protection au plus près des besoins des personnes et la mise en place de mesures visant à réguler l'arrivée organisée des personnes ayant besoin d'une protection internationale sur le territoire de l'Union;

- le respect du principe de solidarité et le partage équitable des responsabilités;

- la mise en oeuvre d'une approche intégrée en matière d'asile et de retour.

Pour le Parlement, l'Union doit procéder dans les meilleurs délais à l'adoption des mesures législatives nécessaires pour instaurer la première phase du système européen commun d'asile, condition nécessaire à l'application équitable et efficace d'une procédure unique de protection internationale dans tous les États membres. La Plénière indique qu'il n'y a pas lieu de transférer la responsabilité de la décision relative aux demandes d'asile des États membres vers une autorité communautaire centrale mais souligne que l'intégration facilitera la mise en place d'un régime efficace d'asile et le principe de programmes de réinstallation au niveau de l'Union.

Pour s'assurer d'un bon régime d'asile commun, il importe d'être parfaitement informé des flux migratoires. En conséquence, le Parlement demande le renforcement des tâches de l'Observatoire européen des migrations en tant qu'instrument de centralisation des données sur l'asile dans l'Union.

Par ailleurs, le Parlement rejette fermement le principe d'une externalisation du processus d'examen des demandes, consistant à transférer les candidats à un statut de réfugié vers un pays tiers. Il rejette ce principe non seulement parce que cela compliquerait le processus de représentation mais qu'il le priverait surtout de tout contrôle démocratique.

En ce qui concerne la question plus politique et plus large de la protection des personnes, le Parlement indique que cette dernière ne peut être mise en place sans la création parallèlement d'une PESC vraiment européenne incluant une politique de prévention des conflits. Il se félicite, par conséquent, des propositions de la Commission concernant la présentation de programmes communautaires de protection régionale et demande à être associé à leur élaboration ainsi qu'à leur nécessaire évaluation. Ces programmes devraient, selon la Plénière, être assortis de garanties contre le retour prématuré des réfugiés, fondé sur le concept de pays tiers sûr. Le Parlement soutient que la mise en oeuvre d'une politique d'entrée mieux organisée dans l'Union pourrait prendre la forme d'un système de réinstallation à l'échelle communautaire fondé sur le respect de la volonté de l'individu et sur la libre participation de tous les États membres et consistant à transférer ces personnes d'un premier pays d'accueil vers un État membre de l'Union, comme le suggère la Commission. Ce mécanisme pourrait éviter aux réfugiés d'être victimes des réseaux d'immigration illégale et de traite des êtres humains et pourrait constituer un outil particulièrement efficace pour ceux d'entre eux qui sont particulièrement vulnérables. Ces programmes peuvent également contribuer à sensibiliser l'opinion publique à la question des réfugiés et aux raisons qui amènent ces derniers à rechercher une protection dans les pays tiers. Cette politique ne peut pas non plus être mise en oeuvre sans un véritable partenariat avec les pays tiers. Celui-ci peut être envisagé dans le cadre des instruments existants, tels que la politique européenne de voisinage et le futur plan d'action adopté par chaque pays ou d'autres programmes communautaires.

En ce qui concerne les personnes nécessitant une protection immédiate et urgente, le Parlement demande que l'on procède à des enquêtes sur les problèmes existant en matière de procédures d'entrée protégée (PEP) et que l'on autorise les ressortissants de pays tiers qui le désirent à introduire des demandes d'asile ou toute autre forme de protection internationale auprès du pays d'accueil potentiel.

Sur la question délicate des centres de détention des candidats à l'émigration dans le pays de transit final, le Parlement indique qu'il ne doivent pas être conçus comme des solutions durables dans les régions d'origine ou comme des centres d'accueil pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale. Ces centres posent notamment de sérieuses questions en termes de respect des droits de l'homme. Dans la foulée, la Plénière a approuvé un amendement par lequel il invite l'Union à exclure la possibilité de financer des camps de détention ou tout autre centre restreignant la liberté des demandeurs d'asile.

En ce qui concerne la question du financement de ces politiques, le Parlement considère que des ressources additionnelles seront nécessaires pour améliorer le soutien dans les régions d'origine et non via une réaffectation du budget existant en matière d'aide et de développement. Un financement complémentaire et coordonné du HCR sera également nécessaire, étant donné le rôle qu'est appelé à jouer cet organisme au cours du processus. Il invite l'Union à s'assurer que les ressources budgétaires nécessaires, autres que celles déjà envisagées à titre d'aide au développement, seront disponibles et à faire en sorte que ces fonds ne soient pas utilisés pour instituer des camps de détention ou des centres restreignant la liberté individuelle des demandeurs d'asile.

Considérant que le soutien aux régions d'origine doit être complémentaire d'une procédure d'asile commune au niveau de l'Union, le Parlement réaffirme que ce soutien ne saurait se substituer à la procédure elle-même. Il se félicite dès lors de la présentation, par la Commission, d'une prochaine proposition visant à introduire une procédure unique en matière de protection internationale, convaincu que celle-ci, gérée par une autorité unique compétente, permettra de réaliser des économies, de gagner en rapidité et en efficacité et de donner de meilleures garanties aux personnes sollicitant la protection. Il demande également que l'Union se dote d'une procédure accélérée pour l'octroi de l'asile, d'une durée qui ne soit pas supérieure à six mois, ce qui permettrait d'accélérer le traitement des demandes non fondées. Dans les cas où tout type de statut de protection internationale serait refusé, la décision négative devrait être dûment motivée et communiquée par écrit dans une langue compréhensible pour le demandeur. Pour le Parlement, la procédure unique ne constitue pas une violation du statut des réfugiés prévu dans la Convention de Genève si l'examen de la demande est effectué par la même autorité et dans un ordre préétabli. Il faut donc que la demande soit examinée sur base des principes de la Convention elle-même, et

si celle-ci n'est pas applicable, que l'on détermine si les motifs qui justifient l'octroi de la protection subsidiaire peuvent être d'application.

Il se dit également vivement préoccupé par la situation grave qui ne manquera pas de se produire dans le futur lorsque les États membres auront à mettre en oeuvre la directive 2004/83/CE sur les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour prétendre au statut de réfugié, dont le champ d'application couvre les deux types de protection internationale (réfugiés et protection subsidiaire), alors que le champ d'application de la future directive établissant des normes minimales concernant les procédures applicables dans les États membres en matière d'octroi et de retrait du statut de réfugié, se limite à la protection internationale fondée sur les motifs énumérés dans la Convention de Genève, en excluant les demandes de protection subsidiaire. Il invite instamment l'Union à faire en sorte que cette directive s'étende aux cas de protection subsidiaire de façon à ce que toutes les personnes aient les mêmes garanties procédurales dans tous les États membres et aient les mêmes possibilités de se défendre et d'exercer leur droit de recours.

Il demande à être à nouveau consulté sur la directive relative aux normes minimales sur la question controversée de la liste commune minimale des pays d'origine sûrs.

Enfin, dans un amendement adopté en Plénière, le Parlement demande instamment à la Commission et au Conseil de revenir sur sa politique de retour et de réadmission qui ouvre la voie aux vols charter européens destinés à renvoyer les immigrants dans leurs pays d'origine. Il considère au contraire que l'Union doit s'employer à promouvoir des conditions qui permettent aux demandeurs d'asile et aux réfugiés d'entreprendre un retour au pays sûr, sur une base volontaire.