

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le
COM(2008) 360

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET
SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS**

**PLAN D'ACTION EN MATIÈRE D'ASILE
UNE APPROCHE INTÉGRÉE DE LA PROTECTION AU NIVEAU DE L'UNION**

{SEC(2008) 2029}

{SEC(2008) 2030}

1. Introduction

1.1. Contexte

Les travaux en vue de la création d'un régime d'asile européen commun (RAEC) ont démarré immédiatement après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, en mai 1999, sur la base des orientations données par le Conseil européen de Tampere. Pendant la première phase du RAEC (1999-2005), l'objectif a été d'harmoniser les cadres juridiques des États membres grâce à des normes minimales communes¹.

Le programme de La Haye fixe comme objectifs de la seconde phase du RAEC la mise au point d'une procédure commune d'asile et d'un statut uniforme pour les personnes bénéficiant de l'asile ou d'une protection subsidiaire, le renforcement de la coopération pratique entre les services d'asile nationaux, et la dimension extérieure de l'asile.

La Commission a estimé que, préalablement à toute nouvelle initiative, une réflexion approfondie et un débat avec tous les acteurs concernés sur la future structure du RAEC s'imposaient. Elle a donc présenté un livre vert en juin 2007, qui visait à déterminer les options envisageables pour cette seconde phase du RAEC. En réponse à la consultation publique, 89 contributions ont été envoyées par un large éventail d'acteurs du domaine de l'asile². Les questions soulevées et les suggestions avancées au cours de la consultation ont fourni le matériau pour élaborer le présent plan d'action.

S'appuyant sur l'actuel et le futur cadre juridique, le plan d'action définit une feuille de route pour les prochaines années et énumère les mesures que la Commission entend proposer pour réaliser la seconde phase du RAEC.

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (ci-après dénommé «traité sur le fonctionnement de l'Union européenne» ou «TFUE») modifiera le cadre juridique dans lequel s'inscrit la politique d'asile. Le présent plan d'action sera appliqué conformément à deux cadres juridiques différents: les dispositions du traité existant et celles du TFUE. La convention de Genève³ joue un rôle fondamental dans chacun de ces régimes.

Cette éventuelle modification de la base juridique aura des conséquences sur le calendrier de présentation des propositions décrites dans le présent plan d'action. Par conséquent, le délai de réalisation de la seconde phase du RAEC pourrait devoir être repoussé, éventuellement jusqu'à 2012. Une liste des initiatives figure à l'annexe I.

1.2. Tendances

Trois grandes tendances se dégagent de l'analyse des statistiques disponibles. Elles sont étudiées, ainsi que leurs implications pour l'évolution future de la politique d'asile, dans l'analyse d'impact jointe au présent plan d'action.

¹ Tous les instruments législatifs et les documents politiques présentant un intérêt dans ce contexte sont énumérés à l'annexe II.

² Disponible sur http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/news_contributions_asylum_system_en.htm.

³ Toute référence à la convention de Genève renvoie à la convention relative au statut des réfugiés de 1951 et à son protocole de 1967.

Premièrement, les niveaux historiquement bas de demandes d'asile dans la plupart des États membres font que leurs régimes d'asile subissent moins de pression qu'au cours des dernières années (bien que certains connaissent un accroissement des flux de demandeurs d'asile, en raison notamment de leur situation géographique). Il semble que ce soit le moment propice pour concentrer les efforts sur l'amélioration de la qualité de ces régimes.

Deuxièmement, les différences constatées entre les décisions acceptant ou rejetant les demandes d'asile de personnes originaires des mêmes pays d'origine mettent en lumière un vice rédhibitoire de l'actuel RAEC: même après une certaine harmonisation législative au niveau européen, l'absence de pratiques communes, les différentes traditions et la diversité des sources d'information sur les pays d'origine, parmi d'autres raisons, produisent des résultats incohérents. Cela crée des mouvements secondaires et c'est contraire au principe d'égalité d'accès à la protection dans toute l'Union.

Troisièmement, un examen des décisions positives montrent qu'un pourcentage toujours plus élevé de demandeurs se voient octroyer la protection subsidiaire ou d'autres types de protection accordés par le droit national, plutôt que le statut de réfugié prévu par la convention de Genève. C'est probablement dû au fait qu'une part croissante des conflits et persécutions actuels ne sont pas couverts par la convention. Il importera donc, pendant la seconde phase du RAEC, de porter une attention particulière à la protection subsidiaire et aux autres formes de protection.

2. Les objectifs principaux du RAEC

Un RAEC véritablement cohérent, global et intégré devrait :

- assurer à **ceux qui en ont besoin l'accès à la protection**: l'asile dans l'Union doit demeurer accessible. Les mesures légitimes adoptées pour réduire l'immigration illégale et protéger les frontières extérieures ne devraient pas avoir pour effet d'empêcher les réfugiés d'avoir accès à la protection dans l'UE et devraient garantir le respect des droits fondamentaux de tous les migrants. Il s'agit également de prendre des mesures pour faciliter l'accès à la protection en dehors du territoire de l'Union;
- prévoir une **procédure commune** et unique, par souci d'efficacité, de rapidité, de qualité et d'équité des décisions;
- établir des **statuts uniformes** pour l'asile et la protection subsidiaire, englobant la plupart des droits et obligations, tout en autorisant les différences de traitement justifiées;
- tenir compte du **sex**e de la personne et des besoins spécifiques des **groupes vulnérables**;
- intensifier la **coopération pratique** afin de développer, notamment, des formations communes et d'évaluer ensemble les informations sur le pays d'origine et organiser l'aide aux États membres soumis à des pressions particulières;
- déterminer les **responsabilités** et encourager la **solidarité**: le RAEC doit comporter des dispositions permettant de déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile et prévoir de véritables mécanismes de **solidarité**, au sein de l'Union et dans les pays tiers;

- assurer la **cohérence avec les autres politiques** qui ont une incidence sur la protection internationale, notamment celles relatives au contrôle des frontières, à la lutte contre l’immigration illégale et au retour.

Pour atteindre ces objectifs, dans le présent plan d’action, la Commission propose une stratégie en trois volets fondée sur:

- de meilleures normes de protection, davantage harmonisées grâce à un alignement approfondi des législations sur l’asile des États membres (point 3);
- une coopération pratique efficace et dotée des moyens nécessaires (point 4); et
- un degré accru de solidarité et de responsabilité entre les États membres, ainsi qu’entre l’Union et les pays tiers (point 5).

Les dispositions de la convention de Genève, la jurisprudence évolutive de la Cour européenne des droits de l’homme (CEDH) et le plein respect de la Charte des droits fondamentaux seront des références constantes pour cette stratégie.

3. Vers une qualité accrue et une harmonisation plus poussée des normes de protection internationale

Dans l’ensemble, les instruments législatifs de la première phase du RAEC peuvent être considérés comme une réalisation importante, qui jette les bases de la seconde phase. Des lacunes ont cependant été constatées et il est manifeste que les normes minimales communes adoptées n’ont pas créé les conditions égales souhaitées. La Commission entend donc proposer une modification de la législation existante et étudier de nouveaux instruments. Elle continuera parallèlement à vérifier que les dispositions en vigueur sont correctement mises en œuvre et respectées.

3.1. La directive sur les conditions d’accueil

Le rapport d’évaluation de la Commission sur cette directive recensait plusieurs problèmes largement imputables au pouvoir d’appréciation laissé aux États membres dans certains domaines essentiels. L’instrument modifié devrait contribuer à l’approfondissement de l’harmonisation des normes d’accueil ainsi qu’à l’amélioration de celles-ci, de sorte à limiter la probabilité que ces problèmes créent des mouvements secondaires.

À cet effet, la Commission proposera des modifications au cours de l’année 2008, afin:

- d’inclure les personnes demandant la protection subsidiaire, pour assurer la cohérence avec le reste de l’acquis en matière d’asile;
- d’assurer une plus grande égalité et de meilleures normes de traitement en ce qui concerne le niveau et la forme des conditions matérielles d’accueil;
- de donner un accès simplifié et mieux harmonisé au marché du travail, de façon à ce que l’accès effectif à l’emploi ne soit pas entravé par des restrictions administratives supplémentaires, sans préjudice des compétences des États membres;
- D’insérer des garanties procédurales en matière de détention (telles que le droit de contester la détention devant une juridiction); et

- de garantir que les besoins spécifiques des personnes vulnérables, telles que les enfants, les femmes, les victimes d'actes de torture ou les personnes ayant besoin de soins médicaux, soient immédiatement identifiés et que des soins adéquats leur soient prodigués.

3.2. La directive sur les procédures d'asile

Du fait de la diversité des régimes procéduraux et des conditions dont sont assorties les garanties, l'application des critères communs d'identification des personnes ayant véritablement besoin d'une protection internationale aboutit à des résultats divergents. Cela risque de battre en brèche l'objectif premier de la directive, qui est d'assurer l'accès à la protection dans des conditions équivalentes dans toute l'Union. Le programme de La Haye et le TFUE appellent en outre à mettre au point une procédure commune d'asile, ce qui requiert un alignement beaucoup plus poussé des procédures d'asile des États membres, ainsi que l'a confirmé la consultation qui a fait suite au livre vert.

Pour atteindre cet objectif, la modification de la directive sur les procédures d'asile (qui sera proposée en 2009) visera principalement à:

- instaurer une procédure d'asile commune et unique, évitant la prolifération des régimes procéduraux disparates dans les États membres, pour permettre un examen exhaustif des besoins de protection au regard de la convention de Genève et du régime communautaire de protection subsidiaire;
- établir des garanties procédurales obligatoires ainsi que des notions et mécanismes communs, qui consolideront le processus d'asile et assureront l'égalité d'accès à la procédure dans toute l'Union;
- faire face à la situation particulière des arrivées mixtes, notamment lorsque des personnes demandant une protection internationale se présentent aux frontières extérieures de l'UE; et
- renforcer l'égalité entre hommes et femmes dans le processus d'asile et prévoir des garanties supplémentaires pour les demandeurs vulnérables.

3.3. La directive sur les conditions requises

Cette directive a permis un alignement minimal des critères d'octroi d'une protection internationale⁴ et du contenu des statuts de protection dans toute l'Union. Son effet positif a été manifeste dans nombre d'États membres. Cependant, des données indiquent que la reconnaissance des besoins de protection de demandeurs provenant des mêmes pays d'origine varie encore sensiblement d'un État membre à l'autre. Dans une certaine mesure, cette situation est imputable à la formulation de certaines dispositions de la directive.

Afin d'aboutir à une interprétation véritablement commune et de réaliser l'objectif de créer des statuts uniformes (requis par le programme de La Haye et le TFUE), au cours de l'année 2009, la Commission proposera:

- de modifier les critères d'octroi de la protection internationale prévus par cette directive. À cet effet, il pourrait être nécessaire, entre autres, de clarifier davantage les conditions

⁴ La protection internationale englobe à la fois le statut de réfugié et le statut de protection subsidiaire.

d'obtention de la protection subsidiaire, car la formulation des dispositions pertinentes actuelles est à l'origine d'importantes divergences d'interprétation et d'application de cette notion entre les États membres;

- de définir plus précisément quand les parties non étatiques peuvent être considérées comme des acteurs de la protection. La Commission examinera notamment la nécessité de formuler plus explicitement les critères que les autorités des États membres devront appliquer pour évaluer les capacités de ces acteurs potentiels à offrir une protection effective, accessible et durable;
- de clarifier les conditions d'application de la notion de possibilité de refuge à l'intérieur des frontières, c'est-à-dire les conditions dans lesquelles il peut être considéré qu'un demandeur d'asile dispose d'une véritable protection alternative quelque part dans son pays d'origine, eu égard aux évolutions récentes de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme;
- et
- de revoir le niveau des droits et avantages à accorder aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, afin d'améliorer leur accès aux droits sociaux et économiques qui sont essentiels à leur bonne intégration, tout en assurant le respect du principe d'unité familiale dans toute l'Union.

Par ailleurs, la possibilité d'instaurer un mécanisme efficace de transfert de la protection sera examinée, soit dans le cadre de la modification de la directive sur les conditions requises soit dans un instrument distinct.

Enfin, une étude sera lancée sur l'éventuel alignement des formes nationales de protection qui ne relèvent pas actuellement du régime européen de protection internationale.

4. Coopération pratique

Les États membres sont actuellement liés par un important acquis en matière d'asile. Il existe toutefois encore des écarts considérables entre les décisions prises en la matière (même dans des cas similaires), imputables, d'une part, à la timidité des règles d'harmonisation prévues par la législation en vigueur et, d'autre part, aux pratiques divergentes des administrations nationales. Il convient dès lors d'accompagner l'harmonisation juridique d'une coopération pratique efficace.

L'un des principaux objectifs de la coopération pratique consiste à accroître la convergence des processus décisionnels des États membres en matière d'asile, dans le périmètre du cadre législatif européen. De nombreuses mesures de coopération pratique ont déjà été entreprises ces dernières années, notamment l'adoption d'une approche commune des informations sur les pays d'origine et l'établissement d'un programme de formation européen commun en matière d'asile. Les réponses au livre vert indiquaient que les acteurs concernés sont tout à fait favorables au renforcement de ces mesures et à l'idée de créer une structure spécifique destinée à les soutenir et à les coordonner, sous la forme d'un bureau européen d'appui en matière d'asile.

Afin que ces mesures bénéficient des moyens appropriés et afin d'élargir le champ de la coopération, la Commission a engagé une étude de faisabilité de la mise en place d'un

soutien structurel à la coopération pratique dans le domaine de l'asile. Ses résultats seront disponibles en juillet 2008. Sur la base des conclusions de cette étude, et conformément au mandat fixé par le programme de La Haye et aux conclusions du Conseil JAI du 18 avril 2008, la Commission présentera cette année une proposition législative portant création du bureau européen d'appui. Ce dernier offrira une assistance pratique aux États membres pour statuer sur les demandes d'asile. Dans l'intervalle, le soutien des mesures existantes continuera d'être assuré.

5. Favoriser la responsabilité et la solidarité

Dans le TFUE, le principe de «*solidarité et de partage équitable de responsabilités*» régit la mise en œuvre de plusieurs politiques communes, y compris le RAEC. Le traité mentionne en outre parmi les éléments constitutifs de ce régime «*le partenariat et la coopération avec des pays tiers pour gérer les flux de personnes demandant l'asile ou une protection subsidiaire ou temporaire*».

C'est pourquoi la troisième partie de la stratégie en trois volets devrait être fondée sur la responsabilité et la solidarité, tant au sein de l'Union qu'entre l'Union et les pays tiers.

5.1. Partage équitable des responsabilités et solidarité au sein de l'UE

Ainsi que l'indique le programme de La Haye, l'un des objectifs du RAEC est d'aider les États membres dont le régime d'asile national est soumis à des pressions particulières, notamment en raison de leur situation géographique. Il incombe à l'Union de trouver une solution commune, fondée sur le principe de solidarité, aux défis auxquels certains États membres sont confrontés.

Il y a lieu de remarquer qu'un alignement plus poussé des procédures d'asile nationales, des normes juridiques et des conditions d'accueil ainsi que l'approfondissement de la coopération pratique, envisagés par le présent plan d'action, réduiront inévitablement les mouvements secondaires de demandeurs d'asile, essentiellement dus aux divergences d'application des règles. Il pourrait donc en résulter une répartition générale plus équitable des demandes d'asile entre les États membres.

De plus, l'extension envisagée de la directive relative aux résidents de longue durée aux bénéficiaires d'une protection internationale, ainsi que le mécanisme de transfert de protection proposé au point 3.3., pourraient également soulager les États membres «surchargés».

5.1.1. Modification du système de Dublin

La Commission a décidé d'adopter une double approche, en séparant l'évaluation technique du système de Dublin de son évaluation stratégique. Ainsi, le rapport publié le 6 juin 2007 constituait l'appréciation technique, tandis que la consultation faisant suite au livre vert tenait lieu d'évaluation stratégique.

L'évaluation a confirmé que les objectifs du système, notamment la mise en place d'un mécanisme clair et viable pour déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile, ont dans une large mesure été réalisés. Lors de la consultation, les États membres se sont déclarés favorables au maintien du système actuel, tout en reconnaissant que certains aspects devaient être améliorés.

La Commission considère que les principes de base du système de Dublin méritent d'être conservés et qu'à long terme, les normes communes de protection plus élevées prévues par le RAEC définitif feront disparaître la plupart des préoccupations suscitées par le fonctionnement du système actuel, en garantissant que les personnes transférées vers d'autres États membres aient un accès égal à la protection.

Tout en reconnaissant la nécessité d'un système qui attribue clairement la responsabilité d'examiner une demande d'asile pour éviter le phénomène d'«asylum shopping», la Commission est déterminée à évaluer régulièrement l'application du règlement de Dublin et, une fois que la seconde phase du RAEC sera en place, à réétudier les principes qui le fondent.

À court terme, pour remédier aux carences soulignées dans le rapport d'évaluation, la Commission proposera en 2008 d'apporter des modifications aux règlements Dublin et Eurodac. En premier lieu, leur champ d'application sera élargi pour y inclure la protection subsidiaire, par souci de cohérence avec l'évolution de l'acquis en matière d'asile.

S'agissant de la modification du règlement de Dublin, la Commission:

- renforcera et clarifiera plusieurs dispositions, pour garantir un plus grand respect et une application uniforme par les États membres (en particulier, les dispositions sur la clause humanitaire et la clause de souveraineté et celles relatives à l'unité familiale); et
- apportera des modifications pour accroître l'efficacité du système (notamment pour ce qui a trait aux délais).

Concernant la modification du règlement Eurodac, comme annoncé dans l'évaluation du système de Dublin, la Commission proposera:

- de débloquer les données sur les réfugiés statutaires et d'en permettre la consultation aux autorités nationales compétentes en matière d'asile, afin d'éviter qu'un réfugié reconnu comme tel dans un État membre ne demande une protection dans un autre État membre;
- de préciser les délais impartis pour la transmission des données et les règles régissant l'effacement de celles-ci, afin d'accroître l'efficacité du système; et
- de saisir davantage d'informations dans le système pour pouvoir mieux déterminer l'État membre responsable.

En outre, la Commission examinera s'il est faisable – et à quelles conditions - d'autoriser l'accès à EURODAC aux autorités des États membres et à Europol, à des fins répressives, conformément à la communication de la Commission sur l'interopérabilité et aux conclusions du Conseil des 12 et 13 juin 2007⁵.

5.1.2. Mécanismes de solidarité

Bien que le système de Dublin n'ait pas été conçu pour partager les charges, son fonctionnement peut induire de facto des charges supplémentaires pour les États membres

⁵ Cette modification-ci sera proposée en 2009.

ayant des capacités d'accueil et d'absorption limitées et soumis à une pression migratoire particulière en raison de leur situation géographique.

La Commission est convaincue que le meilleur moyen d'assurer une grande solidarité ne consiste pas à adopter un nouvel instrument global mais à mettre à la disposition des États membres une série de mécanismes qui les aideront à faire face à la diversité des difficultés auxquelles ils sont confrontés.

À cet effet, la Commission proposera:

- de lancer une étude pour examiner la possibilité de traiter conjointement certains dossiers au niveau européen, ainsi que le prescrit le programme de La Haye, qui se penchera également sur les moyens par lesquels le traitement conjoint des demandes d'asile pourrait réduire la pression qui s'exerce sur certains États membres «surchargés»;
- d'instaurer un mécanisme communautaire qui prévoirait la possibilité de suspendre temporairement, dans des circonstances bien définies et exceptionnelles, l'application des dispositions de Dublin en cas de transfert de demandeurs d'asile vers un État membre dont le système d'accueil ne peut pas absorber les personnes transférées;
- de créer des équipes d'experts de l'asile qui seraient coordonnées par le bureau européen d'appui et pourraient être sollicitées pour aider les États membres surchargés, à titre temporaire, à réaliser la première analyse des demandeurs d'asile. Ces experts pourraient notamment fournir des services d'interprétation, traiter des dossiers et apporter leurs connaissances sur les pays d'origine;
- de faciliter la redistribution interne sur une base volontaire, d'un État membre à l'autre, des bénéficiaires d'une protection internationale, lorsque la pression exercée par les demandes d'asile est exceptionnelle, notamment en octroyant des crédits communautaires spécifiques au titre d'instruments financiers existants.

Enfin, la question de la charge financière imposée par le grand nombre de demandeurs d'asile sur les ressources des États membres devrait être envisagée dans le cadre plus large des pressions migratoires en général. Au cours de l'année 2009, la Commission lancera une étude pour passer en revue les moyens d'améliorer les effets de la solidarité financière de l'Union, notamment du Fonds européen pour les réfugiés, et pour déterminer si les instruments financiers existants aident efficacement les États membres à faire face aux difficultés causées par les pressions migratoires fortes et irrégulières. Des propositions seront examinées en fonction des résultats de l'étude.

5.2. Solidarité extérieure

La dimension extérieure de l'asile prendra encore plus d'importance dans les prochaines années. L'Union doit nécessairement partager la responsabilité de la gestion des réfugiés avec les pays tiers et le pays de premier asile, qui reçoivent un pourcentage bien plus considérable que l'Europe de réfugiés du monde entier. Dans cette perspective, des moyens financiers supplémentaires seront mis à disposition pour augmenter la capacité de protection des pays tiers. Pour la période 2007-2013, un montant total de 384 millions d'euros est disponible au titre du «Programme thématique de coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile». Parmi ses principales priorités figurent l'asile et la protection internationale.

La Commission continuera en outre d'intégrer le développement des capacités en matière d'asile dans la coopération au développement avec les pays tiers, en privilégiant une approche globale et à long terme. Il convient en effet de considérer l'asile non comme une gestion de crise mais comme une partie intégrante du programme de développement dans le domaine de la gouvernance, des migrations et de la protection des droits de l'homme.

De plus, la Commission est convaincue que, pour garantir l'effectivité de l'engagement de solidarité à l'égard des pays tiers, l'Union devrait privilégier trois types de mesures, certes différents mais interdépendants, pour favoriser la protection des réfugiés:

5.2.1. Les programmes de protection régionaux (PPR)

En réponse au livre vert, de nombreux acteurs ont souligné l'importance des PPR comme moyen de renforcer la dimension extérieure de l'asile.

La Commission travaille actuellement en étroite coopération avec les États membres, les pays d'accueil, le HCRNU et d'autres acteurs clés pour continuer à développer les PPR, de façon à contribuer tangiblement à l'amélioration des régimes de protection et d'asile dans certaines régions du monde. À cette fin, et sur la base de l'évaluation qui sera réalisée en 2008, les PPR seront convertis en plans d'action régionaux pluriannuels, en totale cohérence avec les plans d'actions nationaux et régionaux et avec le programme thématique, qui recenseront les lacunes en matière de protection et les actions concrètes à mener.

Les PPR actuellement en cours en Tanzanie (partie de la région des Grands Lacs) et en Ukraine, au Belarus et en Moldavie seront poursuivis en 2009.

Conformément à sa communication de 2005, la Commission examinera si des PPR peuvent être mis en place dans d'autres régions, telles que l'Afrique du Nord, la Corne de l'Afrique, l'Afghanistan et le Moyen-Orient, et elle fera éventuellement des propositions dans ce sens. Pour sélectionner les nouvelles régions à doter de PPR, plusieurs facteurs entreront en ligne de compte, notamment l'évaluation des situations particulières de réfugiés, les possibilités financières offertes par les fonds communautaires, les relations existantes et les cadres de coopération entre l'Union et certains pays ou régions.

5.2.2. La réinstallation

La réinstallation joue un rôle non négligeable dans les politiques extérieures de l'Union en rapport avec l'asile et il y serait extrêmement judicieux d'intensifier la coopération sur la réinstallation entre les États membres, le HCRNU et les ONG.

Les réponses au livre vert reconnaissent largement ce fait. La réinstallation sera donc encore développée et étendue dans un instrument de protection concret, que l'Union appliquera pour répondre aux besoins de protection des réfugiés se trouvant dans les pays tiers et pour témoigner de sa solidarité avec les pays tiers de premier asile.

Pendant l'année 2009, la Commission présentera des propositions visant à mettre en place un programme européen de réinstallation, auquel les États membres participeront à titre volontaire, définissant des critères communs et des mécanismes de coordination. Cette coopération sur les aspects pratiques et logistiques aboutira à une meilleure efficacité financière et qualitative (organisation de missions, contrôle médical et de sécurité, organisation des déplacements, préparation et soumission des dossiers par le HCRNU). La

Commission coopérera avec les États membres et les autres acteurs concernés, tels que le HCRNU et les ONG, pour mettre au point la structure et les fonctions du programme européen de réinstallation.

5.2.3. *Veiller à ce que l'arrivée des personnes ayant besoin d'une protection soit gérée et ordonnée*

La mise en place de régimes de contrôle des frontières intégrés et plus sophistiqués appelle de plus en plus l'attention sur l'accès des demandeurs d'asile au territoire de l'UE. Les filières illégales constituent une importante voie d'accès à la sécurité qu'offre l'Union, les passeurs étant des intermédiaires clés pour y entrer. Il est donc primordial que l'Union axe ses efforts sur les mesures qui permettent de mieux gérer et d'ordonner l'arrivée sur le territoire des États membres des personnes qui demandent l'asile à bon droit, afin de garantir un accès légal et sûr au régime de protection, tout en décourageant les passeurs et les trafiquants.

À cette fin, la Commission examinera les moyens et les mécanismes qui permettent de différencier les personnes qui ont besoin d'une protection d'autres catégories de migrants *avant* qu'elles n'atteignent la frontière d'éventuels pays d'accueil, comme les procédures d'entrée protégée ou une application plus souple du régime des visas justifiée par des préoccupations de protection.

Ainsi que l'indiquait une étude de la Commission réalisée en 2003, certains États membres appliquent ces mécanismes ou les ont expérimentés selon certaines modalités, mais leur nombre est restreint. Il y a donc place pour une action commune dans ce domaine, qui devrait permettre un meilleur accès à la protection tout en réduisant le trafic d'êtres humains.

Par ailleurs, en 2009, la Commission lancera une étude, en consultation étroite avec le HCRNU, sur l'intérêt, la pertinence et la faisabilité d'un traitement commun des demandes d'asile en dehors du territoire communautaire. Les conclusions de cette étude contribueront aux débats et aux évolutions des politiques au niveau de l'Union, en vue d'une amélioration de l'accès à l'Union, en complément du régime d'asile européen commun et dans le respect des normes internationales applicables.

6. Conclusion

La Commission est déterminée à atteindre les objectifs ambitieux fixés par le programme de La Haye et le TFUE en proposant les mesures exposées dans le présent plan d'action et en surveillant la bonne application des mesures existantes et futures.

Au cours des prochaines années, les principes suivants guideront l'action de l'UE en matière d'asile:

- **respecter la tradition d'aide humanitaire et de secours de l'Union et garantir le respect des droits fondamentaux** lors de la mise en œuvre du RAEC: veiller à ce que la protection soit accessible à ceux qui en ont besoin dans un monde en constante évolution, où les migrations et les mouvements de populations ont lieu beaucoup plus fréquemment qu'auparavant et pour des motifs beaucoup plus variés;

- **créer des conditions partout égales:** l'UE doit être ambitieuse et établir un régime traitant tous les demandeurs d'asile de la même façon, avec les mêmes garanties élevées et selon des procédures identiques, quel que soit le lieu, dans l'Union, où ils introduisent leur demande d'asile;
- **améliorer l'efficacité du régime d'asile:** le RAEC doit doter les États membres d'une série de normes et de règles juridiques uniformes, de dispositifs communs et de mécanismes de coopération garantissant des normes de protection de grande qualité tout au long de la procédure d'asile, de l'accueil des demandeurs d'asile jusqu'à la pleine intégration des personnes ayant obtenu la protection, tout en maintenant l'intégrité du régime d'asile en prévenant les abus; et
- **faire preuve de solidarité au sein et en dehors de l'Union:** l'Union doit continuer à aider les États membres à offrir leur protection en intensifiant le soutien qu'elle leur accorde. La solidarité doit également s'exprimer à l'égard des pays n'appartenant pas à l'UE, de sorte à accroître leur capacité à offrir une protection effective et des solutions durables, tout en veillant à ce que l'Union soit prête à assumer une part équitable des responsabilités.