

Garantie des Droits - Elaboration de l'Agenda Politique

Table des matières

Avant-propos

Introduction

Analyse du Traité d'Amsterdam et de la politique actuelle de l'UE en matière d'immigration, d'asile et de lutte contre le racisme

Sujets

| | | |
|---|--|--|
| I. Gestion des mouvements de migrants et de réfugiés - 7 | | <i>13. Regroupement familial</i> Article 63(3)(a) - 23 |
| <i>1. Contrôle aux frontières intérieures</i> Article 62(1) - 7 | | <i>14. Immigration clandestine, séjour irrégulier et rapatriement</i> Article 63(3)(b) - 24 |
| <i>2. Contrôle aux frontières extérieures</i> Article 62(2) - 7 | | II. Intégration et lutte contre le racisme - 26 |
| <i>3. Libre circulation</i> Article 62(3) - 8 | | <i>15. Conditions de séjour des ressortissants de pays tiers</i> Article 63(4) - 26 |
| <i>4. Incorporation de Schengen Le Protocole de Schengen</i> - 9 | | <i>16. Lutte contre le racisme</i> Article 13 - 27 |
| <i>5. La Convention de Dublin et la pratique du pays tiers "sûr"</i> Article 63(1)(a) - 10 | | <i>17. Citoyenneté européenne et droits politiques</i> Article 17 - 27 |
| <i>6. Conditions d'accueil pour les demandeurs d'asile</i> Article 63(1)(b) - 11 | | III. L'immigration en termes de politique étrangère - 28 |
| <i>7. Définition du réfugié</i> Article 63(1)(c) et Article 63(2)(a) - 13 | | <i>18. Les Accords euro-méditerranéens</i> - 28 |
| <i>8. Procédures d'asile et procédures de cessation</i> Article 63(1)(d) - 15 | | <i>19. Les Conventions de Lomé</i> - 29 |
| <i>9. Protection temporaire et mesures d'urgence</i> Article 63(2)(a) et Article 64(2) - 17 | | <i>20. Les Accords européens (élargissement de l'UE)</i> - 29 |
| <i>10. Partage des responsabilités</i> Article 63(2)(b) - 19 | | <i>21. "Accueil dans la région" des réfugiés</i> - 30 |
| <i>11. Les pays d'origine "sûrs" et le protocole d'asile</i> Protocole 29 - 20 | | Sommaire: plan d'action alternatif d'ECRE, MPG et ENAR sur la meilleure manière de mettre en oeuvre les dispositions du Traité d'Amsterdam relatives aux politiques de migration, d'asile, d'intégration et de lutte contre le racisme - 32 |
| <i>12. Immigration, entrée et séjour</i> Article 63(3)(a) - 21 | | |

Avant-propos

L'année 1999 est décisive pour la direction future de la politique d'immigration, d'asile, d'intégration et de lutte contre le racisme au sein de l'Union européenne. Fait marquant, cette année a vu le 1 mai 1999, l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, mettant en action une nouvelle série d'arrangements institutionnels en vue de gérer l'agenda que l'UE s'est fixé. Cette année sera également celle du Sommet des gouvernements et chefs d'Etat consacré spécialement à la Justice et aux Affaires intérieures (Sommet de Tampere) qui se tiendra en Finlande au mois d'octobre et qui devrait attirer l'attention du public et du monde politique sur ces problèmes. Le Parlement européen et une Conférence interparlementaire réunie en mars ont préparé la contribution parlementaire à ce Sommet. Entre-temps, un "Groupe de travail de haut niveau consacré à l'asile et à l'immigration" a été spécialement créé, ayant pour mandat de dresser des plans d'action destinés à alimenter les discussions du Sommet.

Reconnaissant que la Déclaration N°17 du traité d'Amsterdam concernant la consultation du HCR et d'autres organisations internationales offre à la société civile un contexte de présentation claire de ses points de vue au cours de cette année de défi, créant ainsi un espace de possibilités, trois organisations, chacune ayant son propre champ de spécialisation, se sont jointes afin de composer le présent dossier. Notre projet d'ONG consiste à déterminer la manière dont les gouvernements peuvent mettre en œuvre l'agenda du Traité d'Amsterdam de façon juste et humaine, en conformité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme.

L'European Council on Refugees and Exiles (ECRE), Conseil Européen sur les Réfugiés et les Exilés, est une organisation cadre de coopération entre les ONG européennes concernées par les réfugiés. Au nom de son adhésion paneuropéenne, l'ECRE fait campagne pour des politiques d'asile cohérentes, justes et humaines. Fondé en 1974, l'ECRE est une organisation qui ne cesse de se développer, comptant près de 70 agences membres dans 25 pays européens, dont tous les conseils de réfugiés nationaux, d'autres organisations d'aide aux réfugiés en matière sociale et légale, des filiales nationales de réseaux internationaux, des organisations d'Eglise et de défense des droits de l'homme. Le secrétariat de l'ECRE est installé à Londres et à Bruxelles et possède une compétence particulière dans la surveillance et l'analyse des politiques menées par les institutions de l'UE en matière d'asile.

Le Réseau Européen contre le Racisme (ENAR), est un réseau composé d'organisations non gouverne-

mentales oeuvrant dans le domaine de la lutte contre le racisme dans l'ensemble des Etats membres de l'UE. Il est né en 1997, dans le cadre de l'Année européenne de lutte contre le Racisme. Une Conférence des organisations antiracistes s'est tenue en novembre 1997, suivie, en 1998, d'une série de tables rondes nationales et européennes. La Conférence fondatrice de 1998 a donné naissance à un Secrétariat européen (basé à Bruxelles) et a adopté un programme d'action qui a pour objectifs, notamment, d'échanger des informations sur les développements politiques et sur les lignes budgétaires, de relier les initiatives entre réseaux et organisations, et de faire pression aux niveaux international et européen en faveur de politiques antiracistes (telles qu'une législation antidiscriminatoire et en faveur de l'égalité de traitement pour les migrants et les minorités). L'élimination des aspects racistes des politiques européennes d'immigration et d'asile constitue également une priorité de l'ENAR.

Le Migration Group Policy (MPG), basé à Bruxelles, est une organisation indépendante engagée dans l'amélioration du développement des politiques relatives à l'immigration et à l'intégration par la promotion d'un échange plus facile entre les parties prenantes concernées et par la production d'analyses politiques comparatives substantielles. MPG fonde ses activités sur la croyance que les débats entre représentants de tous les secteurs de la société, publics, privés et bénévoles, peuvent contribuer à identifier et mettre en œuvre des réponses novatrices et efficaces aux défis et aux occasions que crée la diversité croissante en Europe.

Les auteurs du présent dossier ne se sont pas contentés d'une simple combinaison des positions politiques des organisations précitées. Nous avons produit, pour la première fois, un document basé sur une véritable analyse croisée: une considération des politiques d'immigration sous l'angle de la protection du réfugié et des politiques d'asile sous un angle d'antidiscrimination, d'intégration et de migration. Alors que nous croyons fermement en la nécessité, au niveau de l'élaboration politique, d'une distinction entre réfugiés et immigrés, nous croyons aussi que les solutions à un problème ne doivent pas s'effectuer au détriment d'un autre. Une approche globale est nécessaire.

Nous espérons que les hauts fonctionnaires des Etats membres et des institutions européennes, les avocats, les parlementaires et autres décideurs trouveront en ce document une contribution utile à ce qui constitue assurément un débat complexe. Nous espérons aussi que les réfugiés, les migrants et les minorités ethniques vis-à-vis desquels nous sommes finalement responsables en tant qu'organisations,

trouveront leurs intérêts et leurs points de vue bien représentés par nos propositions. Nous tenons à remercier tous ceux qui ont contribué à la rédaction, la traduction et la publication de ce document et, tout spécialement, le Joseph Rowntree Charitable Trust et la Commission européenne pour leur généreux soutien.

- M. Peer Baneke, Secrétaire général de l'European Council on Refugees and Exiles (ECRE)
- M. Sukhdev Sharma, Président du Migration Group Policy (MPG)
- Mme Sukhvinder Kaur Stubbs, Présidente du Réseau Européen contre le Racisme (ENAR).

Introduction

ANALYSE DU TRAITE D'AMSTERDAM ET DE LA POLITIQUE ACTUELLE DE L'UE EN MATIERE D'IMMIGRATION, D'ASILE ET DE LUTTE CONTRE LE RACISME.

Le dossier qui suit se rapporte au Traité d'Amsterdam, à l'acquis du Troisième Pilier tel qu'il existe, au *Plan d'action du Conseil et de la Commission sur la meilleure manière de mettre en œuvre les dispositions du Traité d'Amsterdam dans une espace de liberté, de sécurité et de justice* et, partiellement, aux tâches confiées au Groupe de travail de haut niveau consacré à l'asile et à l'immigration. Nous pensons que l'Union européenne s'est fixé, pour les années à venir, un programme de travail prometteur et passionnant et que des occasions uniques s'offrent aux Etats, qui pourront adopter une approche créative et fondée sur des principes. Cela requiert une vision à long terme ainsi qu'un courage politique face aux forces de la xénophobie et de l'ultranationalisme, toujours capables de l'emporter si aisément même lorsqu'il s'agit du plus peuplé et du plus démocratique des continents. Cela requiert aussi un pouvoir de direction pour gérer des sociétés toujours plus diversifiées alors que de nouvelles identités devront se fonder sur de nouvelles définitions des concepts de "frontières", de "communautés" et de "responsabilités partagées". Il ne s'agit pas seulement d'aider les immigrés et les minorités ethniques et raciales à mieux vivre et d'assurer une meilleure protection des réfugiés mais il s'agit d'établir réellement une liberté et une sécurité (et une prospérité) futures pour toutes les personnes qui résident au sein de l'Union. Le Sommet des chefs d'Etat d'octobre 1999 pourrait constituer le point de départ d'un tel pouvoir de direction. Les organisations non gouvernementales qui ont constitué le présent document ont la conviction que les Etats

membres ont aujourd'hui le pouvoir non seulement de préserver les normes mais également de modeler un nouveau discours public.

Bon nombre d'organisations non gouvernementales plaçaient de grandes espérances dans l'inauguration de la Conférence intergouvernementale de 1996-1997, qui devait ouvrir une nouvelle ère de responsabilité judiciaire et démocratique au niveau décisionnel de l'UE. Dans ce cadre, le texte du Traité d'Amsterdam peut être interprété à la fois comme un report décevant des réformes nécessaires et comme une étape importante en direction de leur accomplissement éventuel. Ce qui apparaît clairement, c'est que le Traité pose un impératif pour les Etats membres, celui de développer une série d'instruments communautaires, à brève échéance, qui régiront les vies de plusieurs millions d'immigrés, demandeurs d'asile, réfugiés et autres ressortissants de pays tiers dans les limites et au-delà des frontières de l'Union. Il convient également de noter que l'harmonisation de l'UE façonnera indirectement la politique et la pratique des Etats candidats à l'adhésion, d'Europe Centrale, d'Islande, du Liechtenstein, de Norvège et de Suisse et dans les Etats membres (Danemark, Royaume-Uni et Irlande) qui ont choisi de se tenir à l'écart d'une future harmonisation de l'UE en ce domaine, au détriment d'une approche globale dans la région.

Pouvoirs institutionnels

Un **Titre IV** (références textuelles au Traité établissant les Communautés européennes (TCE) renvoyant à la version consolidée) sur les "politiques en matière de visas, d'asile, d'immigration et autres politiques relatives à la libre circulation des personnes" est inclus dans le Traité, avec pour objectif la création d'une "zone de liberté, de sécurité et de justice". Il s'agit d'une extension de compétences, plaçant résolument l'immigration et l'asile au sein des préoccupations de la Communauté. Le glissement d'une coopération intergouvernementale ("Troisième Pilier") vers une coopération supranationale ("Premier Pilier") renforce également plusieurs éléments du contrôle judiciaire et démocratique; en particulier:

- Le Parlement européen doit maintenant être "consulté" sur de nouvelles mesures; et
- La Cour européenne de justice (CEJ) se voit conférer un nouveau rôle en ce qui concerne l'interprétation de ce Titre à la demande de gouvernements ou de tribunaux de dernière instance.

Cependant, d'autres procédures décisionnelles relevant du Troisième Pilier ont été retenues au cours d'une "période de transition" de cinq ans à compter

de l'entrée en vigueur du Traité, faisant du transfert une étape progressive moins efficace. Plus particulièrement, les limitations suivantes se maintiendront:

- non seulement la Commission européenne mais aussi tous les Etats membres conserveront individuellement le droit d'initiative pour toutes les questions reprises sous ce nouveau Titre;
- les décisions relatives à ces mesures continueront à n'être prises qu'à l'unanimité des voix, une procédure décisionnelle inefficace qui augmente la probabilité de voir les résultats tendre vers le plus petit dénominateur commun;
- le droit de consultation du Parlement européen se situe bien en deçà des pouvoirs qui lui sont conférés ailleurs dans le Premier Pilier, lui permettant de recourir à l'amendement ou au veto; et
- en matière d'immigration et d'asile, la Cour européenne de justice (CEJ) se trouvera dans l'impossibilité d'émettre des décisions de justice aux tribunaux nationaux de moindre instance sur toute "question d'interprétation", ce qui signifiera que la mise en œuvre des mesures communautaires dans ces domaines peut rester variable en fonction des Etats membres et que les cas d'asile et d'immigration ne pourront bénéficier de ces décisions de justice avant le niveau d'appel final, ce qui est coûteux.

Au terme de cette "période de transition" de cinq ans, la première de ces limitations sera supprimée et une nouvelle décision du Conseil sera prise quant à savoir s'il convient d'abolir les trois dernières restrictions. En plaçant le Titre IV dans le Premier Pilier, la voie vers une complète communautarisation de l'asile et de l'immigration, sans limitation, semblerait tracée.

Dans l'immédiat le plus significatif, est l'engagement des Etats membres à proposer une loi communautaire conformément à un agenda spécifique et à le faire dans un délai fixé de cinq ans. L'UE dispose de bons antécédents en matière de délais sur des questions relatives à la liberté de mouvement. Cependant, les auteurs du présent dossier continuent à se préoccuper du fait que ces pressions et ces pouvoirs supplémentaires aient été introduits sans les contrôles judiciaires et démocratiques énergiques s'appliquant à d'autres secteurs de la législation communautaire et généralement au niveau national.

Le Traité d'Amsterdam prévoit également l'incorporation de l'acquis de Schengen dans l'Union européenne. Il reste à voir lesquelles des dispositions seront placées sous le Premier Pilier et lesquelles le seront sous le Troisième Pilier. Cette incorporation peut améliorer le degré de transparence et le contrôle de la Cour européenne de justice (CEJ). Elle est rendue difficile par le fait que le Royaume-Uni et

l'Irlande ont décidé de ne pas faire partie du Protocole concerné, tandis que l'Islande et la Norvège sont au nombre des Etats de Schengen mais pas des Etats membres de l'UE.

La présomption des commentateurs est que les multiples accords et documents de "soft law" qui ont été adoptés sous le Troisième Pilier et les diverses propositions de Directives et de Réglementations déjà réalisées par la Commission seront prises comme base pour une bonne part de la nouvelle législation communautaire. La préoccupation des organisations qui ont constitué le présent dossier est de s'assurer que cela ne se fasse pas sans une réflexion critique rigoureuse et un engagement, fondé sur des principes, des Etats membres afin d'éviter l'approche du plus petit dénominateur commun évoquée plus haut. Nous pensons qu'il conviendrait d'encourager un examen minutieux des parlements nationaux et du Parlement européen ainsi que des débats publics bien informés, qui font souvent défaut lors de l'adoption de résolutions non contraignantes originales et d'actions communes.

L'ampleur selon laquelle les nouvelles mesures seront conformes à la législation internationale et aux normes mondiales (en particulier la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et le Protocole de 1967, les normes établies par la Commission exécutive du HCR, les normes fixées par la *Convention internationale de 1990 sur la Protection des droits de tous les travailleurs immigrés et les membres de leur famille* et la *Convention Internationale sur l'Elimination de toutes les formes de discrimination raciale*) constitue également un test décisif pour l'engagement de l'Union européenne par rapport aux droits de l'homme.

Vers une approche globale

La mobilité mondiale des biens, des capitaux et des services connaît une croissance rapide et se trouve facilitée par la levée des barrières qui entravent la mobilité. Parallèlement, la circulation des personnes a augmenté. Plus que jamais auparavant, les personnes se déplacent à l'échelle internationale pour affaires et à des fins d'emploi, d'études, de visites de famille et de tourisme, mais aussi à la recherche d'une protection contre la persécution, la guerre et la violence.

La nature complexe des mouvements migratoires mondiaux actuels pose de nouveaux défis politiques, nécessitant le développement d'approches globales. Le fait a été admis dans bon nombre de documents et déclarations politiques officiels de l'UE, faisant référence à trois domaines politiques distincts mais liés.

- **La gestion des mouvements de migrants et de réfugiés.** Ce domaine recouvre, d'une part, l'établissement d'un système juste et efficace de protection des réfugiés et, d'autre part, l'adoption de politiques qui réglementent l'admission, le séjour et l'établissement de migrants temporaires ou permanents et des membres de leur famille.
- **Les politiques d'intégration.** L'adoption et la mise en œuvre de politiques favorisant l'égalité de traitement des immigrés et réfugiés et la protection contre la discrimination ethnique et raciale.
- **Les aspects de politique étrangère des mouvements internationaux de réfugiés et de migrants.** Dans ce contexte, il est fait référence à la nécessité de s'attaquer aux causes profondes de l'immigration forcée: la protection des droits de l'homme et la promotion du développement socio-économique dans les pays d'origine.

Que l'Union européenne cherche à gérer l'immigration se justifie entièrement. L'établissement d'un régime relatif aux immigrés et aux réfugiés plus efficace est de l'intérêt des pays d'accueil et des pays d'origine comme des immigrants et des réfugiés eux-mêmes. Cependant, l'Union européenne a rétréci considérablement la signification et la portée du concept de "gestion". Son acception s'est réduite à désigner une restriction de l'immigration et la plupart des mesures prises n'ont pour seul but que de limiter le nombre d'immigrés et de réfugiés, de faciliter le renvoi des demandeurs d'asile déboutés et des immigrés "sans papier" et en situation irrégulière, de renforcer les mécanismes de contrôle et d'aider les Etats voisins dans la mise en place de contrôles similaires. Après avoir considérablement fermé la voie de l'immigration de main-d'oeuvre dans les années soixante-dix et après avoir réduit, de façon similaire, la voie du droit d'asile au cours des années 1980 et 1990, l'immigration clandestine focalise actuellement toute l'attention.

Les politiques de l'UE concernant l'intégration des immigrés (provenant de zones extracommunautaires) et des réfugiés manquent encore d'une base légale dans les Traités de l'UE. Cependant, les Accords de coopération et d'association ont établi le principe de l'égalité de traitement dans un grand nombre de domaines. En outre, le Traité d'Amsterdam comprend un nouvel Article 13 qui habilite les institutions européennes à agir contre la discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique, la religion ou les convictions.

Lorsqu'il est question de références aux aspects de politique étrangère de l'immigration (forcée), elles se focalisent presque invariablement sur la prévention. La prévention revient à signifier "maintenir les

migrants et réfugiés à l'extérieur des frontières" plutôt que "réduire la nécessité du déplacement". Sous cette perspective, les instruments de politique étrangère tendent à soutenir des politiques restrictives, plutôt qu'à utiliser pleinement des instruments tels que la diplomatie préventive et la politique de paix, la coopération et le développement socio-économique et l'application des engagements internationaux de respect des droits de l'homme. De nouvelles initiatives qui promettent une approche moins défensive ont récemment été instituées.

Nous sommes d'avis que le Traité d'Amsterdam apporte à l'UE de nouvelles possibilités de conceptions politiques dans ces trois secteurs qui vont bien au-delà de l'interprétation restrictive du concept de gestion migratoire, agissant énergiquement sur l'intégration et l'antiracisme, et qui privilégient la protection des droits de l'homme et le développement socio-économique dans les pays d'origine.

L'agenda actuel

Depuis la signature du Traité d'Amsterdam en octobre 1997, un certain nombre d'actions et de documents de l'UE sont venus étoffer l'agenda politique du Traité d'Amsterdam.

Ce fut tout d'abord, en juillet 1998, la présidence autrichienne de l'Union européenne qui projeta une ombre sur l'agenda du Traité d'Amsterdam avec son *Document de stratégie relatif à la politique d'asile et d'immigration*. En dépit du fait que les éléments les plus alarmants de ce document, tels qu'une référence au remplacement ou à l'amendement de la Convention de Genève de 1951, aient été révisés, son approche générale reste focalisée sur la manière de refuser aux réfugiés les garanties procédurales et légales et sur la manière d'œuvrer dans le sens d'une "tolérance zéro" de l'immigration clandestine. Dans le domaine de l'asile, ce document se contente de révéler dans quelle mesure il est vital de maintenir les normes les mieux établies et testées. Dans le domaine de la politique migratoire, il se montre dangereusement eurocentrique, fondé sur une approche maniant la "carotte et le bâton" (rendant l'aide économique conditionnelle à la signature d'accords de réadmission, par exemple) et véhicule un sens très faible de responsabilité mondiale. Dans son ensemble, le document contraste très nettement avec la *Communication de la Commission orientée vers une espace de liberté, de sécurité et de justice* (juillet 1998), qui se montre sensible à des questions telles que l'intégration sociale et la nécessité d'une cohérence avec la politique globale de l'Union européenne. Pour ce qui concerne la Communication de 1994 relative aux politiques d'asile et d'immigration,

la Commission se montre capable d'adopter une approche objective et étendue de ces questions, approche qui fait trop souvent défaut dans les propositions du Conseil ou des Etats membres pris individuellement. Tout au long du dossier qui suit, où nous appelons à de nouvelles initiatives, les auteurs se sentent plus confiants quant aux capacités de la Commission à équilibrer des intérêts divergents. Au cours de ces dernières années, la Commission a avancé selon les auteurs du présent dossier, diverses propositions qui assurent un équilibre correct des différents intérêts et qui devraient être adoptées à la première occasion. Il s'avère qu'il n'est pas tant question d'un manque de pensée créative et rationnelle mais bien plus d'un manque de volonté politique quant à accepter une approche commune.

Heureusement, le Document de stratégie autrichien n'a eu qu'une faible incidence sur le contenu du *Plan d'action de l'UE du Conseil et de la Commission sur la meilleure manière de mettre en œuvre les dispositions du Traité d'Amsterdam relatives à un espace de liberté, de sécurité et de justice* (décembre 1998). Le Plan d'action se réfère brièvement à la question cruciale de savoir "laquelle, le cas échéant, des dispositions actuelles (acquis du Troisième Pilier) devrait être remplacée par d'autres plus efficaces" (Par 29) et c'est sur cette question que se porte ici notre attention, appliquant un critère non seulement d'efficacité mais également d'amélioration du respect des principes humanitaires et de la législation relative aux droits de l'homme. Nous voudrions faire remarquer que la *Décision de l'UE de 1997 relative au contrôle de la mise en œuvre des instruments du Troisième Pilier* n'a jamais été pleinement appliquée de sorte que bon nombre de mesures adoptées restent non évaluées. Nous exhortons les Etats membres à procéder à une telle évaluation avant toute communautarisation des mesures du Troisième Pilier.

Dans le Plan d'action, le Conseil distingue deux catégories: les mesures à prendre dans un délai de deux années, et celles à prendre dans un délai de cinq années. Nous pensons que cette approche prioritaire devrait être déterminée non seulement par "des programmes existants et la nécessité de poursuivre la progression des actuels programmes de travail à moyen terme" (Par 27) mais également par ce que les migrants, réfugiés et minorités ethniques d'Europe ressentent comme nécessitant une résolution urgente. Le dynamisme institutionnel ne devrait pas non plus supplanter l'opportunité offerte par la "période de transition" d'une pensée novatrice et d'un réexamen fondamental des politiques antérieures. Par ce critère, nous voudrions montrer que les questions de définition du réfugié et que les normes attachées aux formes complémentaires de protection nécessitent un traitement dans les deux

ans, alors que le développement d'un nouvel instrument relatif à la Convention de Dublin et aux renvois vers des pays tiers "sûrs" pourrait être postposé jusqu'à ce que l'on puisse disposer d'une évaluation plus claire de cette Convention. Pareillement, nous voudrions montrer que la priorité dans le domaine de l'immigration devrait consister à adopter des mesures qui réglementent l'entrée et le séjour des migrants et qui favorisent l'égalité de traitement des ressortissants de pays tiers en termes de liberté de mouvement au sein de l'Union, plutôt que de voir l'Union européenne investir son énergie, comme le suggère le Plan d'action, "particulièrement dans les domaines du contrôle aux frontières extérieures et de la lutte contre l'immigration clandestine". Enfin, nous soulignons l'importance d'adopter des mesures législatives contre le racisme. Ces priorités alternatives sont clairement exposées en fin de dossier dans notre **Plan d'action alternatif**.

Le Plan d'action de l'UE se réfère également à "l'évaluation des pays d'origine afin de formuler une approche intégrée spécifique au pays" (Par. 36 a). A cette fin, un Groupe de travail de haut niveau relatif à l'asile et l'immigration a été formé par l'UE afin de préparer des plans d'action concernant le Pakistan et l'Afghanistan, l'Albanie et les régions voisines, le Maroc, la Somalie et le Sri Lanka. L'établissement de ce Groupe de travail, qui renforce la coopération au travers des trois Piliers de l'UE, est accueilli favorablement par les organisations qui ont rédigé le présent dossier, qu'elles considèrent comme une étape importante vers une approche plus large. Cette initiative ouvre la perspective de voir la gestion de l'immigration par l'UE prendre une acception qui dépasse celle d'une simple dissuasion. Nous osons espérer le développement d'une série de mesures à long terme, qui mettent plus l'accent sur l'allègement des causes profondes que cela n'a été le cas dans le *Plan d'action concernant l'afflux de migrants en provenance d'Irak et des régions voisines*.

Une augmentation du contrôle extraterritorial de l'immigration par l'UE risque bien de résulter de ces Plans, et ceci fait surgir des dilemmes à la fois de principe et pratiques pour ce qui concerne la nécessité d'une "externalisation" simultanée de la protection des réfugiés. Les efforts externes de protection des réfugiés peuvent aller des havres de sûreté terriblement vulnérables à des programmes constructifs de formation et de constitution de compétences à l'étranger. L'accueil dans la région peut respecter les normes des droits de l'homme et améliorer leur mise en œuvre ou peut constituer en soi une violation des droits de l'homme. Cette question, qui est, au sens propre, un domaine inexploré pour la plupart des commentateurs européens, est brièvement abordée dans le présent dossier sous la section sur

l'immigration envisagée en termes de politique étrangère, mais, en général, le Traité d'Amsterdam offre un cadre inadéquat pour la traiter. Tandis qu'elle crée son "espace de liberté, de sécurité et de justice", c'est l'action même de l'UE en dehors de cet espace qui sera vraisemblablement le sujet le plus controversé du prochain millénaire.

La structure du présent dossier est basée sur le texte du Traité d'Amsterdam, elle est organisée selon trois domaines politiques, et comporte des références à des éléments de l'agenda en développement de l'UE.

Sujets

I. Gestion des mouvements de migrants et de réfugiés

I. CONTROLE AUX FRONTIERES INTERIEURES

Article 62(1): “... les mesures visant à garantir, conformément à l’Article 14, l’absence de tout contrôle sur les personnes, qu’il s’agisse de citoyens de l’Union ou de ressortissants de pays tiers, lors du franchissement des frontières intérieures”.

L’Article 14 auquel il est fait référence ici est le fameux Article introduit par l’Acte unique européen qui établit que le marché intérieur comprendra un espace sans frontières intérieures dans lequel sera assurée la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux. Cet Article a donné lieu à un grand nombre de discussions parmi les Etats membres et entre les Etats membres et la Commission européenne. Suite, en partie, à ces discussions, des Etats membres, en nombre limité mais croissant au fil des ans, ont intensifié leur coopération en cette matière dans le cadre des Accords de Schengen de 1985 et 1990. Les pays signataires de Schengen ont convenu d’abolir leur contrôle aux frontières intérieures.

En 1995, la Commission européenne proposait une Directive portant sur les contrôles aux frontières des personnes, qu’elles soient ressortissantes de l’UE ou de pays tiers, qui franchissent les frontières intérieures. La proposition énonce clairement la portée de l’interdiction des contrôles ou des formalités aux frontières intérieures. Le franchissement d’une frontière intérieure ne peut en soi donner lieu à des contrôles ou formalités mais n’affecte pas l’exercice des autorités policières conformément à la législation des Etats membres sur leur territoire. Les Etats membres doivent également abolir toute législation obligeant les compagnies aériennes ou maritimes à procéder à des contrôles aux frontières intérieures. En outre, la proposition d’une Directive confirme que toutes les personnes, indépendamment de leur nationalité, seront couvertes par l’abolition des contrôles. La proposition peut être vue comme un important pas en avant pour faciliter la libre circulation au sein de l’Union mais, malheureusement, elle attend encore son adoption par le Conseil des ministres.

Bien que l’incorporation de l’acquis de Schengen (voir Section 4) puisse supplanter la Directive de la

Commission, introduisant des dispositions presque identiques, cela ne s’appliquera qu’à treize des quinze Etats membres et la Directive de la Commission a toujours un rôle à jouer à ce titre, si le Royaume-Uni et l’Irlande devaient opter pour une position d’exemption à ce propos.

Recommandation

■ adopter, à la première occasion, la proposition de la Commission de 1995 d’une Directive portant sur l’élimination des contrôles de personnes qui franchissent les frontières intérieures.

2. CONTROLE DES FRONTIERES EXTERIEURES

Article 62 (2): “... les mesures relatives au franchissement des frontières extérieures des Etats membres qui établiront:

- (a) les normes et procédures à suivre par les Etats membres lors de l’exécution des vérifications des personnes à de telles frontières :
- (b) les règles applicables en matière de visa pour des séjours n’excédant pas trois mois, ...”

La Convention relative au franchissement des frontières extérieures de la Communauté n’a jamais atteint le stade de la ratification. En 1994, la Commission européenne lançait sa *Proposition d’une décision basée sur l’Article K.3 du Traité sur l’Union européenne établissant la Convention sur le franchissement des frontières extérieures des Etats membres*. Le texte de cette proposition est similaire à celui de la Convention, sauf que celui-ci donnait juridiction à la Cour européenne de justice. Le délai recommandé pour la signature de la proposition de la Commission d’une Convention (décembre 1994) est dépassé depuis longtemps. Si une nouvelle mesure du Premier Pilier allant dans le même sens est actuellement développée, nous croyons que ceci ne devrait pas se faire sans supprimer la clause relative à la responsabilité du transporteur (voir aussi la Section 4) et sans les autres amendements conformes aux recommandations du Parlement Européen.

En mai 1997, les ministres des Affaires étrangères et de la Justice prenaient bonne note d’un *Manuel des pratiques de contrôle des personnes aux frontières extérieures*, déjà utilisé actuellement pour l’instruction des autorités douanières des Etats associés. La complète absence d’information dans ce Manuel quant à la manière de reconnaître et de traiter une demande d’asile devrait être corrigée immédiatement si son contenu doit être transposé dans un nouvel instrument.

Nous demandons une clarification du rôle des gardes frontaliers en ce qui concerne les demandes d'asile dans le cadre des nouveaux instruments développés sur les procédures d'asile, les conditions d'accueil, la détermination de l'Etat responsable d'une demande, et le franchissement des frontières extérieures. Tous ces instruments doivent insister sur le fait qu'une décision sur le fond d'une demande d'asile, même sur le renvoi vers un pays tiers "sûr", doit appartenir à une autorité centrale compétente et non aux fonctionnaires des douanes. L'UE devrait se référer à la *Recommandation relative à la formation des fonctionnaires qui sont les premiers à entrer en contact avec les demandeurs d'asile, en particulier aux points de frontière*, qui a été adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe en décembre 1998.

En ce qui concerne la politique de visas, nous exhortons les Etats membres à réexaminer les mesures contraignantes de l'UE qui ont été adoptées en ce domaine depuis septembre 1995. Alors que les visas constituent un moyen légitime pour l'Etat de contrôler l'entrée de non-ressortissants nationaux sur son territoire, c'est un sujet de vive inquiétude de voir que la liste actuelle de 101 pays ignore, dans de nombreux cas, l'appel répété du HCR de ne pas imposer de visas aux pays en proie à la guerre civile, à la violence généralisée ou à la violation étendue des droits de l'homme, qui produisent des personnes réfugiées et déplacées. En effet, une révision fréquente et transparente d'une telle liste est nécessaire pour que les personnes qui ne peuvent obtenir de documents sans s'exposer à un risque accru de persécution ne soient pas empêchées de fuir leur pays.

La politique de visa de l'UE agit indubitablement comme une force dissuasive et une barrière sur les demandeurs d'asile potentiels. Non seulement cela devrait logiquement conduire à une confiance accrue dans le recours à l'entrée irrégulière mais provoquer assurément le confinement d'un certain nombre de personnes dans leur pays d'origine, par crainte de persécution. Il s'agit d'une violation de l'Article 14 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* ("le droit de demander et de bénéficier de l'asile").

Un grand nombre de gouvernements de l'UE envoient actuellement des fonctionnaires chargés des questions d'immigration à l'étranger afin de faire appliquer des contrôles aux frontières au niveau extraterritorial, par exemple par des "vérifications au départ" dans les aéroports étrangers. Leur rôle apparaît comme étant purement une tâche de mise en application et leurs actions n'impliquent aucune justification vis-à-vis de la législation internationale ou du contrôle démocratique.

Nous voudrions montrer que cette extension du contrôle aux frontières au-delà des frontières externes de l'UE devrait logiquement s'accompagner d'obligations imposées aux Etats membres et à leurs fonctionnaires délégués de recevoir les demandes d'asile et même d'offrir aux personnes qui doivent fuir, sans documents légaux, une assistance pour sortir de leur pays ou région d'origine. Etant donné qu'une pareille assistance est presque impossible à mettre en œuvre dans la pratique, nous croyons que la question de "l'externalisation" ou de "l'exportation" du contrôle aux frontières exige une reconsidération urgente en termes de légalité, de démocratie et de protection des réfugiés.

De même, la fiction de certaines "zones" au sein des aéroports de l'UE, situées hors de la juridiction des Etats membres, devrait être complètement abolie. Les décisions de justice de la Cour européenne des droits de l'homme ont précisé clairement que les obligations internationales s'appliquent aux actions des Etats membres dans ces zones aussi sûrement qu'à tout autre endroit de leur territoire.

Recommandations

- Inclure le rôle des gardes frontaliers dans la réception et le compte rendu des demandes d'asile dans des instruments portant sur le franchissement des frontières extérieures dont le Manuel des pratiques de contrôle des personnes aux frontières extérieures (avec référence à la Recommandation du Conseil de l'Europe adoptée à ce sujet en décembre 1998).
- Réviser régulièrement la liste commune de visas afin d'en exclure les pays en proie à la guerre civile, à la violence généralisée et à la violation à grande échelle des droits de l'homme.
- Reconsidérer l'application extraterritoriale des contrôles aux frontières de l'UE, en particulier dans les pays qui produisent un nombre important de demandeurs d'asile.
- Abolir la "fiction" légale de zones internationales dans les aéroports des Etats membres de l'UE.

3. LIBRE CIRCULATION

Articles 62 (3); "... des mesures fixant les conditions selon lesquelles les ressortissants de pays tiers disposeront de la liberté de circuler sur le territoire des Etats membres pendant une durée n'excédant pas trois mois."

De telles mesures sont déjà appliquées dans l'espace Schengen. En 1995, la Commission européenne a

proposé une Directive établissant le droit des ressortissants de pays tiers, en séjour légal sur le territoire d'un Etat membre, à se rendre dans un autre Etat membre pour une courte période, qui n'excède pas trois mois. La Directive accorde également ce droit à une personne qui se trouve en possession d'un visa valable pour l'ensemble de la Communauté et qui est mutuellement reconnu pour le franchissement des frontières externes des Etats membres. Comme c'est le cas pour la proposition d'abolition du contrôle aux frontières, cette proposition attend encore son adoption au Conseil.

Pour ce qui concerne le contrôle aux frontières intérieures, le projet de Directive peut être supplanté par l'incorporation de l'acquis de Schengen (voir Section 4) mais celui-ci ne devrait malheureusement établir le droit de libre circulation que pour treize des quinze Etats membres de l'UE.

Recommandation

- Adopter, à la première occasion, la proposition de la Commission de 1995 d'une Directive relative au droit pour les ressortissants de pays tiers de circuler à l'intérieur de l'Union.

4. INCORPORATION DE L'ACQUIS DE SCHENGEN

Protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne.

A l'exception de l'Irlande et du Royaume-Uni, tous les Etats membres intégreront l'acquis de Schengen dans le Traité CE et dans le Traité de l'Union européenne. Le Conseil des ministres, agissant à l'unanimité, déterminera la base légale de chacune des dispositions des Accords de Schengen de 1985 et de 1990 ou des Décisions du Comité exécutif Schengen. Certaines parties de l'acquis de Schengen seront intégrées au Troisième Pilier (probablement celles qui concernent la coopération des polices) et d'autres au Premier Pilier (probablement celles qui concernent le contrôle aux frontières, l'admission pour les séjours de courte durée et les visas). Les questions relatives à l'asile sont supplantées par les dispositions de la Convention de Dublin (voir Section 5). Dans le cas où le Conseil ne réussirait pas à se décider sur un fondement légal des dispositions et des décisions, les acquis seront considérés comme des actes basés sur le Titre VI du Traité de l'Union européenne.

Les questions suivantes devront être traitées: le contrôle aux frontières extérieures, la libre circulation des ressortissants de pays tiers, les normes et

procédures d'exécution des contrôles aux frontières extérieures, les réglementations en matière de visas n'excédant pas trois mois, y compris les listes des pays qui requièrent la possession de visas, les procédures et conditions de délivrance de visas, le modèle uniforme des visas et les responsabilités du transporteur.

Dans l'espace Schengen, le contrôle aux frontières intérieures est aboli et les ressortissants de pays tiers en séjour légal dans un Etat de Schengen ont le droit de voyager librement entre les pays de l'espace de Schengen. La Commission européenne a proposé des directives allant dans ce sens (voir Sections 1 et 3). Il semble logique de lier ces propositions à l'incorporation de ces parties de l'acquis de Schengen.

En ce qui concerne les politiques de contrôle aux frontières et de visas, la Commission européenne a avancé un certain nombre de propositions de mesures contraignantes, notamment la *Proposition d'une décision basée sur l'Article K.3 du Traité de l'Union européenne établissant la Convention relative au franchissement des frontières extérieures des Etats membres*, la proposition d'un *Règlement déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres* et la proposition d'un *Règlement établissant un modèle uniforme de visa*. Ces propositions pourraient être considérées comme une tentative de la Commission de transposer les arrangements de Schengen en ces matières à l'ensemble de l'Union européenne. La première mesure ne fut jamais adoptée, la seconde fut annulée par la Cour européenne et la troisième fut finalement adoptée après un grand nombre de concessions accordées aux Etats membres qui ne font pas partie de Schengen. La question qui se pose alors est de savoir si l'incorporation de ces parties de l'acquis Schengen connaîtra plus de réussite. Nous recommandons que les commentaires émis par le Parlement européen lors de son avis sur les trois propositions de la Commission, comme celui de souligner la nécessité de voir tous les visas délivrés par un Etat membre devenir vraiment applicables dans l'ensemble de l'UE, soient pris en considération.

Nous croyons également que le processus d'incorporation offre aussi l'occasion d'annuler les dispositions relatives à la responsabilité du transporteur qui achemine des passagers dépourvus de documents. Combinée à la rigoureuse politique des visas, la responsabilité du transporteur a indubitablement conduit à l'endiguement des réfugiés potentiels au sein du pays où ils sont persécutés, les voies aériennes et autres transporteurs refusant l'embarquement à ces personnes dépourvues de visas et autres documents valides. Nous partageons l'inquié-

tude exprimée par le Comité des droits de l'homme de l'ONU dans son rapport de novembre 1998 disant que: "les sanctions contre les transporteurs de passagers et les autres arrangements préfrontaliers qui peuvent affecter les droits de toute personne à quitter un pays, y compris le sien, enfreignent l'Article 12, paragraphe 2 de la *Convention internationale des droits politiques et civils*". Dans le cas de réfugiés, nous pensons que ces dispositions constituent également une violation de l'Article 14 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* (le droit de demander et de bénéficier de l'asile).

Selon le Protocole relatif à l'incorporation de Schengen, l'Irlande et le Royaume-Uni peuvent à tout moment demander de prendre part à certaines ou à la totalité des dispositions de l'acquis de Schengen. Nous considérons qu'il est essentiel que ces deux Etats prennent au moins part aux mesures qui devraient apporter des avantages concrets aux ressortissants de pays tiers dans leurs territoires; ainsi, par exemple, ils devraient renoncer à leurs politiques de contrôle aux frontières intérieures et d'obstacles à la libre circulation des ressortissants de pays tiers.

Recommandations

- Lier l'incorporation de Schengen aux Directives de la Commission portant sur le contrôle aux frontières intérieures et sur la libre circulation de sorte que l'ensemble des quinze Etats membres puissent introduire ces dispositions.
- Amender l'acquis de Schengen dans le sens des recommandations du Parlement européen, rendant tous les visas vraiment applicables partout dans l'UE.
- Annuler les dispositions relatives à la responsabilité des transporteurs dans la mesure où elles donnent lieu à une violation de la législation internationale des droits de l'homme.

5. LA CONVENTION DE DUBLIN ET LA PRATIQUE DU PAYS TIERS "SUR"

Articles 63(1)(a) : "les critères et mécanismes permettant de déterminer l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite par un ressortissant d'un pays tiers dans l'un des Etats membres"

Cet article se réfère vraisemblablement à la transposition de la *Convention déterminant l'Etat responsable de l'examen des demandes d'asile introduites dans l'un des Etats membres de l'Union européenne* (la Convention de Dublin) dans un instrument du

Premier Pilier, bien que la formulation ignore le fait que cette Convention, dans son Article 3(5), prévoit que les Etats se réservent le droit de renvoyer les demandeurs vers ce que l'on nomme les pays tiers "sûrs". Par conséquent, la Convention ne garantit pas que tout Etat membre de l'UE soit finalement responsable de l'examen d'une demande. La pratique du pays tiers "sûr" fut répandue dans l'ensemble de la législation nationale européenne après l'adoption de la *Résolution de Londres de 1992 sur une approche harmonisée des questions relatives aux pays tiers d'accueil*.

Le processus d'adoption des mesures du Premier Pilier constitue une précieuse opportunité d'examiner scrupuleusement l'efficacité et l'équité des politiques de pays tiers "sûrs." Il représente également le moment approprié pour reconsidérer toute la "raison d'être" de la Convention de Dublin. Un examen des mesures dérivées complexes adoptées en vue de réglementer sa mise en œuvre pratique (c'est-à-dire, les moyens de preuve, les itinéraires de déplacement, les délais pour mener les transferts et les échanges de notifications) suffit à soulever des questions quant au bien-fondé de cet instrument. Les statistiques actuelles laissent entendre qu'elle intensifie les "charges" sur certains pays plutôt que de les partager de façon plus équitable entre eux, comme c'était l'un des objectifs explicites de la Convention et, du point de vue des demandeurs d'asile, elle restreint leur liberté sans renforcer leur protection. D'autre part, il s'agit au moins d'une étape vers la garantie d'un accès aux procédures d'asile, en réduisant les situations de "réfugiés en orbite" telles qu'elles existaient précédemment. Nous recommandons que le développement d'une législation communautaire remplaçant la Convention de Dublin (et /ou étendant son application aux ressortissants de pays tiers qui demandent une protection temporaire ou complémentaire) soit reporté jusqu'à ce que, à la faveur de lignes directrices complètes et d'une expérience administrative plus grande, la mise en œuvre de la Convention puisse être complètement et honnêtement évaluée et jusqu'à ce que d'autres secteurs de politique et de législation en matière d'asile soient plus complètement harmonisés. En d'autres termes, nous ne voudrions pas accepter la déclaration de la Présidence allemande énoncée dans son projet de position sur les aspects relatifs à l'asile issu du document de stratégie sur la politique d'asile et d'immigration de février 1999, selon laquelle "la Convention de Dublin constitue la pierre angulaire de la législation en matière d'asile".

Entre-temps, la Convention devrait être mise en œuvre de façon souple et humaine en invoquant la clause "d'exemption" et la clause "humanitaire" dans l'intérêt du demandeur d'asile, et les lignes direc-

trices opérationnelles concernant ces clauses devraient être établies d'urgence. Le Plan d'action de l'UE mentionne la nécessité de voir la nouvelle mesure du Premier Pilier complétée de "dispositions permettant que la responsabilité de traiter les membres d'une même famille soit conférée à un seul Etat membre, là où l'application des critères de responsabilité impliquerait un certain nombre d'Etats...". Cet aspect de l'actuelle Convention de Dublin ne devrait pas être perdu et pourrait être renforcé par un nouvel instrument au nom du droit de l'homme à l'unité familiale ainsi qu'à celui de l'efficacité opérationnelle. Nous soutenons le travail réalisé actuellement par le Conseil à cet égard et, dans ce contexte, nous voudrions insister sur le fait que des seuils ou critères exagérément élevés de "dépendance" ne devraient pas être fixés en ce qui concerne l'unité familiale, sur le fait qu'une définition large du concept de "famille" devrait être adoptée et qu'un encadrement devrait être prévu au niveau des procédures et des moyens de preuve.

En outre, nous recommandons que toute législation communautaire remplaçant la Convention de Dublin pallie le manquement de son prédécesseur à assurer les droits socio-économiques des demandeurs d'asile qui attendent une décision; offre à tous les demandeurs d'asile un droit de recours suspensif contre une décision de transfert de leur demande vers un autre Etat membre et établisse une plus grande transparence en ce qui concerne les procédures et les décisions.

On ne voit pas clairement quel Article du Traité d'Amsterdam peut fournir une base légale pour remédier à la très grande divergence qui existe parmi les Etats membres au niveau de la pratique du pays tiers "sûr". En général, les auteurs du présent dossier pensent que l'UE devrait interrompre la pratique d'expulsion des demandeurs d'asile vers ce que l'on nomme les pays tiers "sûrs", jusqu'à l'adoption d'une série détaillée de garanties. Plusieurs études de contrôle ont révélé que, si le Conseil souhaite une application uniforme de cette pratique au sein de l'UE, une clarification est alors nécessaire et celle-ci fournit également l'occasion d'introduire des garanties supplémentaires. Les zones à revoir sont clairement affichées par la Commission dans son *Document de travail - Vers des normes communes en matière de procédures d'asile* (1999). En outre, nous voudrions mentionner la nécessité d'une plus grande harmonisation des critères permettant d'établir qu'un pays donné est "sûr" ou "à risque", des contrôles judiciaires et démocratiques de ces décisions, de la procédure à suivre en cas de d'expulsion et de la définition des raisons humanitaires qui permettent de bloquer un renvoi. Le temps est manifestement venu de reconsidérer les faibles critères de

"sûreté" appliqués actuellement aux pays tiers par plusieurs d'Etats membres.

Recommandations

- Postposer le développement d'un nouvel instrument aux termes de l'Article 63(1)(a), ou la transposition directe de la Convention de Dublin au Premier Pilier, jusqu'à ce que la mise en œuvre de cette Convention puisse être complètement évaluée du point de vue du partage des responsabilités, de l'efficacité administrative et, le plus important, de la protection des réfugiés.
- Mettre en œuvre la Convention de Dublin (et tout nouvel instrument qui pourrait la remplacer) de façon humaine et souple, recourant davantage aux clauses "humanitaires" et clauses "d'exemption".
- S'assurer que tout nouvel instrument développé en vue de déterminer la responsabilité de l'Etat respecte pour le moins l'unité familiale des demandeurs, leurs droits socio-économiques et leur accorde un droit d'appel suspensif contre une décision de transfert de leur demande.
- Interrompre la pratique des renvois vers des pays tiers "sûrs" au moins jusqu'à ce qu'une batterie harmonisée de garanties supplémentaires soit introduite. Préciser des procédures et critères communs de l'UE pour déterminer la "sûreté" d'un pays tiers.

Pour une position plus détaillée sur la mise en œuvre de la Convention de Dublin et les pratiques concernant les pays tiers "sûrs", veuillez-vous référer à:

ECRE, "Position on the implementation of the Dublin Convention, in the light of lessons learned from the implementation of the Schengen Convention" (décembre 1997)

Rapport de l'ECRE, "Safe third countries - myths and realities" (février 1995)

6. CONDITIONS D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE

Article 63(1)(b): "... les normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres".

La protection internationale n'est pas seulement une question de sécurité mais également de restauration du respect des droits de l'homme, y compris de ses droits socio-économiques. Les conditions d'accueil qui assurent un moyen suffisant de subsistance sont

également, selon nous, une condition préalable à une procédure d'asile juste et efficace. Bref, les demandeurs d'asile doivent avoir la possibilité de vivre dans la dignité jusqu'à ce qu'une décision ait été prise quant à leur demande. Actuellement, plusieurs Etats membres non seulement refusent aux demandeurs d'asile l'accès aux moyens d'assurer leur représentation et leur conseil légaux mais limitent aussi énergiquement leur liberté de séjour, refusent radicalement les bénéfices de la sécurité sociale ou les ont récemment réduit à titre de mesure de dissuasion, refusent l'accès à tout autre soin que les soins de santé d'urgence et refusent l'accès à l'éducation (y compris les cours de langue) pour les demandeurs d'asile de plus de seize ans. De telles politiques ont créé des "incitants pervers" qui encouragent actuellement les demandeurs d'asile à vivre et travailler dans l'illégalité afin de subvenir eux-mêmes à leurs besoins ou afin d'éviter la séparation forcée de leurs familles et amis par les systèmes de dispersion nationale.

Les auteurs du présent document exhortent la Commission à prendre une initiative dans ce domaine, au cours des deux prochaines années, qui, en dépit des termes de l'Article (63)(1)(b), ne soit pas fondée uniquement sur des normes minimales mais sur la nécessité d'harmonisation des bonnes pratiques. L'ECRE maintient que, si elle est adoptée, une telle approche d'harmonisation permettra à la fois d'empêcher l'exclusion de la société d'accueil et de faciliter la réintégration du réfugié après son retour. Les conditions d'accueil positives sont essentielles si l'on veut créer les conditions dans lesquelles des réfugiés reconnus sont capables de s'adapter correctement dans leurs sociétés d'accueil à plus long terme et l'UE devrait reconnaître la contradiction inhérente qui existe à souhaiter d'une part une plus grande intégration sociale des réfugiés et des immigrés et, d'autre part, à poursuivre des tactiques dissuasives pendant la période de détermination de l'asile, qui imposent des épreuves inutiles à ces personnes.

Un tel instrument devrait différer des précédents projets d'instruments du Troisième Pilier en ceci qu'il devrait refléter le principe de non-discrimination, ne permettant aucune distinction en ce qui concerne le lieu d'introduction de la demande d'asile et garantissant que les droits qui appartiennent aux demandeurs d'asile soient appliqués dès leur arrivée (y compris pendant la période de détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande, par exemple, au sens de la Convention de Dublin) et jusqu'à l'épuisement de la dernière possibilité d'appel. En particulier, un tel instrument devrait garantir, notamment:

- l'accès à la procédure de reconnaissance du statut de réfugié, les informations écrites relatives à ces

procédures, le conseil juridique indépendant et les moyens d'obtenir ce conseil et les services d'un interprète compétent;

- que toute limitation de la liberté de résider en toute zone d'un pays d'accueil réponde à des critères importants tels que le respect du droit à l'unité de la famille;
- que les demandeurs d'asile se voient accorder l'accès à l'éducation, y compris à la formation professionnelle et linguistique;
- que les demandeurs d'asile se voient accorder un accès rapide au marché du travail afin de favoriser leur autosuffisance;
- que les demandeurs d'asile aient accès aux soins de santé, y compris aux soins de spécialistes pour les personnes ayant survécu à la torture et aux traitements traumatisants;
- que les enfants demandeurs d'asile puissent bénéficier exactement des mêmes droits que les autres enfants vivant dans l'Etat d'accueil;
- une disposition spécifique visant à assurer la sécurité physique des femmes demandeuses d'asile dans les Etats de l'UE, particulièrement lorsqu'elles vivent en logement collectif.

Nous pensons que les conditions dans lesquelles les demandeurs d'asile sont détenus et que le fondement légal d'une telle détention dans les Etats de l'UE ne devraient pas être inclus dans un instrument portant sur les conditions d'accueil aux termes de l'Article 63(1)(b). La privation de liberté est d'une gravité telle qu'elle exige une norme séparée relevant d'organismes de défense des droits de l'homme. Cela ne devrait pas s'appliquer seulement aux demandeurs d'asile se trouvant dans des circonstances exceptionnelles et ne requiert donc pas un instrument d'harmonisation de l'UE. L'usage de la détention actuellement répandu en tant que mesure de dissuasion est inacceptable et demande une réforme urgente. Si la détention devait être incluse dans un instrument régissant les conditions d'accueil, il suffirait d'une simple déclaration faisant référence à la primauté de la *Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, (CEDH) de toute autre législation internationale des droits de l'homme, des Conclusions et Recommandations Excom du HCR et, en particulier, du principe bien établi selon lequel les demandeurs d'asile "ne devraient être retenus qu'en dernier ressort, dans des cas exceptionnels et lorsque des mesures non carcérales se sont avérées, dans un cas individuel, ne pas atteindre l'objectif légal et légitime voulu".

Recommandations

- Adopter un instrument contraignant portant sur l'accueil des demandeurs d'asile, qui fixe des normes communes concernant notamment le lieu

de résidence et la liberté de choix, les durées maximales en hébergement collectif, l'assistance sociale, l'emploi, l'éducation, les soins de santé, le traitement des femmes et des enfants, et qui ne pose aucune discrimination entre les différentes catégories de demandeurs d'asile. S'assurer que cet instrument est pleinement conforme aux normes légales internationales.

- Exclure de cet instrument la question de la détention des demandeurs d'asile.

Pour une position plus détaillée sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, veuillez vous reporter à:

ECRE, "Position on the reception of asylum seekers" (juin 1997)

ECRE, "Research Paper on the Social and Economic Rights of Non-Nationals in Europe" (novembre 1998)

7. DEFINITION DU REFUGIE

Article 63(1)(c): "les normes minimales concernant les conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers pour pouvoir prétendre au statut de réfugié"

Article 63(2)(a): "les normes minimales ... pour les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale"

En ce qui concerne l'Article 63(1)(c), l'ECRE estime qu'il n'appartient pas à l'UE ni à aucun autre organe régional de définir qui devrait être qualifié pour une protection aux termes de la Convention de Genève de 1951. C'est le rôle de supervision du HCR, conformément à l'Article 35, et de la Cour internationale de justice, en vertu de l'Article 38 de cette Convention. La Déclaration 17 du Traité d'Amsterdam, qui formalise les relations entre l'UE et le HCR, est appropriée à cet égard. L'UE devrait accepter les normes universelles de l'ONU sur l'interprétation de la définition de réfugié comme normes minimales suffisantes et, sur base de la jurisprudence en évolution, devrait travailler en détail sur ces normes au sein des forums du HCR. Actuellement, l'interprétation de la loi par certains Etats de l'UE ne se fonde pas sur la formulation de la Convention de Genève de 1951, ne s'inscrit pas dans l'esprit de cette Convention et se trouve en contradiction avec les avis officiels du HCR. L'UE devrait s'inspirer plus amplement du HCR sur les questions suivantes:

- l'application actuelle par certains Etats membres des doctrines illégitimes, comme, par exemple, l'in-

sistance excessive portée sur l'intention du persécuteur et sur le fait de savoir si cette intention est justifiée par un "objectif légitime", ou l'insistance irraisonnable portée sur le fait de savoir si l'individu était personnellement visé (une femme, par exemple, violée à maintes reprises par des soldats terrorisant de manière indiscriminée une ville d'un certain groupe ethnique);

- la distinction entre persécution et poursuite judiciaire, particulièrement en ce qui concerne le refus du service militaire, l'objection de conscience et la désertion;

- les demandes impliquant une persécution sur base de l'orientation sexuelle, en recommandant l'utilisation du critère de "groupe social" (l'orientation sexuelle n'est pas traitée dans le Manuel du HCR);

- la détermination des demandes liées au sexe, en recommandant l'utilisation de l'ensemble des cinq critères de la Convention de Genève de 1951 comme appropriés au cas, et en considérant la relation du sexe par rapport aux "préjudices graves" et au sens de la persécution, aux agents de persécution et à la responsabilité indirecte de l'Etat, et déterminant la "sûreté" des pays d'origine. Si de telles orientations ne peuvent pas encore être développées à un niveau mondial, l'UE peut avoir de bonnes raisons de les développer dans un instrument du Premier Pilier.

Cependant, si l'UE, en tant qu'organe supranational, persiste dans une réinterprétation de la définition de la Convention de Genève de 1951, nous croyons qu'elle devrait au moins accorder le respect qui lui revient à l'opinion du HCR dans l'ébauche d'une telle législation. Compte tenu des objections du HCR à l'égard de la *Position commune de l'UE de 1996 sur l'application harmonisée de la définition du terme "réfugié" au sens de l'article 1er de la Convention de Genève*, ce texte ne peut, dès lors, pas être simplement transposé tel qu'il existe dans la législation communautaire. La Cour européenne de justice, en vertu des nouveaux pouvoirs qui lui sont conférés en matière d'asile, devrait être invitée à examiner ce nouvel instrument quant à sa conformité avec les autres législations internationales.

Plus spécifiquement, il conviendrait que tout nouvel instrument accepte qu'une personne qui risque la persécution par des agents non gouvernementaux, même là où l'Etat veut mais est tout simplement incapable de contrôler ces agents, puisse être qualifiée de réfugié. Cet amendement assurera la protection d'un grand nombre de réfugiés fuyant des pays où le gouvernement central perd ou a perdu le contrôle effectif de son territoire. La persécution qui n'implique pas la complicité de l'Etat est, malgré tout, toujours une persécution.

Il conviendrait d'insister sur le fait que, dans une interprétation correcte de la Convention, bon nombre de personnes fuyant une "persécution inter-ethnique et un déplacement causé par des éminences grises non gouvernementales" auxquelles le document de stratégie de la Présidence autrichienne faisait référence comme échappant à la portée de la Convention de Genève sont (si tous les autres critères sont satisfaits) protégées par cette Convention, qui inclut l'ethnicité (synonyme de "race") comme un critère et où la détermination de la persécution devrait ne pas se voir influencée par le fait qu'il s'agirait d'une guerre civile ou d'un régime répressif. Des dizaines de milliers de Bosniaques qui recherchaient une protection en Europe furent ainsi qualifiés de réfugiés en vertu de la Convention de Genève de 1951.

Formes de protection complémentaires

D'autre part, une définition supplémentaire du réfugié, en vue de protéger uniquement ceux qui échappent à une interprétation correcte de la définition de la Convention de Genève de 1951, peut être légitimement développée dans un forum régional. Il s'agit, en effet, d'une tâche urgente et importante pour l'UE.

Au moment où la *Position commune de l'UE sur l'application harmonisée de la définition du terme "réfugié" au sens de l'Article 1er de la Convention de Genève* a été adoptée, par exemple, seules 43.100 personnes se sont vu accorder le statut de réfugié selon la Convention pour l'ensemble de l'Europe Occidentale sur un nombre estimé à 600.000 réfugiés de facto, bien qu'un très grand nombre de ces personnes méritaient, selon nous, le statut de la Convention qui leur fut refusé injustement. Depuis lors, l'UE a continué à se dérober à la question pressante de l'attribution d'un statut légal sûr aux réfugiés de facto, les dotant de droits précis. Nous pensons que cette question devrait être traitée d'urgence, en vue d'être réglée dans les deux prochaines années.

Alors que certains peuvent suggérer l'amendement de la définition de la Convention de Genève de 1951, les auteurs du présent dossier s'associent à de nombreux autres experts et avocats pour croire que cette Convention doit rester intacte en tant que texte fondamental de la législation des droits de l'homme. Quelles que soient les autres normes développées, elles doivent être supplémentaires et complémentaires.

L'Article 63(2)(a) est ébauché de telle façon qu'il crée une confusion entre les formes de protection

temporaire et complémentaire. D'autre part, le Plan d'action de l'UE et le document de stratégie de février 1999 relatif à l'immigration et à l'asile, de la Présidence allemande, a le mérite de faire apparaître clairement qu'il s'agit de projets d'harmonisation distincts qui doivent être traités à différents moments et au moyen de différents instruments. Selon l'ECRE, il existe une nette distinction entre la protection temporaire en tant que mesure d'urgence destinée à traiter des arrivées soudaines à grande échelle, et les formes complémentaires de protection qui sont accordées aux demandeurs suite à une procédure de détermination.

L'ECRE prône pour l'Europe, dans la lignée de la *Résolution sur l'harmonisation des formes de protection complémentaire au statut de réfugié dans l'Union européenne* du Parlement européen (février 1999), la définition supplémentaire de réfugié suivante:

- "a) les personnes qui ont fui leur pays, et/ou qui ne peuvent ou ne veulent pas retourner dans leurs pays d'origine parce que leur vie, leur sécurité ou leur liberté y sont menacées par la violence généralisée, l'agression étrangère, les conflits internes, la violation massive des droits de l'homme ou d'autres circonstances qui ont gravement troublé l'ordre public; et
- b) les personnes qui ont fui leur pays et/ou ne veulent pas y retourner, en raison d'une peur bien fondée d'être torturées ou d'être soumises à des traitements dégradants et inhumains ou des châtiments, ou à des violations d'autres droits de l'homme fondamentaux."

La partie (b) d'une telle définition devrait prévoir un statut pour ceux qui sont protégés contre le raptierement en vertu de l'Article 3 CEDH/Convention contre la torture (CAT) pour des raisons assimilées à celles du réfugié. Par ailleurs, aucune des deux parties ne devrait être lue comme diminuant de quelque manière que ce soit les demandes de personnes fuyant le contexte de la guerre civile ou de la violence généralisée mais qui risquent néanmoins la persécution au sens de la Convention de Genève de 1951.

Comme expliqué ci-dessus, certaines catégories de réfugiés ne requièrent pas de forme complémentaire de protection parce qu'elles devraient être protégées aux termes de la Convention de Genève de 1951, comme, par exemple, les personnes persécutées par des agents non gouvernementaux, les personnes introduisant des demandes liées à leur sexe ou leur orientation sexuelle, les personnes dont les demandes sont basées sur la parenté ou l'appartenance à d'autres groupes sociaux et certains objecteurs de conscience. Une définition supplémentaire du réfugié devrait également exclure les personnes dont les demandes sont rejetées après une procédu-

re de détermination juste mais qui ne peuvent être renvoyées vers leurs pays pour des raisons pratiques telles que la non-coopération de leur pays d'origine. De tels demandeurs d'asile déboutés devraient plutôt avoir recours à un statut d'immigration dans le contexte du respect total de leurs droits de l'homme.

En termes d'effectivité de la protection complémentaire liée à la définition supplémentaire, nous recommandons à chaque Etat membre d'offrir une procédure de détermination d'asile nationale unique à toutes les personnes qui cherchent une protection internationale et de déterminer ensuite le statut qui convient. Une procédure de détermination unique impliquerait logiquement que la Convention de Dublin ou son successeur s'applique à tous les demandeurs d'asile, mais nos préoccupations concernant la Convention de Dublin devraient être considérées dans ce contexte. Enfin, en vue de favoriser la cohésion sociale et de prévenir l'exclusion sociale, il est nécessaire qu'existe une large parité des droits civils, culturels, économiques et sociaux entre les réfugiés de Convention et les personnes protégées aux termes de la définition supplémentaire de réfugié.

Recommandations

- S'assurer qu'en cas de développement d'un nouvel instrument interprétant la définition existante de réfugié, celui-ci ne transpose pas la Position commune de l'UE de 1996 sur l'application harmonisée de la définition du terme de "réfugié" au sens de l'Article 1er de la Convention de Genève, sans amender la question des agents de persécution, conformément aux recommandations du HCR.
- Développer l'encadrement des demandes liées au sexe avec le HCR ou par une série de lignes directrices de l'Union européenne.
- Proposer un nouvel instrument comportant une définition supplémentaire du concept de réfugié pour l'Europe dans les deux prochaines années, qui permette d'en tirer une forme complémentaire harmonisée de protection.
- S'assurer que les instruments développés selon d'autres articles du Traité relatifs à l'harmonisation des procédures et l'intégration sociale des réfugiés s'appliquent également à cette forme complémentaire de protection.

Pour une position plus détaillée sur la définition du réfugié, veuillez vous reporter à:

ECRE, "Note on the harmonisation of the interpretation of Article I of the 1951 Geneva

Convention" (juin 1995)

ECRE, "Working Paper on the Need for a Supplementary Refugee Definition" (avril 1993)

ECRE, "Position on Asylum Seeking and Refugee Women" (décembre 1997)

8. PROCEDURES D'ASILE / PROCEDURES DE CESSATION

Article 63(1)(d): "normes minimales relatives aux procédures en vigueur dans les Etats Membres pour l'octroi ou le retrait du statut de réfugié"

La référence de l'Article du traité ci-dessus au "statut de réfugié" devrait être interprétée en référence à la fois au statut de la Convention de 1951 et aux formes complémentaires de protection. Les procédures d'asile seront certainement plus efficaces si une procédure unique peut aboutir soit à l'attribution du type de protection soit à celle du statut. Les personnes qui ont besoin d'une protection internationale devraient ne pas avoir à choisir entre différentes procédures comme si elles jouaient avec leur propres vies et les personnes qui fuient un conflit armé et des violations des droits de l'homme n'ont pas moins besoin de garanties légales contre le rapatriement que celles qui fuient la persécution pour les raisons énoncées dans la Convention de Genève de 1951.

Une nouvelle Directive sur les procédures d'asile est déjà en préparation par la Commission, qui a publié un Document de travail - *Vers des normes communes en matière de procédures d'asile*, en mars 1999. Nous accueillons favorablement cette initiative mais nous exhortons l'Union européenne à rendre un tel instrument applicable, à court terme, tant à l'octroi du statut de Convention et autres statuts nationaux qu'à plus long terme, à une forme complémentaire de protection communautaire.

Octroi du statut de réfugié

Le Plan d'action fait apparaître clairement que cet Article du Traité doit être mis en œuvre "dans l'optique, notamment, de réduire la durée des procédures d'asile". Sur ce point, nous souhaiterions établir une distinction entre l'efficacité administrative qui réduirait actuellement les durées d'attente excessives et la suppression des sauvegardes légales qui peuvent exposer les demandeurs au risque du refoulement. La Conclusion Excom N° 30 du HCR

explique pourquoi les garanties procédurales doivent être maintenues, même dans les cas “manifestement infondés” en raison des graves conséquences d’une détermination erronée.

Si l’UE persiste dans sa législation ultérieure sur la mise en œuvre de procédures accélérées, nous appuyons fermement l’indication de la Commission selon laquelle les Etats membres doivent résister à la tentation de transférer la *Résolution sur les garanties minimales pour les procédures d’asile de l’UE de 1995* sans en amender les termes. La Résolution est, en fait, déficiente tant en ce qui concerne la définition des situations auxquelles s’appliqueront des procédures accélérées qu’en ce qui concerne les garanties pour de telles procédures. Un nouvel instrument devrait garantir un droit de recours suspensif devant un tribunal indépendant, sur toutes les décisions, y compris celles prises à propos de “pays tiers sûrs” et de cas “manifestement infondés”. Dans l’état actuel de la Résolution, l’absence de recours suspensif dans les procédures accélérées met à mal l’asile dans la mesure où l’expulsion est très souvent irréversible et peut constituer un refoulement. La Conclusion Excom N° 8 du HCR établit que le demandeur d’asile devrait “avoir le droit de rester dans le pays tandis qu’un appel à une autorité administrative supérieure ou devant les tribunaux est en cours”. Il devrait également être garanti que les décisions relatives à de telles demandes introduites à la frontière seront prises par les autorités centrales compétentes.

Nous reconnaissons qu’il peut exister des demandes manifestement bien fondées et d’autres qui méritent d’être traitées en priorité. Cela ne signifie pas pour autant que les procédures doivent être accélérées, cela signifie simplement qu’elles devraient être traitées en urgence dans le système d’asile normal. Toutes les garanties procédurales et légales devraient être appliquées. Si l’UE persiste dans la mise en œuvre de procédures accélérées pour les demandes “manifestement infondées”, les cas vulnérables ou les cas qui soulèvent des problèmes complexes tels que l’application des clauses d’exclusion, devraient certainement être exemptés de telles procédures.

Nous croyons qu’une procédure d’asile efficace dépend d’une décision initiale de bonne qualité. Des décisions initiales de meilleure qualité diminueront les recours ou affineront les questions à traiter en appel, réduisant ainsi la longueur et les frais du système dans son ensemble. L’efficacité ne peut également être atteinte que si elle est étayée par une capacité institutionnelle, une information indépendante qui soit précise et de bonne qualité ainsi que par une formation continue. L’affectation de ressources suffisantes pourrait permettre l’obtention de décisions plus rapides sans compromettre l’équité des procédures.

Nous accueillons favorablement la déclaration présente dans le Plan d’action selon laquelle “une attention spéciale sera accordée à la situation des enfants”. La *Résolution sur les mineurs non accompagnés ressortissants de pays tiers de l’UE de 1997* est, en fait, l’une des rares pièces de “soft law” du Troisième Pilier qui pourrait être transposée dans le Premier Pilier sans amendement significatif. Les seules inquiétudes concernant les normes de cette Résolution sont que le traitement des enfants aux frontières est décrit en termes très sommaires et que les enfants non accompagnés ne sont pas exclus d’un renvoi vers un “pays tiers sûr”.

De la même façon, nous invitons l’UE à accorder une “attention spéciale” à la situation des femmes qui demandent l’asile, et de travailler aux garanties procédurales spécifiques proposées dans la Résolution sur les garanties minimales. Nous voudrions suggérer que les deux problèmes seraient mieux traités en tant que dispositions relevant de l’instrument principal sur les procédures d’asile préparé actuellement par la Commission, et devraient être incorporés partout dans le texte plutôt que dans des dispositions à part.

Enfin, nous soutenons totalement l’intention exprimée dans le Plan d’action de l’UE de lancer une étude de faisabilité d’une procédure unique de l’Union européenne à plus long terme. Nous voudrions faire remarquer, dans ce contexte, que L’ECRE a récemment mis à jour son “*Guidelines on Fair and Efficient Procedures.*” Ce document présente un projet alternatif quant à la manière de concevoir une procédure et comprend des sections portant sur la demande d’asile, le rôle des fonctionnaires de douane, la protection temporaire par rapport à la procédure, les procédures d’admissibilité, la détermination de la responsabilité de l’Etat en termes de procédure, les dispositions dans la législation, les autorités compétentes pour déterminer les demandes, le service d’information concernant la procédure, la détermination de l’âge des jeunes demandeurs d’asile, le conseil juridique, le soutien social et autres assistances, les interprètes, les entrevues (y compris l’établissement des faits et la crédibilité de la demande d’asile), les décisions, les demandes prioritaires, les procédures accélérées et les dérogations à de telles procédures, les pourvois en appel et finalement les questions de mise en œuvre (formation des responsables, informations sur le pays d’origine, assistance juridique, protection et transparence des données).

Retrait du statut de réfugié

En interprétant cet aspect de l’Article du Traité, les auteurs du présent dossier n’imaginent pas l’UE se

référer à l'annulation technique lorsqu'il s'avère ultérieurement, par exemple, qu'un octroi a été effectué sur base de fausses informations (ce qui représente un événement trop rare pour mériter une mesure de l'UE) mais plutôt à la cessation du statut de réfugié telle que définie à l'Article 1(c) de la Convention de Genève de 1951, où la personne n'est plus considérée comme nécessitant une protection internationale. Alors que la position commune de l'UE de 1996 relative à l'Article 1er englobait effectivement cette question, elle le faisait de manière floue et générale, et non en rapport avec les procédures.

Nous recommandons que toute nouvelle mesure de l'UE visant à harmoniser les procédures de cessation soit basée sur la Conclusion Excom N° 69 du HCR et sur les récentes recommandations du HCR dans sa *Note à l'intention du huitième Comité permanent* (30 mai 1997). Une telle mesure devrait inclure une disposition formalisant l'exigence pour les Etats membres de l'UE de solliciter l'avis du HCR à chaque application d'une clause de cessation. Elle devrait tenir compte du fait que les réfugiés ne devraient pas faire l'objet de constants réexamens de leur statut de réfugié et du fait que les procédures doivent comprendre une audition honnête de l'individu assortie des mêmes droits à l'assistance juridique et au recours suspensif que ceux accordés lors d'une procédure de détermination d'asile.

En ce qui concerne les réfugiés ne relevant pas de la Convention de Genève de 1951, couverts par un nouvel instrument relatif aux formes complémentaires de protection, nous demandons des procédures de cessation identiques ou analogues, basées sur les clauses de "circonstances de cessation" de l'Article 1(c) de la Convention de Genève de 1951. Ces décisions sont habituellement prises à l'égard de groupes de réfugiés, contre lesquelles l'individu peut faire appel si nécessaire.

En ce qui concerne la Protection temporaire, le retrait de cette mesure d'urgence, lorsqu'un renvoi en toute sécurité et dans la dignité est assuré, signifie simplement que l'accès aux procédures de détermination de réfugié ne peut plus être suspendu. Cela ne devrait pas déclencher la cessation aux termes de la Convention de Genève de 1951.

Comme dans le cas des demandeurs d'asile déboutés qui ont de solides liens familiaux, sociaux ou économiques établis dans le pays d'accueil, l'utilisation de clauses de cessation devrait être liée à la possibilité d'un séjour permanent selon la loi d'immigration pour ceux qui ont vécu dans le pays d'accueil pendant de longues années mais qui ne sont pas encore naturalisés. L'Article 34 de la Convention de Genève de 1951 demande aux Etats de "faciliter autant que

possible l'assimilation et la naturalisation des réfugiés".

Recommandations

- Poursuivre le développement d'un instrument cohérent portant sur les garanties minimales des procédures d'asile nationales et s'assurer que cet instrument s'applique à la détermination et la cessation de tous les statuts de réfugié (Convention de 1951, formes de protection complémentaires et/ou subsidiaires harmonisées au niveau national).
- Garantir que ce nouvel instrument évite au moins les insuffisances de la Résolution sur les Garanties minimales en ce qui concerne les procédures accélérées.
- Inclure dans ce nouvel instrument des dispositions qui mettent l'accent sur la nécessité de décisions initiales de bonne qualité et sur la nécessité de donner priorité à certains cas vulnérables et manifestement bien fondés.

Pour une position plus détaillée sur les procédures d'asile, veuillez vous reporter à:

ECRE, "Guidelines on fair and efficient procedures for determining refugee status" (juillet 1999)

ECRE, "Position on Refugee Children" (novembre 1996)

ECRE, "Position on Asylum Seeking and Refugee Women" (décembre 1997)

9. PROTECTION TEMPORAIRE / MESURES D'URGENCE

Article 63(2)(a): "des normes minimales pour accorder une protection temporaire aux personnes déplacées de pays tiers qui ne peuvent retourner dans leur pays d'origine..."

Article 64(2): "Au cas où un ou plusieurs Etat(s) membre(s) se trouverai(en)t confronté(s) à une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers et sans préjudice du paragraphe 1 [sur le maintien de la loi et de l'ordre et la sauvegarde de la sécurité nationale], le Conseil peut, en agissant à la majorité qualifiée sur une proposition de la Commission, adopter des mesures provisoires d'une durée n'excédant pas six mois en faveur des Etats membres concernés"

La raison pour laquelle l'Article 64(2) est ainsi détaché de la référence du Traité d'Amsterdam à la Protection temporaire au sens de l'Article 63(2)(a) n'est pas claire. Il est assurément regrettable que l'Article 63(2)(a) ne fasse pas référence à "l'afflux soudain de ressortissants de pays tiers", mais cette omission n'empêche pas l'ajout de cette spécificité par un instrument futur basé sur cette clause du Traité. En réalité, l'actuel projet d'Action commune de l'UE concernant la protection des personnes déplacées y pourvoit déjà. Les auteurs du présent dossier estiment assurément que les Etats membres ne devraient harmoniser et utiliser la Protection temporaire qu'en guise de politique administrative dans une situation d'urgence où la détermination individuelle du statut de réfugié n'est pas immédiatement possible et où la Protection temporaire renforcera l'admission au territoire.

L'expression de "personnes déplacées" doit, dès lors, être comprise comme recouvrant une catégorie qui peut contenir, notamment, les réfugiés au sens de la Convention. Il est extrêmement préoccupant qu'il n'y ait de référence au respect de la Convention de Genève de 1951 qu'en vertu de l'Article 63(1), et non en vertu de l'Article 63(2)(a) ou de l'Article 64(2). Tout acte juridique futur développé en vue d'harmoniser la Protection temporaire doit garantir qu'il respecte la Convention de Genève de 1951, en particulier pour ce qui concerne l'accès aux procédures de détermination. Nous soutenons l'actuel projet de proposition de l'UE prônant que l'accès soit accordé aussi vite qu'administrativement possible et certainement dans un délai maximal de trois ans.

D'autre part, la Protection temporaire convient au traitement de nombreuses formes de mouvements mixtes en conditions d'urgence, y compris de personnes migrant en raison d'un effondrement économique ou d'une catastrophe environnementale.

En termes généraux, nous estimons que l'actuel travail de l'UE sur un projet d'Action commune constitue une base saine pour un nouvel instrument du Premier Pilier sur la Protection temporaire. En particulier, nous soutenons avec force les normes de traitement proposées dans le texte de la Commission de 1998 et nous prions instamment les Etats membres de laisser le moins possible la législation nationale régir cette matière. Les normes de Protection temporaire devraient reposer sur le principe selon lequel le refus temporaire de l'accès des réfugiés aux procédures de détermination de statut ne constitue pas une base légitime pour le refus des droits de la Convention de 1951. En conséquence, outre les droits des demandeurs d'asile, les Etats membres sont légalement obligés de fournir aux bénéficiaires, pour le moins, les droits de la Convention de 1951

d'accès à un travail rémunérateur et un emploi dans les professions libérales, à la sécurité sociale et à l'assistance sociale, aux soins de santé et au logement. Même si les bénéficiaires ne sont pas des réfugiés au sens de la Convention, les normes de traitement proposées par la Commission en 1998 sont grosso modo proportionnées par rapport au cadre de 3-5 ans proposé. Il ne s'agit pas de promouvoir l'intégration mais l'autosuffisance qui, à son tour, facilitera l'intégration ou le retour. De même, à des fins de perception d'équité comme de simplicité administrative, les droits socio-économiques ne devraient pas être retirés aux personnes chaque fois qu'elles sont autorisées à engager la procédure de détermination d'asile.

Des amendements devraient être apportés aux textes du projet d'Action commune de l'UE afin de rendre le futur instrument un peu plus protecteur et efficace. Il y manque, par exemple, des orientations à l'égard des Etats quant à une politique commune d'entrée et d'admission; ce projet insiste inutilement sur la question de savoir s'il est possible de trouver une "protection dans la région d'origine", nuisant ainsi à l'uniformité de leur position à cet égard; il présente un risque d'usage abusif dans les cas où une urgence n'est que probable mais n'est pas encore manifeste; il manque d'engagement suffisamment clair vers une solution durable d'intégration locale si le renvoi reste impossible après 5 ans; et il menace de façon déloyale d'enlever certains droits aux bénéficiaires de Protection temporaire s'ils décident de demander l'asile.

L'Article 64(2) peut être compris au mieux comme permettant à l'UE de continuer en recourant à des réponses ad hoc jusqu'au moment où une Protection temporaire plus cohérente et permanente et des arrangements de répartition des charges sont adoptés. Une telle action d'urgence constitue une prérogative compréhensible des Etats membres mais devrait être mise en œuvre sans y sacrifier la transparence et la responsabilité démocratiques. Il est également crucial qu'une telle action ne viole pas les obligations des Etats à l'égard de la législation internationale des droits de l'homme et des réfugiés.

En général, l'Article 64(2) ne fait que démontrer que le Traité d'Amsterdam constitue un cadre inadéquat pour une action d'urgence dans de tels domaines, spécialement lorsque l'action est requise au-delà du territoire de l'UE.

Recommandations

- A la première occasion, adopter un instrument basé sur le projet d'Action commune de l'UE en matière de protection temporaire des personnes déplacées, actuellement en cours de discussion.

- S'assurer que toute mesure ad hoc prise par l'UE avant l'adoption de cet instrument respecte les obligations requises par la législation internationale des droits de l'homme et des réfugiés.

Pour une position plus détaillée sur la protection temporaire, veuillez vous reporter à :

ECRE, "Temporary protection, in the context of the Need for a supplementary Refugee Definition" (mars 1997)

ECRE, "Comments on the proposal of the European Commission concerning temporary protection of displaced persons" (avril 1997)

10. PARTAGE DES RESPONSABILITES

Article 63(2)(b): "tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir des réfugiés et des personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil"

Le partage des responsabilités est une question importante, non parce qu'elle améliore directement la protection des réfugiés mais parce sa résolution permettra à bon nombre d'autres domaines d'harmonisation de progresser dans une atmosphère beaucoup plus positive et permettrait d'éviter le recours à des mesures dissuasives imposées lors de situations futures de crise de réfugiés. L'absence de mécanismes de répartition des charges en Europe au cours de la guerre dans l'ex-Yougoslavie a donné lieu, dans certains Etats de l'UE, à la prise en charge d'une part manifestement disproportionnée de responsabilité au niveau de l'accueil. Il s'agissait d'un facteur majeur dans la décision de ces Etats d'imposer des exigences de visa aux Bosniaques et de contraindre alors à un renvoi prématuré dans la région les demandeurs d'asile déboutés. A présent, l'accord conclu entre les Etats membres sur le projet d'Action commune de l'UE quant à une protection temporaire des personnes déplacées est bloqué par la question de la répartition des charges.

Toutefois, des précédents historiques (comme le *Plan global d'action pour les réfugiés vietnamiens*, la dispersion des réfugiés après la seconde guerre mondiale, etc., par exemple) laissent suggérer que le partage des responsabilités ne sert qu'à faciliter la protection des réfugiés là où les intérêts qu'ont les Etats dans un engagement sont suffisamment puissants pour les unir. Un programme de solidarité qui accroît sensiblement le "partage" des responsabilités de certains Etats de l'UE peut les amener à essayer de qualifier des urgences de réfugiés comme totalement

inexistantes, déclarant les afflux massifs comme étant des migrations économiques et absolument pas comme des mouvements de personnes déplacées. Nous pensons qu'il conviendrait de développer en priorité un régime qui augmente manifestement la capacité de protection des réfugiés plutôt que de parvenir à un accord unanime sur cette question dans un délai posé. Cependant, alors que la référence du Plan d'Action de l'Union Européenne à agir "dès que possible" peut avoir été rédigée comme une admission que l'accord reste une perspective lointaine, nous interpréterions cette phrase comme une instruction d'urgence.

Si l'on peut s'entendre sur un tel mécanisme, nous pensons que les plans de solidarité financière sont, en règle générale, préférables à des mesures qui impliquent la redistribution physique des personnes. Lorsqu'une telle redistribution des personnes est considérée comme vraiment nécessaire, organisée pas un système de "quota" ou par un système "d'engagement", elle devrait néanmoins se faire de manière à respecter l'unité familiale et prendre en compte, autant que possible, les liens culturels, historiques et linguistiques des demandeurs d'asile. Une telle répartition ne devrait avoir lieu que dans des circonstances d'évacuation directe ou peu de temps après l'arrivée dans un Etat d'accueil, et ne devrait jamais être imposée par la force ou par la menace d'un refus de soutien social.

A la lueur de ces diverses conditions, les auteurs du présent document peuvent généralement apporter leur soutien aux projets de textes de l'UE concernant *la solidarité dans l'admission et le séjour de personnes bénéficiant de la protection temporaire des personnes déplacées*, et recommandent l'adoption d'une mesure de Premier Pilier appropriée. Le projet d'Action commune le plus important concerne l'engagement à la solidarité financière au moyen de nouvelles lignes budgétaires. Nous avons soutenu la récente création d'un Fonds européen de réfugiés par le Parlement européen, de 15 millions d'EURO, et nous avons appelé les Etats membres à développer davantage cet élément de solidarité financière. Dès lors, nous accueillons positivement la proposition du Premier ministre espagnol de lancer un programme de dépenses de 3 milliards d'EURO qui devrait compenser les frais consentis par les Etats membres dans l'accueil de demandeurs d'asile et de réfugiés, particulièrement en provenance des Balkans.

Enfin, il est regrettable que les termes de l'Article 63(2)(b) du Traité d'Amsterdam ne contiennent pas de mécanismes de partage mondial des responsabilités. Actuellement, les mécanismes primaires d'une telle répartition au niveau mondial sont (a) le HCR en tant qu'institution et, en particulier, le travail de la

Division chargée de la réinstallation des populations, et (b) l'aide humanitaire bilatérale et unilatérale de l'UE. L'ECRE estime qu'il est insensé, dans le contexte d'harmonisation globale dans tous les autres secteurs du domaine de l'asile tel qu'il est posé par l'agenda du Traité d'Amsterdam, de ne compter que quatre des quinze Etats membres au nombre des participants réguliers au système de réinstallation des populations du HCR. Plus spécifiquement, il est nécessaire de disposer d'un engagement collectif de l'UE, à l'aide d'un instrument non contraignant, quant à établir et maintenir des quotas de réinstallation de populations annuels pour les réfugiés issus d'autres régions du monde dans tous les Etats membres. De tels quotas ne doivent pas être importants au début mais pourraient servir à assister le HCR pour des cas mieux intégrés en Europe (riche d'une tradition de sécurité sociale) tels que les réfugiés nécessitant une sérieuse assistance médicale. De cette manière, les Etats de l'UE non seulement prouveraient leur engagement dans un partage mondial des responsabilités mais harmoniseraient également leurs propres systèmes plus étroitement avec ceux de l'Australie, du Canada, de la Nouvelle-Zélande et des Etats-Unis d'Amérique.

Recommandations

- Développer, dès que possible, un accord régional sur le partage des responsabilités qui accroisse sensiblement la capacité de protection des réfugiés au sein de l'Union.
- Donner la priorité à des programmes de solidarité financière et poursuivre le développement du Fonds européen pour les réfugiés en vue d'une Union européenne élargie.
- Adopter un accord non contraignant sur la participation de l'UE, en tant que bloc, dans le système de réinstallation des populations du HCR comme première étape vers un partage mondial des responsabilités.

Pour une position plus détaillée sur la répartition des charges au niveau de l'accueil des réfugiés, veuillez vous reporter à:

ECRE, "Position on sharing the responsibility: protecting refugees and displaced persons in the context of large scale arrivals" (mars 1996)

ECRE, "Comments on the 1995 "Burden Sharing" resolution and decision adopted by the Council of the European Union" (mars 1996)

II. LES PAYS D'ORIGINE SURS ET LE PROTOCOLE D'ASILE

Protocole 29 sur l'asile pour les ressortissants d'Etats membres de l'Union européenne - Article unique: "...les Etats membres seront considérés comme constituant des pays d'origine sûrs les uns vis-à-vis des autres pour toutes les questions juridiques et pratiques relatives aux questions de l'asile. En conséquence, toute demande d'asile introduite par un ressortissant d'un Etat membre ne peut être prise en considération ou déclarée admissible pour traitement par un autre Etat membre que dans les cas suivants... [dérogation d'Etat à l'ECHR, violation des principes des droits de l'homme mentionnés dans l'Article F.1(1) du Traité d'Amsterdam, décision unilatérale d'un Etat membre]"

Ce protocole représente une sérieuse menace des principes internationaux de protection des réfugiés et est le plus remarquable manquement du Traité en matière d'asile et d'immigration. Le HCR a discuté publiquement de la déclaration de l'UE selon laquelle le Protocole est en accord avec la Convention de Genève de 1951. En fait, il constitue une limitation géographique de la mise en œuvre de cette Convention, en dépit du fait que tous les Etats membres sont signataires du Protocole de 1967.

En théorie, le Protocole relève de l'Article 7 (qui concerne les droits de l'homme dans l'Union). Dans la pratique, cependant, il semble peu vraisemblable que les procédures de sanctions lourdes et entraînant des conséquences politiques prévues à cet Article pourront permettre l'identification de la persécution là où elle se présente à un niveau individuel. Ainsi, le Protocole cherche à remplacer l'examen impartial de la preuve par les moyens de la détermination de l'asile en prétendant que des pays sont sûrs simplement parce qu'ils sont tenus par des obligations en matière de droits de l'homme. A long terme, alors que l'élargissement de l'UE et les accords politiques s'étendent, la conséquence d'une telle approche consistera à voir "l'espace d'asile" dans le monde se réduire comme une peau de chagrin. Nous recommandons, dès lors, fermement que ce Protocole soit retiré du TCE à la première occasion (la prochaine Conférence intergouvernementale sur la réforme de l'Union).

Dans l'intervalle, nous prions instamment les autres Etats membres de suivre l'initiative de la Belgique et de s'engager publiquement, au Parlement ou aux réunions de la Commission exécutive du HCR, à procéder à des examens individuels de toutes les demandes d'asile introduites par des ressortissants d'autres Etats membres de l'UE.

Pays d'origine sûrs

Les Etats de l'UE ont développé des listes énumérant les "pays d'origine sûrs" dont, aux termes des *Conclusions de 1992 sur les pays dans lesquels il n'existe pas de risque sérieux de persécution*, "il peut être démontré clairement qu'ils ne produisent normalement pas de réfugiés". Ils espèrent établir une approche commune vis-à-vis des demandeurs issus de pays qui donnent lieu à une forte proportion de demandes non fondées, et canaliser de telles demandes dans des procédures accélérées de détermination du statut de réfugié.

Nous sommes convaincus que le critère de pays d'origine sûr pour l'accélération des demandes est un procédé dangereux et, dans tous les cas, inefficace pour soulager la pression sur le système de détermination de l'asile. Nous recommandons de ne pas inclure ce critère, et la pratique qui consiste à maintenir des "listes de pays d'origine sûrs" dans l'harmonisation des procédures d'asile. Alors que l'analyse consistant à déterminer qu'un pays est "sûr" est importante, il ne s'agit que d'un seul élément à prendre en compte. Les gouvernements ne manquent jamais d'appliquer la notion de "pays d'origine sûr" d'une façon qui exclut effectivement certains ressortissants de la procédure d'examen de leur demande d'asile. Au minimum, les individus devraient toujours avoir le droit de rejeter la présomption de sécurité par référence au fait de leur propre cas, et les "appréciations communes" de l'UE et les autres informations du pays d'origine utilisées pour les déterminations devraient toujours être ouvertes au domaine public où leur impartialité et leur fiabilité peuvent être contestées.

Recommandations

- Retirer le Protocole 29 du Traité à la première occasion (c'est-à-dire à la prochaine Conférence intergouvernementale consacrée à la réforme de l'Union) et, dans l'intervalle, poursuivre les examens individuels de toutes les demandes d'asile introduites par des ressortissants des Etats membres de l'Union européenne.
- S'opposer à la définition de demandeurs d'asile en tant que "ressortissants de pays tiers" ou à toute référence dans de nouveaux instruments développés sous le Premier Pilier qui exclut les ressortissants de l'UE de la demande d'asile.
- S'assurer qu'aucun demandeur d'asile n'est exclu d'une procédure de détermination du statut de réfugié qui soit honnête et effective en déclarant sûr un pays ou une partie de pays.

Pour une position plus détaillée sur le Protocole, veuillez vous reporter à:

ECRE, "Spanish Proposal-ECRE note for the press on the Council proposal to deny EU citizens the right to apply for asylum in any other member state" (février 1997)

12. IMMIGRATION, ENTREE ET SEJOUR

Article 63(3)(a): "... les conditions d'entrée et de séjour ainsi que les normes concernant les procédures de délivrance par les Etats membres de visas et de titre de séjour de longue durée, notamment aux fins de regroupement familial."

L'immigration entre Etats membres a été inscrite à l'ordre du jour des institutions européennes dès les premières années de la Communauté européenne. Cependant, le terme immigration n'est pas utilisé; on lui préfère plutôt celui de libre circulation des personnes, comme faisant partie des quatre libertés à instituer avec la libre circulation des services, des capitaux et des marchandises. La libre circulation des personnes comprend le droit pour les citoyens de l'UE de résider et de chercher un emploi et d'être traités en toute égalité dans un Etat membre autre que le leur. En d'autres termes, la liberté de circulation n'est pas tant un instrument d'immigration qu'un instrument favorisant l'intégration des ressortissants de l'UE lorsqu'ils se déplacent au sein de l'Union.

En 1997, la Commission européenne a publié sa *Proposition d'Acte du Conseil établissant la Convention relative aux règles d'admission de ressortissants de pays tiers dans les Etats membres*. La Convention définit des règles communes d'admission initiale de ressortissants de pays tiers à des fins d'emploi, d'activité professionnelle indépendante, d'étude et de formation, d'activité non lucrative et de regroupement familial. En outre, la Convention définit les droits fondamentaux des résidents de longue durée, y compris des dispositions relatives à la possibilité d'accepter un emploi dans un autre Etat membre. Cette proposition constitue un instrument d'ensemble honnête et il est de l'intention de la Commission de présenter un nouveau projet sous la forme d'une Directive dès l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam.

La Convention ou la future Directive ne propose pas une politique européenne d'immigration globale mais conçoit des mesures visant à réglementer l'admission et définit certains droits des résidents de longue durée. La nécessité pour l'Union européenne de

développer une telle politique globale d'immigration européenne se fonde sur de bonnes raisons: la libéralisation mondiale du commerce et la suppression des barrières au mouvement des capitaux, des services et des biens à une échelle mondiale conduiront inévitablement à un accroissement de la mobilité internationale des personnes, requérant des mesures d'accompagnement destinées à faciliter cette mobilité. En outre, afin de maintenir son niveau actuel de performances économiques et sociales alors que sa population économiquement active prend de l'âge, l'Union européenne peut effectivement avoir besoin des migrants dans un futur proche. Il est impossible (et non souhaitable) pour l'UE d'atteindre une "immigration zéro", ce qui requiert donc un canal de migration de main d'œuvre afin d'atténuer la pression sur l'asile et sur les entrées clandestines.

Une politique européenne d'immigration doit être adoptée parallèlement à la promotion de la mobilité au sein de l'Union, à savoir la libre circulation des citoyens de l'UE et l'extension graduelle des droits de libre circulation aux ressortissants de pays tiers en séjour légal. Une politique européenne de l'immigration se fondera sur des évaluations des développements sur le marché du travail, en termes d'emploi, de travail indépendant et d'offre de services, et des tendances démographiques. Une limite adaptable de l'immigration peut être établie sur base de ces évaluations. Diverses catégories d'immigrés peuvent être comprises et un ordre de priorité peut contrôler l'admission de ces catégories.

Une première catégorie se composerait de certaines personnes qui, bien qu'étant des proches d'immigrés avec un séjour permanent, ne sont pas éligibles pour le regroupement familial selon sa définition actuelle; en d'autres mots, il conviendrait d'étendre la possibilité au regroupement familial.

Une seconde catégorie devrait comporter des personnes admises sur la base d'un séjour et d'un permis de travail temporaires. Les permis de travail temporaires ne dépassent pas une durée de trois ans et, par prolongement de contrat, les migrants temporaires sont autorisés à introduire une demande de statut permanent.

Une troisième catégorie consisterait en des candidats à l'immigration pour des raisons économiques, en qualité de personnes salariées ou travailleurs indépendants ou en qualité de prestataires de services, sur la base de certains déficits sur le marché de l'emploi. Cela pourrait comprendre les étudiants qui ont terminé leurs études dans un Etat membre.

Une quatrième catégorie se composerait de migrants sans permis de séjour mais qui ont été régulièrement

au travail pour une durée de deux ans ou plus. Elle devrait comprendre également les demandeurs d'asile déboutés que le pays d'origine refuse de reprendre sur son sol ou qui ne peuvent pas être rapatriés pour des raisons telles qu'une exigence médicale grave.

La mise en œuvre d'une telle politique requiert un processus de consultation et de coopération continues. La Commission européenne devrait procéder aux évaluations du marché du travail et des tendances démographiques au niveau national sur la base de rapports nationaux préparés par les Etats membres. La Commission avancerait alors une proposition quant au nombre d'immigrants à admettre annuellement (et dans quelle catégorie) sur une durée de cinq ans, après avoir consulté les Etats membres, le Parlement européen, les agences intergouvernementales et les organisations non gouvernementales. Le Conseil des ministres devrait prendre une décision quant à la proposition de la Commission et devrait rendre compte annuellement de la situation au Conseil des ministres et au Parlement européen.

L'embauche et l'emploi devraient se faire conformément à la législation internationale, telle que la *Convention de 1990 sur la protection de tous les travailleurs migrants et les membres de leur famille* et la *Convention européenne sur le statut légal des travailleurs migrants*. Les immigrés devraient progressivement acquérir les mêmes droits que les ressortissants de l'UE et se voir octroyer le droit au regroupement familial au même titre que les citoyens de l'UE. La Convention ou la future Directive sur les règles d'admission de ressortissants de pays tiers dans les Etats membres devraient être adaptées à la lumière de ces propositions.

Recommandations

- Adopter une Directive établissant les règles d'admission de ressortissants de pays tiers dans les Etats membres et inclure dans cette Directive les bases d'une voie d'immigration adaptable pour ce qui concerne le regroupement familial, la migration de main-d'œuvre temporaire et permanente ainsi que la régularisation du statut de certaines personnes qui ne peuvent être rapatriées.
- Mettre en œuvre cette Directive au moyen de propositions de la Commission européenne, développées après consultation des Etats membres, du Parlement européen, d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales.
- Veiller à ce que l'embauche et l'emploi se fassent en total respect des normes établies dans la législation des droits de l'homme.

13. REGROUPEMENT FAMILIAL

Article 63(3)(a): “... les conditions d’entrée et de séjour ainsi que les normes concernant les procédures de délivrance par les Etats membres de visas et de titre de séjour de longue durée, notamment aux fins de regroupement familial.”

Le droit fondamental à la vie familiale est inscrit dans les instruments internationaux des droits de l’homme. La proposition de la Commission européenne d’une *Convention sur les règles d’admission de ressortissants de pays tiers dans les Etats membres de l’Union européenne* reconnaît que les ressortissants de pays tiers ont droit au regroupement familial. Dans le Protocole explicatif, la Commission déclare, à juste titre, qu’à la différence de l’admission à l’emploi, le regroupement familial est une question de respect des obligations internationales; il s’agit d’un droit individuel auquel tous les Etats membres sont tenus de souscrire. Cependant, au cours des dix dernières années, ces Etats membres ont pris, individuellement ou collectivement, des mesures qui sapent ce droit. Un grand nombre de ressortissants de pays tiers se voient privés de ce droit et contraints de passer par de multiples procédures longues et souvent onéreuses, sans garantie de parvenir à un regroupement familial au bout du compte.

Afin de respecter les normes internationales et de lutter contre l’érosion du droit au regroupement familial, les auteurs du présent dossier proposent l’adoption d’une Directive traitant exceptionnellement de la question du regroupement familial. Les ressortissants de pays tiers en séjour légal dans un Etat membre, y compris les travailleurs salariés et indépendants, toutes les personnes requérant une protection internationale et les étudiants, devraient bénéficier de ce droit. Le but ultime est que les ressortissants de pays tiers jouissent de ces droits de la même manière que les citoyens européens. Dans sa *Communication en faveur d’un espace de liberté, de sécurité et de justice*, la Commission européenne a insisté sur le fait que le concept de liberté ne peut être réservé exclusivement aux citoyens de l’UE et qu’il devait inclure les ressortissants de pays tiers en séjour légal et permanent. La Commission justifie cette position en expliquant que l’Union doit développer une approche commune de la mesure selon laquelle les ressortissants de pays tiers et les citoyens de l’UE devraient être traités de façon égale, suggérant que la différence de traitement pourrait se justifier par la durée pendant laquelle les ressortissants de pays tiers vivent dans un Etat membre. Il s’agit d’un principe légitime qui est appliqué dans bon nombre d’instruments internationaux ainsi que dans la législation européenne.

Une Directive portant sur le regroupement familial pourrait, dès lors, établir une distinction entre les résidents temporaires ou de longue durée. Les résidents temporaires (y compris les étudiants) devraient avoir droit au regroupement familial au plus tard après une année de résidence légale dans un état membre et à condition d’être en possession d’un permis de séjour dans cet Etat membre pour une nouvelle année au moins. Au nombre de ces personnes, on devrait trouver le conjoint et les enfants de moins de 21 ans des ressortissants de pays tiers ou les personnes à charge des ressortissants de pays tiers ou de leur conjoint. Ces personnes devraient également acquérir le droit de mener une activité lucrative. Après trois ans de travail salarié ou indépendant, les résidents de longue durée acquerraient le droit au regroupement familial équivalent à celui de citoyens de l’UE exerçant leurs droits de libre circulation. Cela comprend le conjoint, les enfants de moins de 21 ans et les membres de la famille de toutes les générations qui sont à leur charge. Ces membres de famille doivent avoir le droit de travailler ou de se lancer dans des activités professionnelles indépendantes.

Cette même Directive sur le regroupement familial pourrait traiter la réunification des familles de réfugiés, ne limitant pas ce droit aux personnes qui répondent aux critères de la Convention de Genève de 1951 mais y incluant tous les réfugiés dont les circonstances de facto signifient que leur séjour est officiellement sanctionné et en cours, indépendant d’une déclaration formelle de statut au sens de la Convention ou du droit de séjour permanent (personnes ayant une forme subsidiaire ou complémentaire de protection). Aucune restriction à ce droit au regroupement familial ne devrait être imposée en ce qui concerne la durée du séjour, le statut d’emploi, l’accès au logement et le revenu. Les membres de la famille devraient se voir accorder le même statut légal et les mêmes droits que le(s) réfugié(s) individuel(s) qu’ils rejoignent, y compris l’égalité d’accès au marché du travail, les mêmes facilités éducationnelles et autres avantages.

Bon nombre d’immigrés et de réfugiés souhaitent maintenir des relations avec leur pays d’origine. Des mesures pourraient être incluses dans la Directive sur le regroupement familial ou dans d’autres mesures contraignantes qui (tout en respectant les dispositions de cessation de la loi sur les réfugiés) facilitent les visites familiales, le transfert de l’épargne et le respect des autres responsabilités qui incombent aux immigrés et réfugiés dans leur pays d’origine.

Recommandations

- Adopter une Directive qui garantisse que les ressortissants de pays tiers bénéficient du droit de regroupement familial.
- Les résidents temporaires (y compris les étudiants) devraient bénéficier de ce droit après un an de séjour et avoir un permis de séjour pour une autre année. Les résidents de longue durée devraient bénéficier de ce droit dans les mêmes termes que les citoyens de l'UE exerçant leurs droits de libre circulation.
- Résister à la distinction entre les réfugiés au sens de la Convention et les autres réfugiés qui jouissent d'une forme de protection subsidiaire et complémentaire lors de la mise en œuvre de ce droit.
- Lorsque c'est possible, assister les migrants et réfugiés dans le maintien des contacts avec leur pays d'origine.

Pour un position plus détaillée à ce sujet, veuillez vous reporter à:

The Starting Line, "Propositions de mesures législatives visant à combattre le racisme et à promouvoir l'égalité des droits dans l'Union européenne" (juin 1998)

14. IMMIGRATION CLANDESTINE, SEJOUR IRREGULIER ET RAPATRIEMENT

Article 63(3)(b): "... l'immigration clandestine et le séjour illégal, y compris le rapatriement des résidents illégaux."

L'établissement d'un régime d'immigration et d'accueil des réfugiés plus efficace relève de l'intérêt de toutes les parties concernées, qu'il s'agisse des migrants et réfugiés eux-mêmes ou des pays de départ et d'accueil. Un système de protection des réfugiés et des politiques bien définies d'immigration constituent les éléments centraux d'un tel régime. Les politiques destinées à appliquer les droits de l'homme et à promouvoir un développement socio-économique contribueront à réduire les pressions dûes à l'asile et à l'immigration. Dans une telle optique globale, la lutte contre l'immigration clandestine et le trafic des êtres humains trouvera la place qui lui revient et devrait recevoir moins d'attention que celle qui lui est actuellement accordée dans les débats publics et politiques.

Etant donné que l'immigration régulière s'accompagne toujours d'une immigration clandestine et que

les déplacements de personnes ne peuvent jamais être totalement contrôlés, les gouvernements des démocraties libérales devraient accepter l'idée qu'il y aura toujours sur leur territoire des gens qui ne sont pas en possession de tous les documents requis. On s'attend à voir les mesures de contrôle futures comporter plus de contrôles d'identité ciblés (aux frontières externes et au niveau des services publics tels que la santé et l'éducation) et des contrôles aléatoires (au-delà des frontières intérieures et dans la rue). De telles pratiques pourraient facilement conduire à des violations des libertés civiles de tous les citoyens et, en particulier, de ceux qui appartiennent à des minorités apparentes. Elles contribuent à susciter un climat hostile envers les minorités ethniques et à l'égard de ceux qui s'avèrent être des étrangers et auront donc un impact négatif sur les politiques d'intégration.

Dans bon nombre de pays européens, des immigrés clandestins sont régulièrement mis au travail bien qu'ils ne soient pas en possession des documents de séjour requis. Certains Etats membres appliquent des programmes de régularisation à petite échelle ou de portée plus large. Nous considérons favorablement de tels programmes car ils sont bâtis sur des droits acquis au fil des années en tant qu'employés et/ou résidents en situation irrégulière.

L'introduction de sanctions patronales, comme l'introduction des responsabilités du transporteur, s'inscrit dans une tendance de privatisation du contrôle migratoire. Nous ne pouvons soutenir de telles mesures. Les sanctions patronales peuvent avoir pour effet de voir les employeurs refuser de louer les services de personnes qu'ils pensent être en situation irrégulière ou, pour éviter tout problème éventuel, ne souhaiter aucunement engager des personnes appartenant à des minorités ethniques. La grande majorité des personnes employées en situation irrégulière sont des ressortissants d'Etats membres et la lutte contre ce phénomène ne devrait pas seulement viser ceux qui sont entrés ou résident illégalement. Les employeurs sont supposés respecter les lois (du travail) et sont assujettis aux inspections normales du travail.

De nombreuses mesures prises pour contrôler l'immigration clandestine ont rendu la demande d'asile extrêmement difficile voire impossible pour les réfugiés et pour les autres personnes qui requièrent une protection. L'Article 31 de la Convention de Genève de 1951 fut rédigé en reconnaissance du fait que les réfugiés qui fuyaient la persécution nazie s'étaient fiés à des trafiquants et à des voies illégales. L'entrée clandestine n'implique rien quant à la crédibilité d'une demande d'asile faite par un individu et les efforts en vue d'assister les demandeurs d'asile à

entrer illégalement doivent coexister avec les efforts de contrôle du trafic des migrants. Dès lors, il est important que toute mesure prise pour combattre l'immigration illégale et le trafic d'êtres humains établisse une nette distinction entre la punition des trafiquants et la protection des victimes (souvent des réfugiés). De même, conformément à l'Article 31, la détention ne devrait jamais se fonder uniquement sur l'entrée clandestine ou le séjour illégal d'un demandeur d'asile sur le territoire et les demandes d'arrivants en situation irrégulière ne devraient jamais être classées comme "manifestement non fondées" en vertu de cette seule raison.

Il existe des démarches plus positives pour réduire l'immigration clandestine: la création de possibilités d'implantation à partir de zones spécifiques; l'initiation d'un dialogue politique permanent sur la question avec des groupes de réfugiés et de migrants; des campagnes d'information dans les pays de transit et les pays d'origine, qui ne décrivent pas seulement les règles d'admission et les sanctions qui frappent l'entrée clandestine mais informent également les ressortissants nationaux sur leur droit à demander l'asile, les règles de pays tiers sûrs qui peuvent s'appliquer là où elles doivent l'être et leur droit d'exemption de sanctions pour entrée illégale s'ils sont demandeurs d'asile. De même, l'Union européenne devrait adopter une nouvelle mesure du Premier Pilier qui garantisse le respect par les Etats membres de la Conclusion Excom N° 53 du HCR relative au traitement des passagers clandestins qui demandent l'asile.

Retour

Les personnes qui ne peuvent être acceptées en tant qu'immigrés ou réfugiés devraient quitter le pays dans des conditions de sécurité et de dignité. Celles qui n'ont pas d'autre choix que de partir devraient être assistées dans cette démarche et le retour volontaire devrait d'abord être tenté de préférence à des méthodes coercitives. L'assistance à la réintégration devrait, lorsque c'est possible, être offerte à de tels expulsés et, en cas de renvoi après une protection temporaire, une forme de surveillance internationale des renvois est essentielle. Le développement de normes minimales est nécessaire pour le retour involontaire, comprenant le respect des droits de l'homme fondamentaux pendant le processus de renvoi.

En ce qui concerne le rapatriement de migrants en situation irrégulière, nous souhaitons souligner le fait que les accords de réadmission constituent des véhicules inappropriés de renvoi vers des "pays tiers sûrs". Le fait de mêler, dans la pratique, migrants et

demandeurs d'asile déboutés avec des demandeurs d'asile qui sont renvoyés vers des pays tiers sûrs (dont les demandes d'asile n'ont pas encore été examinées substantiellement) accroît le risque de refoulement. Le HCR a critiqué les Recommandations du Conseil concernant les accords de réadmission pour manque de protection des données (la seule protection fait référence à des informations sur les demandeurs qui ne sont pas renvoyés directement dans leur pays d'origine) et en raison du fait qu'ils ne requièrent pas que les Etats soient signataires de la Convention de Genève de 1951 et du Protocole de 1967. De notre point de vue, la mise en œuvre de ces Recommandations du Troisième Pilier doit être entièrement évaluée avant que l'Union ne prenne de nouvelles mesures pour les transposer en mesures du Premier Pilier.

Recommandations

- Etablir des politiques relatives à l'immigration irrégulière et au trafic de personnes dans un contexte approprié, parallèlement à des politiques tendant à promouvoir les droits humains et le développement socioéconomique ainsi que des politiques humanitaires et d'immigration à des fins d'emploi et éviter des restrictions disproportionnés en réponse à ces problèmes.
- S'abstenir de contrôles internes inutiles (contrôles d'identité, etc.) susceptibles de porter atteinte aux libertés civiles et d'engendrer une discrimination à l'encontre des populations issues de minorités ethniques.
- Etablir une distinction entre les problèmes d'emploi illégal au sens large et l'entrée et le séjour illégal. Les employeurs devraient être sujets à des inspections du travail qui ne se concentrent pas uniquement sur les travailleurs irréguliers.
- Veiller à ce que les politiques de lutte contre l'immigration clandestine soient formulées avec le respect requis de l'Article 31 de la Convention de Genève de 1951 (par exemple, en s'abstenant de détenir des demandeurs d'asile qui entrent illégalement et de catégoriser les demandes de telles personnes comme "manifestement non fondées").
- Adopter des mesures plus positives pour combattre l'immigration clandestine (par exemple, des campagnes d'information objectives dans les pays d'origine et de transit et une mesure de Premier Pilier concernant l'accueil des passagers clandestins qui demandent l'asile).
- Engager les communautés de réfugiés et d'immigrés dans un dialogue politique permanent afin de

trouver et de mettre en oeuvre des solutions aux questions de trafic de personnes et de l'irrégularité.

- Adopter des normes minimales pour les retours forcés, recommandant l'utilisation de méthodes non coercitives et une assistance à la réintégration lorsque c'est possible.
- S'abstenir de recourir à des accords de réadmission pour le renvoi de demandeurs d'asile vers des pays tiers sûrs avant qu'une série de garanties supplémentaires n'aient été établies.

II. Intégration et lutte contre le racisme

15. CONDITIONS DE SEJOUR DES RESORTISSANTS DE PAYS TIERS

Article 63(4): "... des mesures définissant les droits des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans un Etat membre et les conditions dans lesquelles ils peuvent séjourner dans les autres Etats membres."

La libre circulation des personnes comprend le droit des citoyens de l'UE et de leurs conjoints, indépendamment de leur nationalité, ainsi que des citoyens des Etats membres de l'Espace Economique Européen (EEE), à chercher un emploi et à être traités de façon égale dans un Etat membre autre que le leur ainsi qu'à séjourner dans cet Etat membre. Les ressortissants provenant d'autres Etats et qui séjournent légalement dans un Etat membre ne jouissent pas de ces droits. En outre, un certain nombre d'inégalités existent entre les groupes de ressortissants de pays tiers en fonction de leur nationalité et de divers accords conclus entre leur pays d'origine et l'Union européenne. Les Accords d'association et de coopération comprennent ordinairement des clauses relatives à l'égalité de traitement et à l'anti-discrimination en termes de conditions de travail, de rémunération et de sécurité sociale. Cependant, on trouve des différences significatives entre l'élaboration de ces clauses dans les Accords eux-mêmes et dans les Décisions des Conseils d'association et de coopération. L'Accord d'association qui octroie le plus de droits est l'Accord d'association CE-Turquie et les Décisions de son Conseil d'association.

En vue de promouvoir une égalité de traitement des citoyens de l'UE et des ressortissants de pays tiers et en vue de faciliter la mobilité au sein de l'Union européenne, les auteurs du présent document proposent que des mesures soient prises pour permettre la libre circulation des ressortissants de pays

tiers. Cela devrait prendre la forme d'une Directive.

Cette Directive devrait établir le droit des ressortissants de pays tiers, dûment enregistrés comme appartenant au marché du travail d'un Etat membre, à renouveler, après un séjour légal d'une année, leur permis de travail et de séjour. Au terme de deux années de travail légal, l'accès devrait être accordé à tout emploi rémunéré. Au terme de trois années d'emploi rémunéré ou d'emploi indépendant, les ressortissants de pays tiers devraient jouir d'un libre accès à tout emploi rémunéré ou emploi indépendant dans tout Etat membre. Il n'y aurait aucune restriction aux droits des ressortissants de pays tiers à fournir et bénéficier de services sur le territoire de l'Union européenne.

En termes de conditions de travail et de rémunération, les ressortissants de pays tiers devraient se voir accorder un traitement égal à celui des ressortissants des Etats membres. Pour ce qui concerne les dispositions sociales, les ressortissants des pays tiers qui ont droit au libre accès sur le marché du travail de tout Etat membre devraient bénéficier du même traitement que les citoyens européens pour ce qui concerne les avantages sociaux et fiscaux, l'accès à l'emploi ou au travail indépendant, l'orientation ou la formation professionnelle, les droits syndicaux, le droit d'association, l'accès au logement, la sécurité sociale, l'éducation, les soins de santé, la fourniture de biens et de services. Les ressortissants de pays tiers et leurs familles qui jouissent du libre accès à l'emploi salarié ou au travail indépendant devraient se voir accorder un permis de séjour de cinq ans qui devrait être automatiquement renouvelable.

Recommandations

- Adopter une Directive qui octroie la liberté de circulation aux ressortissants de pays tiers après trois ans d'emploi régulier.
- Veiller à ce que, en termes de dispositions sociales, les ressortissants de pays tiers qui ont droit au libre accès sur le marché du travail bénéficient du même traitement que les citoyens européens.

Pour une position plus détaillée sur cette question, veuillez vous référer à:

The Starting Line, "Propositions de mesures législatives visant à combattre le racisme et à promouvoir l'égalité des droits dans l'Union européenne" (juin 1998)

16. LUTTE CONTRE LE RACISME

Article 13: “Sans préjudice des autres dispositions du présent Traité et dans les limites des compétences que celui-ci confère à la Communauté, le Conseil, agissant à l’unanimité sur une proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre les mesures appropriées en vue de combattre la discrimination basée sur le sexe, l’origine raciale ou ethnique, la religion ou la croyance, le handicap, l’âge ou l’orientation sexuelle.”

Les institutions européennes ont toujours maintenu que, jusqu’au Traité d’Amsterdam, ils n’avaient aucune compétence pour agir sur le racisme et la xénophobie. L’inclusion de l’Article 13 dans le Traité établissant la Communauté européenne constitue un formidable pas en avant. Il s’agit d’une clause générale couvrant différents motifs de discrimination. Toutefois, il n’a pas d’effet direct et toute action de l’UE basée sur cette clause requiert l’unanimité des voix.

En décembre 1998, la Commission européenne annonçait qu’elle préparait deux mesures différentes basées sur l’Article 13. La première de ces mesures est une Directive cadre traitant d’une manière générale tous les motifs de discrimination dans le domaine de l’emploi. La seconde mesure est une Directive qui traite spécifiquement de la discrimination raciale couvrant les biens et services, la santé, l’éducation et le sport. Dans le même mois, le Parlement européen a demandé à la Commission européenne de considérer les propositions avancées par le Starting Line Group. Les propositions d’une Directive par le Groupe sont inspirées de la législation européenne existante en matière d’égalité des chances entre hommes et femmes et concernant l’inversion de la charge de la preuve dans des cas de discrimination. Elles comprennent les principes suivants:

- interdiction sous peine de sanctions légales de la discrimination, des représailles, de l’incitation ou de la pression, directe ou indirecte, à la discrimination raciale, à l’établissement ou à l’activité de toute organisation qui encourage une telle incitation ou pression ainsi que le racisme institutionnalisé par des actes ou pratiques des autorités ou institutions publiques;
- protection égale des citoyens européens et des ressortissants de pays tiers;
- assistance des plaignants (enquête efficace, jugement équitable, accès à l’information appropriée, décisions judiciaires);
- système de réparations (indemnisation suffisante pour dommages à la fois pécuniaires et non pécuniaires);

- établissement d’organes appropriés auxquels les plaintes peuvent être soumises et établissement de procédures de conciliation.

Les Directives devraient assurer la protection contre la discrimination raciale et religieuse dans les domaines suivants: exercice d’une activité professionnelle, qu’il s’agisse d’un emploi salarié ou d’un travail indépendant, accès à tout emploi ou toute fonction, licenciements et autres conditions de travail, sécurité sociale, santé et avantages sociaux, éducation, orientation et formation professionnelle, logement, fournitures de biens, équipements et services, et participation à la vie politique, économique, sociale, culturelle et religieuse ou à tout autre domaine de la vie publique.

Recommandation

- Veiller à ce que les Directives proposées en matière de lutte contre le racisme se conforment étroitement aux recommandations du Starting Line Group et fournissent un cadre cohérent de sanctions légales, de procédures de plaintes et de conciliation.

Pour une position plus détaillée sur cette question, veuillez vous reporter à:

The Starting Line, “Propositions de mesures législatives visant à combattre le racisme et à promouvoir l’égalité des droits dans l’Union européenne” (juin 1998)

17. CITOYENNETE EUROPEENNE ET DROITS POLITIQUES

Article 17: “La citoyenneté de l’Union est établie par le présent article. Toute personne titulaire de la nationalité d’un Etat membre sera citoyen de l’Union. La citoyenneté de l’Union complète et ne remplace pas la citoyenneté nationale.”

Le Traité de l’Union européenne a introduit la citoyenneté européenne, qui, parmi d’autres droits, autorise les ressortissants d’Etats membres à voter et se présenter comme candidats aux élections municipales organisées dans les Etats membres dans lesquels ils sont résidents légaux. Les ressortissants d’Etats extracommunautaires sont privés de tels droits. Afin de promouvoir une égalité de traitement entre les ressortissants de l’UE et les ressortissants de pays tiers en séjour légal, des mesures devraient être prises afin d’éliminer cette forme de discrimination.

Un premier pas devrait être franchi en ce sens avec la ratification et la mise en œuvre, sans réserve, de la *Convention européenne sur la participation des étrangers dans la vie publique au niveau local*. Cette Convention ne comporte aucune clause quant à la participation aux élections du niveau européen. Dès lors, l'action au niveau européen est requise pour élaborer des règles communes définissant les droits des ressortissants de pays tiers en séjour légal dans un Etat membre à exercer des droits politiques dans la liberté et la dignité. Sur base de l'Article 308, la Commission européenne devrait proposer une mesure qui octroierait le droit de vote, aux niveaux local et européen, aux ressortissants de pays tiers après cinq ans de séjour légal dans un Etat membre.

Recommandation

- Proposer une mesure qui accorderait le droit de vote aux niveaux local et européen à des ressortissants de pays tiers après cinq ans de séjour légal dans un Etat membre.

Pour une position plus détaillée sur cette question, veuillez vous reporter à:

The Starting Line, "Propositions de mesures législatives visant à combattre le racisme et à promouvoir l'égalité des droits dans l'Union européenne" (juin 1998)

ECRE, "Position on the integration of refugees in Europe" (septembre 1999)

III. L'immigration en termes de politique étrangère

Généralement, la migration internationale est considérée essentiellement comme une question relevant des départements de la Justice et des Affaires intérieures. Pourtant, des mouvements légaux ou clandestins de personnes d'un pays vers un autre, sur base temporaire ou permanente, pour des raisons politiques, économiques ou sociales, constituent également des questions relevant des relations internationales, comme le reconnaissent bon nombre de déclarations politiques et de plans d'action européens. Ce n'est que récemment que les institutions européennes ont commencé à envisager la manière dont cette question pouvait être effectivement intégrée dans l'agenda de politique étrangère. Pour exemples, on pourrait citer le Plan d'action de 1998 sur l'Afflux des migrants venant d'Irak et de la région limitrophe ainsi que la création du Groupe de travail de haut niveau traitant de l'asile et de l'immigration,

qui a été invité à préparer un dossier en vue du Sommet de Tampere sur des approches interpilliers de l'asile et de l'immigration.

Une approche globale liant l'immigration et l'asile aux politiques étrangères devrait servir de point de départ au cadre existant des relations étrangères de l'Union européenne et de son programme politique. La Communauté européenne a conclu de nombreux traités qui réglementent les relations économiques, financières et commerciales entre la Communauté et les pays extracommunautaires. Ces traités comprennent souvent des clauses relatives à l'immigration (par exemple, sur l'égalité de traitement et la non-discrimination vis-à-vis des ressortissants des parties contractantes). De plus en plus, des matières liées à ce que l'on appelle la prévention migratoire ou la réduction des pressions migratoires sont incluses dans la révision d'accords existants ou dans la conclusion de nouveaux accords. On peut citer par exemple les Accords de coopération et d'association conclus avec les pays méditerranéens (les conventions d'association euro-méditerranéennes), avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (les conventions de Lomé) et avec les pays d'Europe centrale et orientale (les Accords européens).

18. LES ACCORDS EURO-MEDITERRANEENS

Les nouveaux Accords d'association euro-méditerranéens se fixent pour objectif la création d'une zone de libre échange et contiennent également des clauses relatives à la circulation des personnes. En outre, les Accords font appel à la création d'un "dialogue dans le domaine social". Ce dialogue aura un rapport particulier avec les problèmes liés aux aspects suivants: les conditions de vie et de travail des migrants, l'immigration, l'immigration clandestine et les conditions de retour des personnes en situation irrégulière, les initiatives et programmes favorisant l'égalité de traitement entre les ressortissants des parties contractantes, la compréhension mutuelle des cultures et des civilisations ainsi que le développement de la tolérance et l'abolition de la discrimination. Il a pour priorités la réduction des pressions migratoires, particulièrement par la création d'emploi et le développement de formations dans les zones d'émigration, la lutte contre l'immigration clandestine et la réadmission des personnes rapatriées (immigrés clandestins et demandeurs d'asile déboutés). Dans le cadre des politiques méditerranéennes, nous estimons nécessaire pour l'Union européenne d'adopter des mesures qui réduisent effectivement les pressions migratoires, facilitent les échanges humains et veillent à ce que la libéralisation

du commerce s'accompagne d'une libéralisation du mouvement des personnes.

Dans le champ de la coopération décentralisée, le programme de Migration MED vise à promouvoir la coopération et le développement de réseaux et de partenariats transméditerranéens entre communautés locales de l'Union et des Etats méditerranéens extra-communautaires, et entre les organisations concernées par les migrants et la migration dans les deux régions. Les auteurs du présent document soutiennent fermement ce processus, en particulier l'implication de la société civile.

19. LES CONVENTIONS DE LOMÉ

Une longue tradition de coopération économique et financière unit la Communauté européenne et les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) par l'adoption et la mise en œuvre d'accords de coopération, connus sous le nom de Conventions de Lomé. Dans une annexe à la quatrième Convention de Lomé, l'égalité de traitement est accordée aux ressortissants des Etats ACP signataires qui vivent dans des Etats membres de l'UE en termes de conditions de travail, de rémunération et d'avantages de sécurité sociale liés à l'emploi. Cependant, ces clauses n'ont pas d'effet direct et restent plus faibles que celles contenues dans certains autres accords d'association. La quatrième Convention de Lomé devrait être amendée afin de développer et d'étendre ces clauses, y compris celles qui se trouvent dans le corps fondamental du texte.

De même, pour ce qui concerne la révision proposée de cette Convention, on trouve des références à la question de la migration internationale. Il est suggéré que cette question devienne l'un des sujets du dialogue politique entre les parties contractantes. En outre, elle affirme que la migration interafricaine à grande échelle constitue un élément positif d'intégration économique mais qu'en même temps, du fait de l'insuffisance de contrôle à ce niveau, elle peut être source d'instabilité politique. Un rapport du Parlement européen sur la révision de la Convention de Lomé reconnaît, à juste titre, le rôle potentiel que les migrants pourraient jouer dans le développement, que ce soit dans le pays d'accueil ou, à leur retour, dans leur pays d'origine.

20. LES ACCORDS EUROPEENS (ELARGISSEMENT DE L'UE)

Les Accords européens constituent le cadre de relations bilatérales entre les pays d'Europe centrale et orientale, la Communauté européenne et les Etats

membres. Leur objectif ultime consiste à faciliter l'adhésion à l'Union en aidant les Etats associés à adapter leur législation à celle de la législation communautaire. A cette fin, la coopération a été établie au travers d'une large gamme de secteurs, avec l'appui et l'assistance technique relevant du programme Phare. Les Accords prévoient l'ouverture progressive du marché européen aux marchandises, capitaux et services en provenance des pays concernés. Parallèlement à cette ambition d'instituer la libre circulation des biens, les Accords européens contiennent des clauses portant sur le mouvement des travailleurs et des travailleurs indépendants.

Dans l'Agenda 2000, la Commission européenne a conclu que le défi central de l'élargissement était lié aux domaines du Troisième Pilier et, en particulier, à la politique d'asile, à la libre circulation des personnes et au crime organisé. Le contrôle des futures frontières extérieures orientales de l'Union européenne, selon la Commission, a peu de chances de répondre aux normes actuelles de contrôle. En conséquence, les pays candidats à l'adhésion devront, après leur adhésion, être soumis à des périodes de transition avant de pouvoir bénéficier d'une réelle liberté de mouvement des personnes. Dans ce contexte, l'Union a adopté certains programmes en vue d'assister les pays candidats dans le renforcement de leurs contrôles frontaliers. Le programme horizontal de la Justice et des Affaires intérieures finance de nombreuses mesures de mise en œuvre de l'acquis communautaire et d'établissement d'institutions dans les domaines de la Justice, de l'asile, de l'immigration et de la coopération policière. D'autres programmes financent la formation, particulièrement des officiers de douanes. La formation, l'échange et la coopération en matières d'immigration, d'asile et de franchissement des frontières extérieures sont garantis par le programme Odysseus.

Nous croyons que la mise en œuvre du processus d'élargissement ne devrait pas se focaliser sur le renforcement des frontières au détriment de la formation et de l'assistance concernant le droit d'asile. Dans ses évaluations quant à savoir si un Etat associé répond aux critères d'adhésion en matière de Justice et d'Affaires intérieures, l'UE devrait s'assurer que la conformité avec les droits de l'homme internationaux et les normes légales des réfugiés ne se limite pas simplement à une question de législation mais concerne également une pratique conséquente. Il devrait exister une transparence bien plus grande et une consultation bien plus importante des organisations non gouvernementales dans les négociations et les préparations liées à l'élargissement du système d'asile et d'immigration de l'UE.

Nous sommes d'avis que l'adhésion en soi ne conduira pas à un mouvement accru des nouveaux citoyens

de l'UE vers les Etats membres plus anciens. Ces craintes ont été exprimées à chaque fois que la Communauté/l'Union s'est élargie et se sont révélées non fondées. Les droits de libre circulation facilitent mais n'induisent pas le mouvement des citoyens de l'UE. C'est pourquoi les périodes de transition ne devraient pas excéder deux ans.

Enfin, nous pensons qu'alors que l'acquis du Troisième Pilier est, au moins partiellement, renégocié dans la mesure où il est transposé dans le Premier Pilier, et que des mesures nouvelles sont proposées, la position des Etats associés devrait être pleinement prise en compte afin de créer des systèmes régionaux qui soient vraiment viables et équitables dans une Union européenne élargie. En même temps, l'assistance au "second tiers" des Etats associés et aux autres Etats d'Europe centrale et orientale devrait être au moins maintenue aux niveaux actuels en reconnaissance des efforts qu'ils consentiront à investir dans leurs systèmes d'immigration et d'asile après l'élargissement de l'UE.

21. "ACCUEIL DANS LA REGION" DES REFUGIES

Une part des tâches du Groupe de travail de haut niveau relatif à l'asile et à l'immigration consiste à examiner les propositions portant sur "l'assistance à l'accueil des personnes déplacées dans la région d'origine", et la position de la présidence allemande de 1999 sur la politique d'asile fait référence à: "des efforts conjoints de la communauté internationale pour garantir que le refuge puisse être octroyé avant tout dans la région d'origine". Ce sont les dernières d'une longue série de propositions portant sur ce thème, telles que celles qui ont résulté des Consultations intergouvernementales de Genève au milieu des années 90. Certaines propositions se fondent sur le travail humanitaire et de protection du HCR et constituent d'admirables suppléments au système actuel de l'asile en Europe. D'autres aspects donnent l'impression d'être motivés par la volonté de débarrasser l'Europe des étrangers issus d'autres continents et de réduire la responsabilité européenne, en ce qui concerne la protection des réfugiés, à une simple responsabilité financière. Il n'est pas aisé de généraliser à propos de l'accueil dans la région, bien que le présupposé sur lequel il se fonde, à savoir que les réfugiés sont toujours mieux intégrés plus près de leur pays d'origine et devraient fuir par voie terrestre plutôt qu'en montant à bord d'un avion ou d'un bateau de transport international, soit hautement discutable.

Nous admettons que, si des Etats membres continuent à étendre leurs contrôles de frontières au

niveau extraterritorial, il appartient également à l'UE, avec le soutien du HCR et d'autres organes internationaux, de concevoir des mécanismes d'accueil de réfugiés et de protection à un niveau extraterritorial. Toutefois, de tels mécanismes sont souvent dangereusement fragiles et les leçons de l'histoire (ports sûrs en Bosnie, par exemple) devraient toujours rester en mémoire. Au minimum, nous recommandons que les Etats de l'UE puissent veiller à l'intégrité physique, aux droits et aux intérêts de toutes les personnes accueillies et protégées par tout plan d'"accueil dans la région" parrainé par l'UE, et garantir que les personnes déplacées ne soient pas forcées de se rendre dans de tels lieux d'accueil contre leur volonté ni empêchées de quitter de tels lieux pour rechercher une protection ailleurs.

Recommandations

- Soutenir une approche globale qui lie les politiques d'immigration et d'asile aux politiques étrangères, où le cadre des relations étrangères existant dans l'Union européenne et son agenda politique soient pris comme point de départ.
- Mettre sur pied un groupe de travail interpilliers composé de représentants des Etats membres et de la Commission européenne, qui développe davantage les politiques liant les questions d'asile et d'immigration et les affaires étrangères, qui mette l'accent sur la gestion des causes profondes de l'immigration forcée.
- Renforcer l'engagement de l'Union européenne dans le respect universel des droits de l'homme et le contrôle de la mise en œuvre des instruments publics (conventions internationales, etc.) ainsi que privés (déclarations de mission ou codes de conduite du secteur des affaires) qui assurent l'application des droits de l'homme. Impliquer les ONG dans cette tâche de contrôle.
- Mettre en œuvre des politiques commerciales qui respectent les engagements de l'UE en matière de droits de l'homme et de développement social et économique des pays extracommunautaires.
- Dans le cadre des politiques euro-méditerranéennes et de la coopération entre l'UE et les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), adopter des mesures qui facilitent les échanges humains et veillent à ce que la libéralisation du commerce s'accompagne d'une libéralisation du mouvement des personnes.
- Inclure le sujet de l'immigration au nombre de ceux qui sont traités dans le dialogue politique UE-ACP, et développer des politiques qui considèrent

les migrants comme une ressource, tant vis-à-vis des pays d'accueil que, lors de leur retour, à l'égard de leurs pays d'origine.

- Aider les pays en développement dans la conception et la mise en œuvre de politiques relatives à la circulation des personnes, à la protection des réfugiés et à l'intégration sociétale des migrants et des réfugiés.
- S'abstenir de renvoyer les demandeurs d'asile vers des pays tiers sûrs en recourant à des accords de réadmission (ou accords d'association et de coopération contenant des clauses de réadmission) visant le renvoi des demandeurs d'asile déboutés et autres immigrés clandestins.
- Pour ce qui concerne l'adhésion des Etats d'Europe centrale à l'UE, adopter des mesures qui permettent une totale liberté de mouvement après une période n'excédant pas deux ans après l'adhésion.
- Impliquer les Etats associés dans les débats de l'UE relatifs aux nouvelles mesures relevant du titre IV, particulièrement en ce qui concerne les programmes de solidarité régionale ou à la transposition de la Convention de Dublin au Premier Pilier.
- Mener les travaux d'évaluation des Etats associés selon une perspective d'asile et d'immigration avec une transparence et une implication des ONG bien plus grandes.
- Aider les Etats associés à honorer leurs obligations conformément à la législation internationale des droits de l'homme et des réfugiés, avec une référence particulière aux normes de la CEDH et du HCR et à la meilleure pratique en vigueur parmi les Etats membres de l'UE.
- Introduire l'accueil ou la protection extraterritoriale des réfugiés dans la "région d'origine" avec circonspection et uniquement lorsque l'intégrité physique et les droits de toutes les personnes accueillies ou protégées sont assurés.
- S'assurer que les personnes déplacées ne soient jamais, contre leur volonté, contraintes à chercher refuge dans la région d'origine ni empêchées de partir à la recherche d'une protection ailleurs.

Pour des positions plus détaillées à ce sujet, veuillez vous reporter à:

MPG et la Commission des Eglises pour les Migrants en Europe, "Relations extérieures de l'UE et migration internationale" (janvier 1999)

MPG, "Recommandations de la Table ronde des ONG consacrée aux politiques euro-méditerranéennes" (février 1999)

ECRE, "Position on the Enlargement of the European Union in relation to Asylum" (septembre 1998)

ECRE, "Observations on the Establishment of the High Level Group on Asylum and Migration" (juin 1999)

Sommaire: plan d'action alternatif d'ECRE, MPG et ENAR sur la meilleure manière de mettre en oeuvre les dispositions du Traité d'Amsterdam relatives aux politiques de migration, d'asile, d'intégration et de lutte contre le racisme

PRINCIPES

Lors de la mise en œuvre des dispositions du Traité d'Amsterdam relatives aux politiques d'asile, d'immigration et de lutte contre le racisme, les principes suivants doivent être respectés.

- A. Les principes et obligations des **droits de l'homme universels et du droit international relatif aux réfugiés** et la tradition de **démocratie et de politique humanitaire**.
- B. Le principe d'optimisation de la protection et du bien-être des réfugiés, migrants et autres ressortissants de pays tiers partout où la chose s'avère possible, y compris les principes **d'égalité de traitement et de non-discrimination** ainsi que la promotion de la diversité culturelle.
- C. Le principe de **solidarité et d'association**, tant entre les États de l'UE, qu'entre l'UE et d'autres États européens et entre l'Europe et les pays en développement.
- D. Les principes de **contrôle démocratique et judiciaire** du processus décisionnel et le principe de **transparence et de consultation de la société civile**, y compris les demandeurs d'asile et les réfugiés, les migrants et autres communautés minoritaires.
- E. Le principe d'**efficacité opérationnelle**, basée sur une évaluation minutieuse des mesures existantes et soupesée à l'aune des principes et obligations susmentionnés.

RECOMMANDATIONS POLITIQUES

Mesures générales

- I. La mise en œuvre de l'agenda relatif à l'asile et l'immigration du Traité d'Amsterdam dans son ensemble doit se montrer en totale conformité avec notamment:
 - (a) la Convention de 1951 concernant le Statut des Réfugiés et le Protocole de 1967;
 - (b) les normes établies par le Comité exécutif du HCR ainsi que celles énoncées dans le Manuel

du HCR sur les procédures et critères de détermination du statut de réfugié;

- (c) la Convention internationale de 1990 relative à la Protection des droits de tous les travailleurs migrants et les membres de leur famille;
 - (d) la Convention internationale sur l'Élimination de toutes les formes de discrimination raciale;
 - (e) la Convention européenne de 1950 pour la Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
2. Il convient d'entreprendre une analyse permettant de déterminer les mesures qui requièrent l'intégration de normes mondiales, nécessitant une harmonisation par le biais de forums mondiaux et qui font l'objet même d'un établissement de normes de l'UE.
 3. La Décision de 1997 de l'UE sur le contrôle de la mise en œuvre des instruments du Troisième Pilier doit servir de base pour un contrôle et une évaluation ultérieurs, d'après une perspective axée sur les droits de l'homme ainsi que sur l'aspect technique, des mesures existantes du Troisième Pilier avant leur codification ultérieure.
 4. L'Union doit se préparer à voter, en 2004, le traitement de ces sujets au même titre que toute autre loi communautaire, avec des contrôles démocratiques et judiciaires adéquats.
 5. La Conférence des Commissions des Affaires européennes (COSAC), qui compte en son sein des représentants des parlements nationaux, doit examiner toute proposition législative ou toute initiative relevant du nouveau Titre qui pourraient avoir un rapport direct avec les droits et libertés des individus.
 6. Les États membres doivent permettre aux ONG spécialisées, aux organes de l'ONU et autres organisations internationales de remplir leur rôle consultatif en transmettant tous les documents pertinents bien avant les décisions finales du Conseil.
- ### Mesures / Actions spécifiques
- #### **Contrôle aux frontières intérieures**
7. Adopter, à la première occasion, la proposition de la Commission de 1995 d'une Directive relative à

la suppression des contrôles sur les personnes aux frontières intérieures.

Contrôle aux frontières extérieures

8. Inclure le rôle des gardes frontaliers dans la réception et le compte rendu des demandes d'asile dans des instruments portant sur le franchissement des frontières extérieures, dont le Manuel des pratiques de contrôle des personnes aux frontières extérieures (avec référence à la Recommandation du Conseil de l'Europe adoptée à ce sujet en décembre 1998).
9. Réviser régulièrement la liste commune des visas afin d'en exclure les pays en proie à la guerre civile, la violence généralisée ou la violation à grande échelle des droits de l'homme.
10. Reconsidérer l'application extraterritoriale des contrôles aux frontières de l'UE, en particulier dans les pays qui produisent un nombre important de demandeurs d'asile.
11. Abolir la "fiction" légale de zones internationales dans les aéroports des Etats membres de l'UE.

Libre circulation

12. Adopter, à la première occasion, la proposition de la Commission de 1995 d'une Directive relative au droit des ressortissants de pays tiers de circuler à l'intérieur de l'Union.

Incorporation de Schengen

13. Lier l'incorporation de Schengen aux Directives de la Commission portant sur le contrôle aux frontières intérieures et la libre circulation de sorte que l'ensemble des quinze Etats membres puissent introduire ces dispositions.
14. Amender l'acquis de Schengen dans le sens des recommandations du Parlement européen, rendant tous les visas vraiment applicables dans l'ensemble de l'UE.
15. Annuler les dispositions relatives à la responsabilité des transporteurs dans la mesure où elles peuvent donner lieu à une violation de la législation internationale des droits de l'homme.

La Convention de Dublin et la Pratique des pays tiers «sûrs»

16. Reporter le développement d'un nouvel instrument au sens de l'Article 63(1)(a) ou la transposition directe de la Convention de Dublin au Premier Pilier jusqu'à ce que la mise en œuvre de cette Convention puisse être complètement évaluée du point de vue du partage des responsabilités, de l'efficacité administrative et, plus important encore, de la protection des réfugiés.
17. Mettre en œuvre la Convention de Dublin (et tout nouvel instrument qui pourrait la remplacer) de façon humaine et souple, recourant davantage aux clauses "humanitaires" et clauses "d'exemption".
18. S'assurer que tout nouvel instrument développé en vue de déterminer la responsabilité de l'Etat respecte pour le moins l'unité familiale des demandeurs, leurs droits socio-économiques et leur accorde un droit de recours contre une décision de transfert suspensif de leur demande.
19. Interrompre la pratique des renvois vers des pays tiers "sûrs" au moins jusqu'à ce qu'une batterie harmonisée de garanties supplémentaires soit introduite. Préciser les critères communs de l'UE ainsi que les procédures pour déterminer la "sûreté" d'un pays tiers.

Conditions d'accueil des demandeurs d'asile

20. Adopter un instrument contraignant portant sur l'accueil des demandeurs d'asile qui établisse des normes standard communes concernant, notamment, le lieu de résidence et la liberté de choix, les durées maximales en hébergement collectif, l'assistance sociale, l'emploi, l'éducation, les soins de santé, le traitement des femmes et des enfants, et qui ne pose aucune discrimination entre les différentes catégories de demandeurs d'asile. S'assurer que cet instrument est pleinement conforme aux normes légales internationales.
21. Exclure de cet instrument la question de la détention des demandeurs d'asile.

Définition du concept de réfugié

22. S'assurer qu'en cas de développement d'un nouvel instrument interprétant la définition existante de réfugié, celui-ci ne transpose pas la Position commune de l'UE de 1996 sur l'application har-

monisée de la définition du terme de “réfugié” au sens de l’Article 1er de la Convention de Genève sans amender la question des agents de persécution conformément aux recommandations du HCR.

23. Développer l’encadrement des demandes liées au sexe avec le HCR ou par une série de lignes directrices de l’Union européenne.
24. Proposer un nouvel instrument comportant une définition supplémentaire du concept de réfugié pour l’Europe dans les deux prochaines années, qui permette d’en tirer une forme complémentaire harmonisée de protection.
25. S’assurer que les instruments développés selon d’autres articles du Traité relatifs à l’harmonisation des procédures et l’intégration sociale des réfugiés s’appliquent également à cette forme complémentaire de protection.

Procédures d’asile et procédures de cessation

26. Poursuivre le développement d’un instrument cohérent portant sur les garanties minimales des procédures d’asile nationales et s’assurer que cet instrument s’applique à la détermination et la cessation de tout type de statut de réfugié (Convention de 1951, formes de protection complémentaire et/ou subsidiaire harmonisées au niveau national).
27. Garantir que ce nouvel instrument évite au moins les insuffisances de la Résolution sur les Garanties minimales en ce qui concerne les procédures accélérées.
28. Inclure dans ce nouvel instrument des dispositions qui mettent l’accent sur la nécessité de décisions initiales de bonne qualité et sur la nécessité de donner priorité à certains cas vulnérables et manifestement bien fondés.

Protection temporaire et mesures d’urgence

29. A la première occasion, adopter un instrument basé sur le projet d’Action commune de l’UE relative à la protection temporaire des personnes déplacées, actuellement en cours de discussion.
30. S’assurer que toutes mesures d’urgence ad hoc prises par l’UE avant l’adoption de cet instrument respectent les obligations que requiert la législation internationale des droits de l’homme et des réfugiés.

Partage des responsabilités

31. Développer, dès que possible, un accord régional portant sur le partage des responsabilités qui accroisse sensiblement la capacité de protection des réfugiés au sein de l’Union.
32. Donner priorité des programmes de solidarité financière et poursuivre le développement du Fonds européen pour les réfugiés en vue d’une Union européenne élargie.
33. Adopter un accord non contraignant sur la participation de l’UE, en tant que bloc, dans le système de réinstallation des populations du HCR comme première étape vers un partage mondial des responsabilités.

Pays d’origine «sûr» et protocole d’asile

34. A la première occasion, retirer le Protocole 29 du Traité (c’est-à-dire lors de la prochaine Conférence intergouvernementale consacrée à la réforme de l’Union) et, dans l’intervalle, poursuivre les examens individuels de toutes les demandes d’asile introduites par des ressortissants des Etats membres de l’UE.
35. S’opposer à la définition de demandeurs d’asile en tant que “ressortissants de pays tiers” ou à toute autre référence, dans les nouveaux instruments développés sous le Premier Pilier, qui exclut les ressortissants de l’UE de la demande d’asile.
36. Veiller à ce qu’aucun demandeur d’asile ne soit exclu d’une procédure de détermination du statut de réfugié qui soit honnête et effective en déclarant sûr un pays ou une partie de pays.

Immigration, entrée et séjour

37. Adopter une Directive établissant les règles d’admission des ressortissants de pays tiers dans les Etats membres et y inclure les fondements d’une voie d’immigration adaptable en ce qui concerne le regroupement familial, l’immigration temporaire et permanente à des fins d’emploi et la régularisation du statut de certaines personnes qui ne peuvent être rapatriées.
38. Mettre en œuvre cette Directive au moyen de propositions de la Commission européenne, développées après consultation des Etats membres, du Parlement européen, d’organisations intergouvernementales et non gouvernementales.

39. Veiller à ce que l'embauche et l'emploi s'effectuent en totale conformité avec les normes établies dans la législation des droits de l'homme.

Regroupement familial

40. Adopter une Directive qui garantisse que les ressortissants de pays tiers peuvent bénéficier du droit au regroupement familial.

41. Octroyer ce droit aux résidents temporaires (y compris les étudiants) après un an de séjour et aux résidents de longue durée dans les mêmes termes que les citoyens de l'UE exerçant leurs droits de libre circulation.

42. S'opposer à la distinction entre réfugiés au sens de la Convention et autres réfugiés qui jouissent d'une forme complémentaire ou subsidiaire de protection lors de l'application de ce droit.

43. Lorsque la chose est possible, assister les migrants et réfugiés dans le maintien de contacts avec leur pays d'origine.

Immigration clandestine, séjour irrégulier et rapatriement

44. Etablir des politiques relatives à l'immigration irrégulière et au trafic de personnes au sein d'un contexte approprié, parallèlement à des politiques tendant à promouvoir les droits humains et le développement socioéconomique ainsi que des politiques humanitaires et d'immigration à des fins d'emploi et éviter des restrictions disproportionnées en réponse à ces problèmes.

45. S'abstenir de contrôles internes inutiles (contrôles d'identité, etc.) susceptibles de porter atteinte aux libertés civiles et d'engendrer une discrimination injuste à l'encontre des populations appartenant à des minorités ethniques.

46. Etablir une distinction entre les problèmes d'emploi illégal au sens large et l'entrée ou le séjour illégaux. Les employeurs devraient être sujets à des inspections du travail qui ne se concentrent pas uniquement sur les travailleurs irréguliers.

47. S'assurer que les politiques qui combattent l'immigration clandestine sont formulées dans le respect de l'Article 31 de la Convention de Genève de 1951 (par exemple, en s'abstenant de mettre en détention des demandeurs d'asile qui seraient entrés irrégulièrement et de classer les

demandes de telles personnes comme "manifestement non fondées").

48. Adopter des mesures plus positives pour combattre l'immigration clandestine (par exemple, en recourant à des campagnes d'information objectives dans les pays d'origine et de transit et à une mesure de Premier Pilier concernant l'accueil de passagers clandestins demandant l'asile).

49. Engager les communautés de migrants et de réfugiés dans un dialogue politique permanent afin de trouver et de mettre en œuvre des solutions conjointes aux problèmes du trafic de personnes et de l'irrégularité.

50. Adopter des normes minimales pour les retours forcés, recommandant l'utilisation de méthodes non coercitives et une assistance à la réintégration lorsque cela s'avère possible.

51. S'abstenir de recourir à des accords de réadmission pour le renvoi des demandeurs d'asile sous prétexte de pays tiers "sûrs" avant qu'une série de garanties supplémentaires n'aient été établies.

Conditions de séjour des ressortissants de pays tiers

52. Adopter une Directive qui octroie aux ressortissants de pays tiers la libre circulation après trois ans d'emploi régulier.

53. S'assurer qu'en termes de dispositions sociales, les ressortissants de pays tiers qui ont droit au libre accès sur le marché du travail puissent jouir du même traitement que les citoyens européens.

Lutte contre le racisme

54. S'assurer que les Directives proposées en matière de lutte contre le racisme se conforment étroitement aux recommandations du Starting Line Group et fournissent un cadre cohérent de sanctions légales, de procédures de plainte et de conciliation.

Citoyenneté européenne et droits politiques

55. Proposer une mesure qui puisse accorder le droit de vote aux niveaux local et européen aux ressortissants de pays tiers après cinq ans de séjour légal dans un Etat membre.

L'immigration en termes de politique étrangère

56. Soutenir une approche globale qui lie les politiques d'asile et d'immigration aux politiques étrangères, en prenant pour point de départ le cadre existant des relations étrangères de l'Union européenne et son agenda politique.
57. Mettre sur pied un groupe de travail interpilliers composé de représentants des Etats membres et de la Commission européenne, qui développe davantage des politiques liant les questions d'immigration et d'asile et les affaires étrangères, qui mette l'accent sur le traitement des causes profondes de la migration forcée.
58. Renforcer l'engagement de l'Union européenne dans le respect universel des droits de l'homme et le contrôle de la mise en oeuvre des instruments publics (conventions internationales, etc.) et des instruments privés (déclarations de mission ou codes de conduite du secteur des affaires) qui assurent l'application des droits de l'homme. Impliquer les ONG dans cette tâche de contrôle.
59. Mettre en oeuvre des politiques commerciales qui respectent les engagements de l'UE en matière de droits de l'homme et de développement socio-économique des pays extracommunautaires.
60. Dans le cadre des politiques euro-méditerranéennes et de la coopération entre l'UE et les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), adopter des mesures qui facilitent les échanges humains et veillent à ce que la libéralisation du commerce s'accompagne d'une libéralisation de la circulation des personnes.
61. Intégrer le problème de l'immigration au nombre des sujets traités dans le cadre du dialogue politique UE-ACP et développer des politiques qui considèrent les migrants comme une ressource, tant vis-à-vis de leur pays d'accueil qu'à l'égard de leur pays d'origine, lors de leur retour.
62. Aider les pays en développement au niveau de la conception et de la mise en oeuvre de politiques relatives à la circulation des personnes, à la protection des réfugiés et à l'intégration sociétale des migrants et réfugiés.
63. Se garder de renvoyer les demandeurs d'asile vers des territoires de pays tiers "sûrs" en recourant à des accords de réadmission (ou des accords d'association et de coopération contenant des clauses de réadmission) visant le renvoi de demandeurs d'asile déboutés et autres migrants irréguliers.
64. En ce qui concerne l'adhésion des Etats d'Europe centrale à l'UE, adopter des mesures qui permettent une totale liberté de mouvement après une période n'excédant pas deux ans après l'adhésion.
65. Impliquer les Etats associés dans les débats de l'UE relatifs aux nouvelles mesures relevant du titre IV, particulièrement en ce qui concerne les programmes de solidarité régionale ou la transposition de la Convention de Dublin au Premier Pilier.
66. Mener les travaux d'évaluation des Etats associés selon une perspective d'asile et d'immigration avec une transparence et une implication des ONG accrues.
67. Aider les Etats associés à honorer leurs obligations conformément à la législation internationale des droits de l'homme et des réfugiés, avec une référence particulière aux normes de la CEDH et du HCR et à la meilleure pratique en vigueur parmi les Etats membres de l'UE.
68. Introduire l'accueil et la protection extraterritoriale des réfugiés dans la "région d'origine" avec circonspection et uniquement lorsque l'intégrité physique et les droits de toutes les personnes accueillies ou protégées sont assurés.
69. S'assurer que les personnes déplacées ne soient jamais contraintes à chercher refuge dans la région d'origine, contre leur volonté, ni empêchées de partir à la recherche d'une protection ailleurs.

REMERCIEMENTS

Les mandats et les membres participants des trois organisations qui ont publié le présent Dossier sont différents et, dès lors, la responsabilité première des déclarations et recommandations présentes dans chaque section peut être attribuée comme suit :

- ECRE - La Convention de Dublin et la Pratique du pays tiers "sûr"; Conditions d'accueil des demandeurs d'asile; Définition du réfugié; Procédures d'asile et procédures de cessation; Protection temporaire et mesures d'urgence; Partage des responsabilités; Les pays d'asile "sûrs" et le Protocole relatif à l'asile.
- ENAR & MPG - Contrôle aux frontières intérieures; Libre circulation; Immigration, entrée et séjour; Regroupement familial; Conditions de séjour des ressortissants de pays tiers; Lutte contre le racisme; Citoyenneté européenne et droits politiques.
- ECRE & MPG - Contrôle aux frontières extérieures; Incorporation de Schengen; Regroupement familial; Immigration clandestine, séjour irrégulier et rapatriement; L'immigration en termes de politique étrangère.

Membres du Groupe éditorial :

Isabelle Chopin
Ophelia Field
Jan Niessen
Friso Roscam Abbing

Production:

Helen Barnsley

Traduction

Dominique Barbier

Bruxelles, juin 1999

ECRE

European Council on Refugees and Exiles
(Conseil européen sur les réfugiés et les exilés)
Clifton Centre, Unit 22
110 Clifton Street
London EC2A 4HT
Royaume-Uni
Téléphone: +44 171 729 5152
Fax: +44 171 729 5141
E-mail ecre@ecre.org

ECRE - Bureau UE

72 rue du Commerce
1040 Bruxelles, Belgique
Téléphone +32 2 514 5939
Fax: +32 2 514 5922
E-mail: euecre@ecre.be

ENAR

European Network against Racism
(Réseau européen contre le racisme)
Secrétariat provisoire
174 Rue Joseph II
B-1000 Bruxelles, Belgique
Téléphone: +32 2 2305930
Fax: +32 2 280 09 25
Website : www.enar-eu.org

MPG

Migration Policy Group
E-mail: info@migpolgroup.com
Website: <http://www.fhit.org/mpg>

Juin 1999