

# NÉGOCIATIONS INTERGOUVERNEMENTALES EN MATIÈRE D'ASIL ET DE RÉFUGIÉS. ÉLÉMENTS POUR UNE STRATÉGIE EUROPÉENNE<sup>1</sup>

par L. DRÜKE (Dr. phil.)<sup>2</sup>

## INTRODUCTION

*A la base de bien des questions concernant l'asile, il y a la réalité : le nombre de personnes cherchant asile, déplacées pour des raisons difficiles à dissocier, a augmenté à un point tel que toutes les personnes concernées sont sérieusement poussées à gérer le problème adéquatement tant du point de vue humanitaire que politique. Le nombre de «réfugiés» augmente à travers le monde. Un grand nombre de personnes atteignent des pays d'accueil dans le monde tant développé qu'en développement, en quête d'une amélioration de leurs conditions économiques et sociales de vie, utilisant les mécanismes de l'asile particulièrement là où les possibilités alternatives de migrations ne leur sont pas disponibles.*

*Au même moment, les structures en place pour recevoir les étrangers et les réfugiés sont débordées, Ces facteurs exercent un effet combiné sur la volonté politique, les ressources et la compassion du public à une époque où la plupart des zones du monde subissent un déclin économique. L'état actuel de ces facteurs a eu des implications tant en ce qui concerne la fourniture d'assistance humanitaire et la recherche de solutions qu'en ce qui concerne la prestation par les Etats et par le HCR de leur fonction de protection des réfugiés.<sup>3</sup>*

*Alors qu'un nombre toujours plus grand de personnes dans bien des régions du monde sont forcées de fuir leur pays à cause de situation de violence menaçant leur sécurité ou leur liberté, leur traitement est basé sur des standards différents dans les diverses régions du monde, Dans certaines régions, elles reçoivent assistance et protection, dans d'autres elles peuvent être catégorisées par les autorités*

<sup>1</sup> Les vues exprimées dans cet article représentent celles de l'auteur et n'engagent pas les Nations Unies Ni le HCR. L'auteur remercie les interlocuteurs des Etats membres et des institutions européennes pour l'information qu'ils ont eu la gentillesse de lui fournir pour la préparation de ce travail.

<sup>2</sup> Fonctionnaire au sein du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCNUR) depuis 1977, L. DRÜKE a réalisé plusieurs missions en Afrique, en Asie du Sud-Est, Amérique Latine et Europe. Depuis 1990 elle assume les fonctions d'Administrateur Principal chargé des Affaires Européennes à la délégation du HCR pour les institutions européennes et le Benelux, à Bruxelles. MPA Harvard, ses publications incluent *Preventive Action on Refugee Producing Situations*, Diss., European University Studies, Lang Verlag, New York, 1990.

<sup>3</sup> «Questions actuelles relatives à l'asile», Document de travail du HCR sur l'harmonisation de l'asile en Europe, Genève, 13 mars 1992, p. 1.

compétentes pour la détermination du statut après recours et rejet comme étant des cas de non-réfugiés humanitaires non couverts par la Convention de 1951. Reconnaissant la complexité du problème d'adapter les normes universelles existantes aux nouvelles exigences régionales et internationales, les Etats et le HCR ont recommandé, dans le cadre du Groupe de travail sur les solutions et sur la protection accordée par le Comité Exécutif du programme du Haut Commissaire, entre autres, la décision suivante :

«La question d'un éventuel élargissement, sur base de la notion de réfugié, à des personnes ne tombant pas sous la protection de la Convention de 1951/Protocole de 1967 ou d'instruments régionaux, peut être envisagé à l'avenir. »<sup>4</sup>

Un cadre international pour assurer la protection des personnes non couvertes par la protection de la Convention de 1951 requiert une prudente attention. Ce document s'intéresse au cadre régional que la Communauté européenne et les Etats membres de Schengen sont en train de développer en tant que réponse à la situation spécifique dans cette partie du monde. En effet, le nombre de personnes à qui l'on permet de rester, de façon temporaire ou permanente, comme le nombre des cas rejetés est important, dès lors l'accès à la procédure et le maintien de l'institution d'asile doivent être assurés.



« Fondation André Renard »

<sup>4</sup> EC/1992/SCP/CRP.5, 2 avril 1992. «Protection of Persons of concern to UNHCR who fall outside the 1951 Convention : a Discussion Note»; Sub-committee of the Whole on International Protection, 18 th meeting of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme; P. 1,2.

## LE PROCESSUS EUROPÉEN D'INTEGRATION EN MATIÈRE D'ASILE

L'opinion négative actuelle où se mêlent des éléments de xénophobie et de racisme, la lourde augmentation du coût du traitement des demandeurs d'asile<sup>5</sup> comme l'absence d'une politique concertée en matière d'asile entre les différents Etats a accéléré les consultations et les discussions dans bon nombre d'enceintes. Il existe maintenant plus de 30 organes, entités ou groupes qui discutent de ces questions. Rien qu'en

«la Communauté doit adopter des mesures ayant comme but d'établir progressivement le marché intérieur sur une période expirant le 31 décembre 1992»; le «marché intérieur» est défini comme étant «un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des biens et des personnes, services et capital est assurée en accord avec le traité».

Après tout, les états membres avaient confirmé le programme de la Commission des CE pour la mise en place de l'article 8a exposé dans le Livre Blanc de 1985 dans la déclaration sur l'article 8a annexé à l'Acte Unique de 1986. Comme les progrès étaient lents, la Commission a, dans plusieurs de ses rapports annuels, attiré l'attention du Conseil et du Parlement sur ce problème. Pourtant, le manque de progrès dans la réalisation de ce programme nourrit l'espoir que finalement l'abolition des contrôles aux frontières intérieures aussi pour les personnes fasse des progrès. Maastricht constitue un jalon dans ce développement. Il fournit des bases supplémentaires également dans le domaine de la circulation des personnes, qui ouvrira probablement par la suite, la route à la communication de l'asile dans l'attente de la ratification du traité européen d'union.

<sup>5</sup> Rien qu'en 1991 le coût du traitement des demandeurs d'asile dans les pays de l'Ouest a été estimé à 7 milliards de dollars. *Financial Time*, 4 mars 1992.

1991 il y a eu plus de 100 réunions sur ce sujet.

Les états membres de la CE discutent de questions d'immigration et d'asile depuis de nombreuses années. Ces négociations veulent non seulement trouver des solutions aux problèmes auxquels les Etats Membres font face sur leur territoire mais également lancer les mesures nécessaires à la mise en application de l'article 8a du Traité de Rome tel qu'amendé par l'Acte Unique européen qui prévoit :

### a) Discussions intergouvernementales et instruments en matière d'asile

Il subsiste toujours des doutes quant à savoir si pour le premier janvier 1993, toutes les mesures nécessaires pourront être en place afin de permettre la libre circulation de toutes les personnes. La Convention de Dublin ne contient pas jusqu'ici les critères selon l'interprétation de la Commission du 6 mai 1992 de l'article 8a. De plus, le Royaume-Uni et l'Espagne sont toujours en désaccord concernant la question de Gibraltar. Ceci est une des raisons qui explique que la convention sur le passage des frontières externes n'est toujours pas signée. Dans le but de rencontrer les exigences de la CE et si l'on tient toujours à la signer, la convention de passage des frontières externes, doit être accompagnée par

d'autres instruments tels que la création d'un système européen de données informatisées et de mesures pour la protection des données personnelles.

### **Schengen comme «modèle» pour la politique d'asile de la CE**

Si la procédure de ratification de Schengen se poursuit sans problème, nous devrions avoir la libre circulation des personnes (nationaux du territoire de Schengen ou non) dans l'espace de Schengen. La libre circulation sera limitée aux 8 Etats membres de Schengen et sa ratification; bientôt 9 après l'adhésion prévue de la Grèce au système de Schengen et sa ratification. D'un point de vue pratique, des mesures concrètes devront être prises pour permettre la mise en place de structures pour l'asile, spécialement concernant les aéroports dans les pays de Schengen; des problèmes d'infrastructure ne seront peut-être pas résolus à temps. Par conséquent, des *mesures provisoires et des procédures* devront être trouvées pour les différents groupes de gens :

**- Citoyens des Etats membres de Schengen et étrangers résidant de façon régulière sur le territoire de Schengen, qui ne sont plus sujets à des contrôles dans l'espace de Schengen.**

**- Etrangers non soumis à des obligations de visas, et étrangers venant de pays pour lesquels des visas sont requis.**

En plus des mesures pratiques, des *rationalisations et des coordinations* renforcées concernant l'asile devraient être réalisables sous le Traité d'Union européenne au sein des différents groupes suivants :

**1. Coordinateurs sur la libre circulation des personnes<sup>6</sup>**

**2. Groupe Ad Hoc Immigration<sup>7</sup>**

**3. Trevi,<sup>8</sup> et**

**4. Coopération dans les affaires juridiques et Intérieures, jusqu'à l'entrée en force du Traité après ratification réalisée dans le cadre de la Coopération Politique Européenne (CPE).**

**b) La contribution des institutions de la CE**

La question de l'interprétation de l'Article 8a du Traité de la CE concernant la libre circulation des personnes a fait quelques progrès après plus de 7 ans de discussion. Sur la base du document préparé par la Commission, les Membres de la Commission ont décidé le 6 mai 1992 qu'il devrait y avoir une libre circulation des personnes sans contrôle aux frontières intérieures au sein de la zone sans frontière. Le marché intérieur ne pouvait fonctionner comme

un marché national si les mouvements des individus au sein de ce marché étaient gênés par des contrôles aux frontières intérieures.<sup>9</sup>

A la demande du Conseil européen siégeant à Luxembourg en juin 1991, la Commission soumit deux communications au Conseil et au Parlement européens concernant respectivement l'asile et l'immigration.<sup>10</sup> Ces deux communications fournissent avec l'article 8a, un premier apport de la Commission dans les discussions intergouvernementales sur les questions concernant l'asile et l'immigration qui ont été à l'agenda du Conseil des affaires générales (Ministères des affaires étrangères de la CE) pour la première fois le 11 mai 1992. Le Conseil a décidé de revoir ces matières en tenant compte des résultats de la prochaine réunion des ministres responsables de l'immigration le 11/12 juin 1992 au Portugal préparatoire du Conseil européen à Lisbonne les 25/26 juin prochains.<sup>11</sup> L'importance du Conseil des affaires générales qui à partir de maintenant s'occupe, également, de ces matières réside dans le fait que dorénavant les ministres responsables de l'immigration n'ont plus la compétence exclusive de ces sujets et qu'un autre organe de la CE, à côté de

la Commission, devient plus impliqué dans le processus d'harmonisation européen.

Le Parlement européen a pris, au cours des années passées, un intérêt actif dans les questions de l'asile. Tant la Commission des Affaires juridiques que la Commission du Développement et de la Coopération ont élu des rapporteurs qui plaident fermement pour une protection et une assistance des réfugiés et des demandeurs d'asile, respectivement, dans et en dehors de la CE.<sup>12</sup> Dans l'attente de la ratification du Traité sur l'Union européenne, le Parlement a, tout récemment, établi la Commission des Libertés Publiques et des Affaires intérieures qui traite des questions citées dans le Traité, à savoir le chapitre sur la coopération intergouvernementale, qui comprend l'asile et l'immigration. Cette Commission a élu différents rapporteurs qui travaillent déjà sur des rapports couvrant ces matières; un rapport particulièrement important dans ce contexte est le prochain rapport de l'ancien parlementaire irlandais et ministre de la Justice qui travaille sur l'asile. Le HCR (et ECRE) ont pu s'exprimer lors d'une audition publique qui s'est tenue durant la session de cette Commission, le 26 mai 1992.

<sup>9</sup> «Abolition of Border Controls», Commission Communication to the Council and the Parliament, (SEC 92) 877 final, Brussels, 8 May 1992.

<sup>10</sup> Commission Communication on Asylum SEC (91) 1857 of 11 October 1991 and Immigration SEC (91) 1855 of 23 October 1991 to the Council and the European Parliament.

<sup>11</sup> Press Release of the Council of 11 May 1992, 6326/92, p. 5.

<sup>12</sup> R. DURY (Rapporteur), «Rapport fait au nom de la Commission du Développement et de la Coopération sur l'assistance aux réfugiés dans les pays en voie de développement», doc. 1-929/83 ; 28 octobre 1983.

H. VETTER (Rapporteur), «Rapport fait au nom de la commission juridique et des droits des citoyens sur le problème de droit d'asile», doc A2-227/86/A, 23 février 1987.

Kurt MALANGRÉ (Rapporteur), «Rapport de la commission juridique et des droits des citoyens sur la liberté de circulation des personnes et la sécurité dans la Communauté européenne», doc A3-0199/91, 3 juillet 1991.

M.C. AULAS (Rapporteur), «Rapport de la commission du développement et de la coopération sur la politique de la Communauté européenne relative aux réfugiés et aux personnes déplacées dans les pays en voie de développement», doc A3-0345/91, 28 novembre 1991.

<sup>6</sup> Le Groupe des Coordinateurs rassemble un ensemble d'Officiels des Etats membres de la CE qui ont des responsabilités spéciales dans le domaine de la circulation des personnes. La Commission participe aux réunions en tant qu'observateur par l'intermédiaire de son vice-Président, M. BANGEMANN.

<sup>7</sup> Le Groupe Ad Hoc Immigration a été créé en 1968 sous la Présidence anglaise. Il regroupe principalement des Officiels des ministères responsables de l'immigration des Etats membres de la CE. Sous ce groupe principal on trouve plusieurs sous-groupes travaillant sur des sujets tels que le passage des frontières, la politique de visa et l'asile.

<sup>8</sup> Le groupe TREVI a été établi à Rome. Il est constitué d'Officiels des ministères de la justice et de l'intérieur responsables de l'application de la loi et d'autres matières.

## PRÉPARATION ET DISPOSITIONS DU TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE

### a) Travaux préparatoires

Les ministres de la CE responsables de l'immigration se sont réunis les 2/3 décembre 1991, à La Haye et ont adopté le rapport du Groupe Ad Hoc sur l'Immigration (WGI 930). Ce rapport contient le programme de travail pour 1992 et souligne, parmi d'autres choses, que le travail relatif à l'harmonisation doit être basé sur la Convention de 1951. Il y avait aussi un consensus sur l'importance d'une étroite collaboration avec le HCNUR.

Le document du Groupe de Travail sur l'Immigration, document 930 du 3 décembre 1991 (WGI 930) traite des questions précises comme les demandes d'asile manifestement non fondées, la notion de pays sûr, l'application de la clause de cessation; les principes du pays de premier accueil, ainsi que du rôle du HCNUR dans la détermination du statut de réfugié suivant l'Article 35 de la Convention de 1951. Au cours du travail pour ce rapport, il y a eu des discussions entre la Présidence de la CE responsable de ces matières et le HCNUR. Même si nous sommes généralement satisfait des résultats de ces efforts parce qu'ils reflètent bien les développements du Comité Exécutif du HCNUR, nous pensons qu'il subsiste des zones qu'une discussion poussée plus loin améliorerait. Ceci vise les questions de pays sûrs et de procédures accélérées.

Le programme de travail pour 1992 contient les sujets suivants :

1. Application et mise en œuvre de la Convention de Dublin,
2. Harmonisation des règles du matériel juridique,
3. Harmonisation des politiques de retour,
4. Création d'un centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière d'asile (clearing house), C.I.R.E.A.,
5. Examen juridique des questions de garantie pour l'application harmonisée des politiques d'asile,
6. Conditions d'accueil des demandeurs d'asile.

### b) Dispositions en ce qui concerne l'asile

Outre l'accord du Groupe Ad Hoc Immigration (WGI 930), les Chefs d'Etats et de Gouvernements, sont tombés d'accord sur des dispositions du Traité sur l'Union européenne, qui finalement auront des implications importantes sur l'asile. Ces dispositions sont les suivantes :

#### a) Article 100 c :

*Le conseil, statuant à l'unanimité jusqu'au 31 décembre 1993, à la majorité qualifiée après cette date et en cas d'urgence, détermine les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres. Le Conseil agit sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.*

*Statuant à la majorité qualifiée, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, instaure un modèle type de visa.*

#### b) Coopération dans les affaires juridiques et intérieures :

*A cet effet et dans le cadre de la coopération intergouvernementale,*

*- Le Conseil peut adopter soit des positions communes soit des actions communes ou bien encore établir des conventions communes, Art. K(3), sur la politique d'asile, sur les règles de passage des frontières extérieures des Etats membres par les personnes et l'exercice du contrôle s'y rapportant, ainsi que sur la politique d'immigration, Art. K(1-9).*

*- La Commission a un rôle de co-initiative dans ces domaines. K(3).*

*- Le Parlement européen est consulté, Art. k(6).*

*- Des Conventions peuvent être signées quand la compétence de la Cour de Justice est prévue, K(3,2,c)*

*- Finalement, le Conseil peut recommander à l'unanimité, aux Etats membres de décider, en accord avec leurs respectives règles constitutionnelles, de transférer les matières mentionnées ci-dessus à l'art. 100c du Traité de la CE, Art. k(9).<sup>13</sup>*

### c) Rôle du Parlement européen

Bien que le Parlement européen soit mentionné et dans le premier pilier et dans le troisième du Traité sur l'Union européenne, il n'a pas réellement gagné de compétence au point d'avoir une réelle influence dans ce domaine.

#### Premier Pilier

*Le Parlement doit être consulté dans les deux domaines suivants : détermination des pays tiers dont les nationaux doivent être en possession d'un visa et adoption d'un modèle type de visa sur proposition de la Commission et avant leur adoption par le Conseil. Dans le cas de la liste des visas, les décisions du Conseil doivent être prises à l'unanimité avant la fin 1995 et à la majorité qualifiée ensuite. La décision concernant le modèle type de visa doit être prise avant la fin de 1995 et à la majorité qualifiée après.*

Le paragraphe 2 donne le droit à la Commission, dans les situations d'urgence, dans le cas «d'une menace subite d'arrivée massive de nationaux d'un pays tiers particulier», de faire des recommandations pour l'adoption par le Conseil, à la majorité qualifiée,

La déclaration sur l'asile du Traité prévoit express/s *verbis* que la question du transfert aux règles de la Communauté doit être examinée à la fin de 1993, ce qui inclut la possibilité d'appliquer l'Art. K(9) sans nécessiter une nouvelle conférence intergouvernementale pour amender le Traité de la CE (Passerelle) mais avec l'intervention de l'organe national compétent (Parlement?).

d'une obligation de visa à court terme (6 mois maximum). Le Parlement n'est pas impliqué dans cette procédure d'urgence, cependant toute décision pour prolonger cette obligation de visa doit suivre la procédure mise en place dans le 100c (1) et devrait demander la consultation du Parlement.

#### Second Pilier

Dans l'attente de la ratification du Traité sur l'union européenne, *le Parlement européen a transformé la commission des affaires politiques en commission des affaires étrangères et de la sécurité*; de cette commission dépend aussi une sous-commission des Droits de l'Homme. Cette commission et la sous-commission examinent les questions relatives aux Droits de l'Homme et aux réfugiés en

<sup>13</sup> L'article K9 stipule que : «Le Conseil, statuant à l'unanimité à l'initiative de la Commission ou d'un Etat membre, peut décider de rendre applicable l'article 100c du traité instituant la Communauté européenne à des actions relevant de domaines visés à l'article K.1, points 1) à 6), en déterminant les conditions de vote qui s'y rattachent. Il recommande l'adoption de cette décision par les Etats membres conformément

dehors de la CE. Par conséquent, le travail de ces différents organes va être d'une importance croissante étant donné le fait que la CE doit développer une vue mondiale plus globale qui devra régler les tensions entre souveraineté et protection des droits fondamentaux. Considérant que l'asile et les questions de réfugiés constituent des sujets de préoccupation majeurs relatifs aux Droits de l'Homme et à l'échelle internationale, ces deux organes du Parlement européen font face à de véritables défis pour les tâches innovatrices de la CE.

### Troisième Pilier

La seule mention spécifique du Parlement européen dans le troisième pilier est limitée à la *responsabilité*

« Le Conseil examinera en priorité les questions concernant la politique d'asile des Etats membres, avec pour objectif d'adopter, pour le début de 1993, une action commune visant à en harmoniser des aspects, à la lumière du programme de travail et de l'échéancier contenus dans le rapport sur l'asile établi à la demande du Conseil européen de Luxembourg des 28 et 29 juin 1991. »

Cette partie de la Déclaration avait vraisemblablement comme but de réitérer l'importance accordée par les chefs de Gouvernement à la politique d'asile. Anticipant la ratification du traité de Maastricht, ils ont attribué un rôle au Conseil (par opposition au Ministre de l'Immigration). En pratique, les questions d'asile seront probablement traitées dans le cadre intergouvernemental pendant 1992 durant les procédures de ratification. Cet accent mis sur l'asile à Maastricht devrait pousser la Commission à être plus enclin qu'avant Maastricht à amener ses propres idées sur l'asile dans les discussions intergouvernementales.

*partagée entre la Commission et la Présidence visant à maintenir le Parlement informé.* La responsabilité pour consulter le Parlement et s'assurer que ses vues sont prises en compte sont exclusivement du ressort de la *Présidence*. Les questions parlementaires dans ces domaines doivent être adressées au Conseil, bien qu'il soit raisonnable de croire que la Commission s'attendra à participer au débat sur le sujet. Comme mentionné ci-dessus, il constitue le sujet d'une déclaration séparée continue dans le Traité et a été défini comme étant la matière prioritaire pour le transfert sous la procédure de la « Passerelle » du troisième pilier au premier. La même déclaration stipule que :



« Fondation André Renard »

## INITIATIVES ACTUELLES

### a) Les Douze

#### **Centre d'Information et de réflexion (Clearing House).**

La proposition de la Présidence néerlandaise de la CE d'établir un tel centre a été adoptée en décembre dernier par le Conseil européen. Il est prévu d'établir un tel centre au Secrétariat Général du Conseil pour :

1. Echanges écrits d'information sur la législation, et d'information concernant les pays d'origine, ainsi que des statistiques;
2. Echanges oraux d'information lors de réunions informelles des officiels responsables de l'établissement de la politique d'asile.<sup>14</sup>

Les discussions à propos du «clearing house» de ce semestre ont été parachevées et une proposition concrète sera soumise à la prochaine réunion des ministres responsables de l'immigration, les 11/12 juin 1992 à Lisbonne.

#### **Regroupements familiaux (Document de travail de base de la DG V)**

La base de travail est un document extrêmement complet (V/384/92-Fr) dont l'original est en français avec pour titre «Regroupement familial à la lumière du Droit International, du Droit Communautaire et la Législation et/ou la pratique des Etats membres» qui contient des chapitres sur des sujets tels que la Convention Européenne des Droits de l'Homme, Article 8; Interprétation du concept de famille, Charte sociale européenne du 18.10.1961 du Conseil de l'Europe, la Convention européenne sur le statut des travailleurs immigrés

du 24.11.1977. Le document qui comporte plus de 40 pages, s'intéresse également aux conditions nécessaires pour obtenir «un droit permanent de séjour» ainsi qu'à la situation des enfants nés dans le pays.

#### **Définition harmonisée et application du principe de premier asile (WG11061)**

Le travail sur la définition harmonisée et l'application du pays de premier accueil a été intensifié; on attend les résultats en juin.

### Schengen

Les activités sur les questions de l'asile durant la Présidence luxembourgeoise ont été les suivantes : rédaction d'un manuel sur le passage des frontières externes, mesures à prendre en vue d'établir le Système d'Information de Schengen (SIS) à Strasbourg, discussion concernant l'adhésion de la Grèce à la prochaine réunion des ministres le 19 juin 1992 à Luxembourg.

**Les discussions** ont continué dans différentes réunions et groupes ayant un lien important avec le contexte de la CE.

### UNHCR

Outres les documents existants tels que la Convention de 1951, les importantes conclusions de l'EXCOM et le manuel de détermination du statut de réfugié, le HCNUR fournit aux

<sup>14</sup> Report from Ministers responsible for immigration to the European Council meeting in Maastricht on immigration and asylum policy, (WG1 930), 3 December 1991, p. 9.



« Fondation André Renard »  
Fondation André Renard »

gouvernements et organisations qui s'occupent de réfugiés des conseils appropriés durant le processus d'intégration européen. Tout récemment et comme on l'a mentionné dans l'introduction de ce document, le Haut Commissariat a rédigé le document «Current Asylum Issues», daté du 13 mars 1992, qui traite de manière concise et brève les principaux problèmes tels que l'accès à la procédure et le traitement des réfugiés.

#### RÉSULTATS DES NÉGOCIATIONS DES DOUZE, DE SCHENGEN ET DU CONSEIL EUROPÉEN À LISBONNE FIN JUIN 1992

La fin des présidences des Douze et de Schengen, au mois de juin 92, a apporté un certain nombre de développements qui en outre font référence au fondement juridique de la coopération entre les services chargés de la surveillance des frontières, à la coopération avec des pays tiers, à la coopération sur le contrôle des personnes à l'entrée de ressortissants de la CE et de leur famille.<sup>15</sup>

Les conclusions de la réunion des ministres chargés de l'immigration à Lisbonne le 11/12 juin relatives à l'asile influencent la ratification de la convention de Dublin qui concerne la détermination de l'état responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres de la CE, l'harmonisation des

politiques d'asile et l'appréciation de la situation dans les pays tiers; ce dernier point signifie que les ministres ont invité le Groupe Ad Hoc Immigration à établir des critères communs en vue de préparer des rapports communs.

En outre, les ministres ont adopté les décisions concernant la création d'un centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière d'asile (C.I.R.E.A.) qui concentrera ses premiers travaux sur l'échange obligatoire d'informations résultant de la Convention de Dublin. Les ministres ont également approuvé l'avant-projet de Convention portant sur l'extension de la Convention de Dublin à des pays non-communautaire en particulier de l'AELE (Association Européenne de Libre Echange).<sup>16</sup>

Le Groupe des Coordinateurs (sous mentionné) dans leur projet de rapport au Conseil Européen de Lisbonne a chargé les instances compétentes du Conseil et le Groupe des Coordinateurs d'examiner, en collaboration avec la Commission, les conséquences qu'aura, sur l'organisation des travaux dans ces domaines, le projet de traité sur l'Union européenne, afin de permettre l'application effective des dispositions pertinentes du futur traité dès son entrée en vigueur.<sup>17</sup>

Les Ministres et Secrétaires d'Etat responsables pour Schengen ont réaffirmé durant leur dernière réunion le 19.6.92 leur volonté de parvenir à la suppression des contrôles aux frontières communes en matière de

<sup>15</sup> Groupe Ad Hoc Immigration, «Conclusions en vue de la mise en œuvre du contrôle des personnes sur la base du projet de Convention des Etats membres des Communautés européennes relative au franchissement des frontières extérieures», SN 2782/92 WGI 1108, Bruxelles, le 21 mai 1992.

<sup>16</sup> Conseil des Communautés Européennes Communication à la Presse, «Réunion des Ministres Chargés de l'Immigration», 7273/92 (Presse 115), Lisbonne, 11 juin 1992.

<sup>17</sup> Communautés Européennes - le Conseil «Rapport des Coordinateurs "Libre circulation des personnes" au Conseil européen de Lisbonne», CIRC 3647/92, Bruxelles, le 19 juin 1992.

circulation des personnes. Ils ont confirmé que les procédures de ratification dans les Etats-membres seront achevées dans les meilleurs délais afin d'assurer l'entrée en vigueur de la Convention. Ils ont rappelé que le but poursuivi par les pays-parties à l'accord et la Convention de Schengen est une contribution importante à la réalisation des objectifs inscrits dans les traités instituant la Communauté européenne, complétés par l'Acte Unique et notamment l'article 8A ainsi que par le Traité sur l'Union Européenne.<sup>18</sup> Pour conclure, le Conseil Européen au sujet de la libre circulation des

personnes pendant la réunion des 26/27 juillet a invité à poursuivre les efforts en vue de la signature de la Convention relative au franchissement des frontières extérieures et a demandé que toutes les ratifications de la Convention de Dublin soient menées à terme d'ici la fin de 1992. En outre, le Conseil Européen a invité les autorités compétentes à adopter les autres mesures essentielles énoncées dans le document de Palma et à mettre en œuvre le programme de travail relatif à l'asile et à l'immigration qu'il a approuvé lors de sa session de Maastricht.<sup>19</sup>

### CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS POUR UNE STRATÉGIE EUROPÉENNE

Des progrès ont été enregistrés en matière d'asile et de réfugiés en Europe essentiellement pour ces trois éléments principaux :

1. Le programme de la CE pour l'abolition des contrôles aux frontières intérieures en 1993;
2. La fin de la guerre froide et la libéralisation des mouvements des personnes en Europe de l'Est et Centrale et;
3. Le déplacement de plus de 2 millions de personnes en Yougoslavie.

L'abolition des contrôles aux frontières intérieures est accompagnée par des mesures de renforcement des frontières extérieures, La libre circulation des personnes dans la Communauté européenne apportera aussi des avantages pour les réfugiés, pour ceux qui sont déjà à l'intérieur du territoire et qui ont pu avoir accès à la procédure d'asile ou ceux qui sont déjà reconnus comme réfugiés,

Par contre, pour les personnes fuyant la persécution et les guerres, l'accès à cette libre circulation pourrait être en danger. Les Etats de la CE ont travaillé depuis plusieurs années afin d'établir des mesures politiques et juridiques et ce de plus en plus en concertation avec le HCR pour arriver à des mesures répondant tant aux besoins d'accès des réfugiés au territoire qu'à la protection des intérêts des Etats membres respectifs.

Il y a tout de même encore des éléments qui, du point de vue du HCR, doivent être discutés de manière plus détaillée afin d'arriver à ce qu'ils aient toutes les

<sup>18</sup> Réunion des Ministres et Secrétaires d'Etat chargés de la mise en œuvre de la Convention d'application de l'Accord de Schengen tenue à Greiveldange, Luxembourg, le 19 juin 1992.

<sup>19</sup> «Conclusions de la Présidence», Conseil Européen de Lisbonne, 26/27 juin 1992, SN 3321/1/92.

savegardes nécessaires pour éviter des bavures aux frontières et aux aéroports. Ces points incluent : les visas, les sanctions aux transporteurs, la procédure accélérée, le partage d'information entre les gouvernements au sujet des pays d'origine, les questions préjudicielles de 'instance appropriée et compétente,

L'ouverture des pays de l'Europe Centrale et de l'Est, avec la menace des mouvements massifs de population venant de l'Est, a accéléré le débat dans ce domaine. Des gouvernements plus directement intéressés ont en plus du cadre des négociations des douze organisé des consultations pour trouver des réponses à ce nouveau défi. Plus récemment, depuis la guerre en Yougoslavie, et notamment depuis les hostilités en Bosnie Herzégovine qui ont causé plus de 2000000 réfugiés et personnes déplacées à l'intérieur et 400000 dans d'autres pays, la crise s'est accentuée d'une façon critique.

Avec des milliers de réfugiés de la guerre aux frontières des pays européens, une formulation pour une stratégie européenne y compris des solutions d'accès temporaire est devenue urgente.

Comme le Haut Commissaire, Madame OGATA, le souligne<sup>20</sup>, une stratégie européenne devrait se développer autour des éléments suivants :

***Premièrement, l'Europe doit réaffirmer son engagement de fournir une protection à ceux qui en ont besoin.***

La majorité de ceux qui cherchent l'asile sur ce continent aujourd'hui — bien qu'il soit difficile pour eux de prouver la persécution individuelle qui a causé leur fuite — sont réellement des personnes dont la vie et la liberté seraient en danger s'ils étaient forcés de retourner dans leurs propres pays. L'article 33 de la Convention de 1951 interdit ces refoulements pour ces raisons précises. Ils sont en fait dans la même situation que ces plusieurs millions de protégés dans les pays du Tiers Monde que les Européens en tant que donateurs ont supportés dans ces pays. Il me semble qu'il existe un clair besoin d'établir un principe visant à fournir une protection temporaire, minimum à ceux qu'il est interdit de refouler jusqu'à ce qu'ils puissent rentrer chez eux en sécurité. Les modalités pour résoudre le problème des réfugiés vont du séjour temporaire jusqu'à l'intégration dans le pays d'asile, ou la réinstallation dans un pays tiers.

***Deuxièmement, les pays européens doivent examiner l'adoption possible de politiques d'immigration.*** Un nombre important de ceux qui arrivent en Europe aujourd'hui entrent comme demandeurs d'asile même s'ils n'ont pas besoin de l'asile. Ils viennent comme chercheurs d'emploi, en quête d'un avenir meilleur en l'absence d'une fenêtre via l'immigration, ils essaient d'entrer via la porte de l'asile. La réponse à leurs dilemmes doit être basée sur une analyse prudente et bien informée de la situation qu'ils ont laissée derrière eux. Un judicieux mélange de possibilité d'asile et de migration serait importante. Il est intéressant de noter que des pays comme les EU et le Canada ont expérimenté une similaire dramatique augmentation du nombre de demandeurs comme l'Europe; il semble que le fait qu'ils ont d'importants programmes et politiques de migration devraient leur permettre de répondre avec plus de flexibilité.

<sup>20</sup> «Fortress Europe? Refugees and Migrants : Their Human Rights and Dignity», Statement by Mrs Sodako OGATA, United Nations High Commissioner for Refugees at the Akademie Graz International Conference in Graz, Austria on 23 May 1992.

Il est clair que la rationalisation et l'harmonisation de la procédure de détermination du statut tentées par l'Europe sont désirables et nécessaires; seules elles ne répondent pas au besoin fondamental de traiter les pressions migratoires. Ceci ne sera pas atteint sans l'adoption de politiques d'immigration appropriées qui tiendront compte du besoin de travailleurs étrangers, d'une population européenne âgée, et de l'aspiration des populations les plus pauvres et jeunes du Sud.

**Troisièmement, l'information dans le sens large du terme doit être un élément essentiel de n'importe quelle stratégie visant à traiter les mouvements de population.** D'un côté, des conseils et une formation sur la migration, l'asile et les droits des minorités sont nécessaires. De l'autre, des informations individuelles et de masse de ceux qui ont une propension à bouger sont requises. Des informations de ce type permettront à l'individu de prendre une décision réfléchie après avoir pesé le pour et le contre de bouger plutôt que de rester chez soi. Une campagne massive du HCNUR au Vietnam a joué un rôle déterminant en orientant ceux qui le voulaient vers des programmes d'immigration organisés plutôt que de risquer leur vie dans de périlleux voyages en bateaux. Ceci a de même incité beaucoup à retourner au pays plutôt que de passer des années dans des camps sans l'espoir d'être jamais acceptés par un pays tiers. Des campagnes de ce type sont actuellement en place en Roumanie et en Albanie, cette dernière est organisée à la fois par le HCNUR et l'OIM. Pour que ces campagnes atteignent leur but, de réels choix pour les migrants potentiels doivent exister.

**Quatrièmement, le problème de la pression migratoire peut être résolu seulement si des ressources adéquates sont investies dans les pays dont sont originaires beaucoup de ces migrants.** Inutile de dire que l'assistance au développement qui vise à créer des emplois dans des zones d'exode actuels ou potentiels peut aller dans le sens de réduire des départs massifs. C'est important d'indiquer qu'une assistance similaire peut aussi faciliter le retour de migrants, comme le HCNUR l'a vu dans le cas des pays ACP en étroite collaboration avec la Communauté européenne. Une politique visant à étendre l'assistance non seulement aux réfugiés mais également aux communautés où ils rentrent semble avoir un impact incitant au retour. Le BIT est pour le moment en train d'explorer de tels projets dans les pays du Maghreb. Mais on ne doit pas se faire d'illusion : sans des injections massives de ressources durant une longue période il ne faut pas s'attendre à un impact significatif.

**Cinquièmement : et essentiel élément de cette éventuelle stratégie, la promotion concertée et résolue des Droits de l'Homme.** Le respect des Droits de l'Homme en général, la protection des minorités en particulier, sont fondamentales pour l'établissement et le développement continu des Etats démocratiques. Sans ce respect et cette protection, dans cette réalité inamicale d'aujourd'hui, les gens peuvent se sentir de plus en plus trompés et exploités, tenus en mépris dans un monde hostile, et poussés à trouver une échappatoire et un secours dans des nationalismes virulents et autres formes de sectarismes. Presque inévitablement, nous sommes effrayés que ceci ne conduise à des déplacements de population, des mouvements de réfugiés, la rupture de la stabilité et de la paix.

**Finalement,** nous devons rassembler tous ceux dont la compétence ou l'expérience touche les domaines précités, dans une réponse cohérente et coordonnée. Aujourd'hui, la réponse semble fragmentée et les acteurs compartimentalisés. Du côté bilatéral, les secteurs traitant avec l'asile, la migration, les Droits de l'Homme et l'aide économique et de développement doivent être réunis. Du côté multilatéral, les organisations universelles et régionales comme BIT, OIM, HCNUR, le conseil de l'Europe, la CSCE et les Communautés européennes ont des soucis communs et parfois même qui se chevauchent. Nous devons joindre nos forces.

Nous devons regarder plus loin que l'intérêt national de clocher. Nous devons dépasser les étroits intérêts d'organisation. Tous deux se sont révélés inadéquats et ont échoué dans le passé. Le nouveau climat «d'antilogarithme» offre l'espoir pour l'avenir; l'opportunité est là, à saisir. Le Haut Commissaire, Madame OGATA voudrait, dans les prochaines semaines et

mois, engager le HCR dans un dialogue avec les gouvernements européens, chefs des secteurs politiques, non gouvernementaux et des affaires, des organisations internationales et régionales dans le but de mettre en place une stratégie complète sur le mouvement des personnes en Europe. Si nous n'avions pas compris l'importance de ces questions avant, nous voyons que les conséquences du drame qui se déroule en Yougoslavie nous démontrent clairement l'urgence de lancer une pareille stratégie. Cette stratégie devrait permettre de partager de nouvelles pensées et actions.

Nous devons venir en aide aux réfugiés de l'ancienne Yougoslavie aux portes de l'Europe. Puisque la guerre a déjà déplacé 2 millions de personnes qui ne peuvent plus être protégées ou assistées, il s'agit là d'un cas urgent pour une interprétation harmonisée de *critères communs pour un statut humanitaire sur base temporaire en Europe.*

Alors que nous rentrons dans les années 90, il n'y a pas de doute que l'Europe est à un carrefour. L'Europe va-t-elle tourner son dos à ceux qui sont forcés de fuir ou va-t-elle renforcer sa longue tradition de préservation des droits de l'oppressé et du déraciné? L'Europe va-t-elle ériger de nouveaux murs sachant que des murs n'ont pas arrêté ceux qui fuyaient les persécutions totalitaires dans le passé? Ou l'Europe va-t-elle aider à combler l'abîme qui sépare l'Est et l'Ouest et le Nord du Sud? L'Europe et le reste du monde industrialisé vont-ils avoir le courage de s'engager politiquement et économiquement pour attaquer la grave pauvreté, le sous-développement et l'injustice sociale qui conduisent à l'oppression, la violence et le déplacement ?

Le chemin que nous suivons va créer le genre d'Europe que nous laisserons aux générations futures !