



# *Le Front du Refuge*

*Réfugiés, exilés,  
demandeurs d'asile :  
citoyens ?*

*De la démocratie*  
L'ARROSEUR ARROSÉ

*Ouvrage collectif sous la direction  
de Dominique Salpas.*

## **L'Union Européenne : quel asile demain ?**

De l'harmonisation, de sa pertinence, de ses risques

*Luise Drûke*

*Graduée en Sciences Politiques, Philologie germanique, Economie, Management et Administration publique de différentes universités dont celles de Hanovre et de Harvard.*

*Entrée au HCR en 1977, y a occupé de nombreuses fonctions en Asie, en Amérique latine ou à Genève.*

*Actuellement est Administrateur Principal chargé des Affaires Européennes à la Délégation régionale pour le Bénélux et les institutions Européennes à Bruxelles. Membre d'Amnesty International depuis 1970.*

*Publications :*

Livres e.a. :

***Preventive Action for Refugee Producing Situations***, European University Studies, Political Science, vol./ Frankfurt a. M. 1990 and 1993 seconde édition

Articles e.a. :

*“Traité d’Union : les négociations des Douze et de Schengen relatives à l’asile. Recommandations pour une stratégie européenne.”*, in *Revue Internationale de Service Social*, Publication trimestrielle (9 juillet 1992)

*“Négociations Intergouvernementales en matière d’asile et réfugiés : Eléments pour une stratégie européenne”*, in *Revue d’Action Sociale*, publication bi-mensuelle (13 juillet 1992)

*“Refugees Protection in the Post Cold War Europe, Asylum in the Schengen and EC Harmonization Process”*, in *Les accords de Schengen : Abolition des Frontières Intérieures*, éd. Alexis Pauly, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1993

## ***Introduction***

La notion d'asile suscite bien des interrogations et controverses au sein d'une Europe en construction. En toile de fond à toutes les questions qui s'y rattachent, une réalité s'impose cruellement : le nombre de réfugiés dans le monde est de l'ordre d'environ 18 millions <sup>1</sup> et, conséquence logique de leur profond désarroi, les candidats réfugiés sont de plus en plus nombreux à frapper aux portes de l'Europe en quête de protection.

*1) Ce nombre est bien entendu variable et a tendance à croître. Il ne comprend pas les personnes déplacées à l'intérieur d'un même pays.*

Cette constatation ne doit pas pour autant nous conduire à penser que les Européens sont les principaux concernés par cet afflux de demandeurs d'asile puisque moins de 10% des réfugiés dans le monde se trouvent en Europe.

Néanmoins, cet accroissement de demandes inquiète et pousse les autorités et personnes concernées à réfléchir grandement sur une gestion du phénomène qui puisse être adéquate et satisfaisante tant d'un point de vue humanitaire que politique. Parallèlement à cette augmentation des demandes d'asile, un autre phénomène vient grossir le flux des étrangers cherchant accès au territoire européen : celui des migrants économiques. En effet, les mauvaises conditions de vie sociale et économique dans bon nombre de pays n'offrent aux populations d'autre horizon que celui de la fuite et de la recherche d'une vie plus digne. Ces migrants économiques utilisent les mécanismes de l'asile là où les possibilités d'alternative sont inexistantes et mettent ainsi l'institution de l'asile en péril.

Dans un même temps, les structures mises en place pour accueillir étrangers et 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.

Cette situation complexe a des implications tant au niveau de l'assistance

humanitaire, de la recherche de solutions satisfaisantes qu'en ce qui concerne le rôle de protection que doivent jouer les Etats et le UNHCR. Alors que dans bien des régions du monde, un nombre toujours plus grand de personnes sont forcées de fuir des situations de violence qui mettent en péril leur sécurité ou leur liberté, leur traitement est basé sur des standards différents selon les pays. Ici, elles recevront assistance et protection, là elles ne recevront rien.

Les autorités compétentes, surtout dans les pays d'asile traditionnels, font quelquefois usage d'un statut de «réfugiés humanitaires» non couvert par la Convention de Genève et ce, dans des situations d'urgence particulières (ex.: pour l'accueil des réfugiés ex-Yougoslaves en Belgique). Ce statut n'empêche toutefois pas une personne de recourir à la procédure «normale» de reconnaissance mais permet d'agir avec plus de rapidité.

Un autre challenge est aussi de résoudre la complexité du problème d'adaptation des normes universelles existantes aux nouvelles exigences régionales et internationales. C'est pourquoi les Etats et le UNHCR considèrent la question du traitement des personnes ne tombant pas sous la protection de la Convention de Genève de 1951. Un tel cadre international de protection requiert toutefois une prudente attention et est actuellement étudié et développé entre les douze de l'Union Européenne. En effet, même si le nombre de cas rejetés est important, l'accès individuel à la procédure et le maintien de l'institution d'asile doivent être assurés.

La résurgence des vieux démons de la xénophobie, la lourde augmentation des coûts administratifs dans le traitement des demandes d'asile, l'absence d'une politique concertée entre les divers Etats ont accéléré les réunions et discussions dans bon nombre d'enceintes. Actuellement, plus de 30 organes, entités ou groupes débattent autour de ces questions. Rien qu'en 1993, il y a eu plus de 120 réunions sur le sujet, dans le cadre des Douze, du Conseil de l'Europe, des consultations au niveau de la CSCE et d'autres.

D'ailleurs, les accords de Schengen constituent pour l'Europe un véritable effort dans le sens du partage de la charge que peut représenter l'accroissement des demandes d'asile. Schengen (village luxembourgeois) désigne un groupe de pays signataires des accords du même nom et de la convention d'application en juin 85 et en juin 1990. Ce sont les pays du Bénélux, l'Allemagne et la France rejoints par l'Italie en décembre 1990, et par l'Espagne et le Portugal en juin 91, ainsi que la Grèce fin 1992.

Ces accords ont été conçus en vue de la suppression entre les partenaires de contrôle des personnes à leurs frontières communes. Ils déterminent les mesures de traitement des demandes d'asile, la poursuite policière transfrontalière, les mesures à prendre en matière d'armes, d'entraide judiciaire, d'extradition et d'assistance mutuelle entre les administrations douanières et policières et d'échanges d'information.

Les Etats membres de Schengen, lors de la dernière réunion du Comité Exécutif ont reconfirmé la décision de mettre la Convention de Schengen en œuvre à partir de février 1994, toutes les conditions juridiques et politiques ayant été remplies.

L'article 8a du Traité de Rome de l'Acte Unique prévoyant que «la Communauté doit adopter des mesures ayant comme but d'établir progressivement le marché intérieur, espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des biens et des personnes, services et capitaux est assurée, avant le 31 décembre 1992». Vu le manque de progrès dans la réalisation de la circulation libre des personnes, l'espoir reste vif que l'abolition des frontières puisse encore se faire aussi dans ce domaine. Le Traité sur l'Union Européenne constitue un jalon dans ce développement et fournit des bases supplémentaires en matière de visas et de coopération au niveau de la Justice et des Affaires Intérieures qui ouvrent la porte à la communautarisation de la politique d'asile et d'immigration pour 1994.

### ***Qu'en est-il des préoccupations et des recommandations du HCR ?***

Un grand nombre d'autres points soulèvent encore une certaine inquiétude de la part des défenseurs de la Convention de Genève. Les accords de Schengen mettent en exergue «l'autorisation d'entrée» dévolue par un Etat membre à un demandeur d'asile. Le pays fournissant cette autorisation d'entrée sera d'office responsable de la procédure et du traitement du dossier du demandeur d'asile en question. Cela paraît être d'une logique implacable. Il y a cependant danger dans la mesure où les Etats pourraient avoir tendance à renforcer leur système de contrôle à l'entrée (visas et sanctions aux transporteurs).

Il est évident que la plupart du temps, un réfugié qui craint les autorités

de son pays ou doit fuir rapidement et souvent, ne peut rassembler les documents nécessaires. Le UNHCR demande de la prudence contre des mécanismes tels que les sanctions infligées aux compagnies aériennes si elles empêchent les personnes en besoin de protection d'avoir accès au territoire et à la procédure d'asile. Ce mécanisme contribue à ériger en "juges" des personnes non qualifiées en matière d'asile aux points d'embarquement.

Concernant les solutions touchant à l'asile et adoptées par les ministres responsables de l'immigration à Londres à la fin 1992, le UNHCR a été invité à exprimer son opinion sur la question. Certaines de ces recommandations ont été suivies, d'autres n'ont pas suffisamment été prises en considération.

Il est vrai que le HCR se réjouit de l'harmonisation du droit de la politique d'asile au sein des Etats européens, mais il ne faut toutefois pas perdre de vue la responsabilité de la communauté internationale de trouver des solutions globales au problème des réfugiés et de ses possibles implications pour l'exercice effectif du rôle de protection internationale du UNHCR partout dans le monde. Donc pour ne pas affaiblir la Convention de Genève, universelle, cette harmonisation devrait s'aligner sur celle qui établit les principes fondamentaux relatifs au statut des réfugiés.

La première résolution de Londres est relative «aux demandes manifestement non fondées» (ex.: cas de fraude délibérée, abus de la procédure d'asile...) : il est vrai que les demandes abusives encombrant lourdement la procédure de détermination du statut de réfugié et, par conséquent retardent la reconnaissance des réfugiés politiques et mettent en péril l'intégrité même de l'institution du droit d'asile. Cette résolution comprend un nombre d'éléments positifs comme la garantie donnée par les gouvernements de se conformer à la Convention de Genève de 1951, l'autorisation donnée à certaines personnes de séjourner sur le territoire pour d'autres raisons fondées que celles couvertes par la Convention de Genève... Ce sont là des éléments cruciaux pour le UNHCR. Concernant le traitement procédurier des demandes d'asile, le UNHCR met en garde les gouvernements contre le recours automatique aux «procédures accélérées» de tous les cas «manifestement non fondés». En effet, ces cas sont parfois de nature très complexe et le danger de ne pas être équitable doit justifier une importante vigilance et faire l'objet de procédures normales.

La deuxième résolution concerne les «pays tiers d'accueil» et vise à

répondre à la préoccupation des gouvernements concernant les demandeurs d'asile ou les réfugiés qui quittent de manière "irrégulière" des pays qui leur avaient déjà accordé protection ou des pays où ils avaient une réelle possibilité de demander protection. Le UNHCR attache une importance particulière à une nécessaire évaluation de la situation dans le pays en question avant qu'une demande d'asile y soit renvoyée. Le HCR a recommandé également d'obtenir l'accord de ce premier pays d'accueil pour le renvoi du réfugié afin d'éviter les risques de refoulement et de "mise sur orbite" c'est à dire que le réfugié ne fasse pas l'objet d'un renvoi d'un pays à l'autre. Le UNHCR a aussi mis l'accent sur la nécessité que ce concept de "pays tiers" ne soit pas applicable à une personne n'ayant été qu'en transit dans un autre pays avec lequel il n'a aucune attache et dans lequel il n'a eu aucun contact avec les autorités.

La troisième résolution s'attache aux «pays dans lesquels n'existe généralement pas de risques sérieux de persécution» mais qui malgré tout «produisent» un nombre assez élevé de demandes manifestement infondées (ex.: Roumanie, Ghana...). Il est vrai que ces nombreuses demandes pèsent lourdement dans la procédure d'asile. Toutefois le HCR recommande de maintenir la procédure individuelle, même accélérée si appropriée, et même si le pourcentage de réfugiés reconnus reste faible.

### ***Eléments pour une stratégie européenne du Haut Commissariat***

Pour la Haut Commissaire, les priorités d'une stratégie européenne doivent être de protéger «tous ceux qui en ont besoin» et d'éviter à tous prix les refoulements et le renvoi d'un demandeur d'asile vers une zone de danger. Une claire distinction doit être opérée entre les réfugiés fuyant la persécution ou la mort, et les migrants fuyant la pauvreté et les mauvaises conditions économiques de leur pays. L'institution de l'asile doit être protégée et ne pas faire l'objet d'abus.

D'autre part, l'accent doit être mis sur le besoin d'une plus grande assistance dans les parties du monde d'où viennent les réfugiés et à la fois permettre aux pays d'accueil dans le sud de pouvoir continuer à octroyer l'asile. Cette approche est destinée à promouvoir des solutions dans les pays d'origine des réfugiés. Ainsi, c'est la prévention qui est désormais un des principes

majeurs qui doit guider le travail humanitaire du HCR et celui de la Communauté internationale. “Prévenir c’est guérir”. Eviter au mieux les conditions qui créent des flux de réfugiés par le biais d’une promotion concertée et objective des Droits de l’Homme et d’une politique de développement durable.

Pour cette raison, le respect des droits fondamentaux en général et la protection des droits des minorités en particulier sont primordiaux à l’établissement et à la continuation du développement des Etats démocratiques. Enfin, l’information publique, au sens large du terme, constitue une des clés primordiales dans la maîtrise de futurs mouvements de population.

### ***L’entrée en vigueur du Traité sur l’Union Européenne***

Parmi les nombreuses dispositions qui régiront le Traité, certaines touchent à l’asile. Selon l’article 100c, les ressortissants des «pays tiers» devront être munis d’un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Douze. De même, quelques aspects de la politique du visa ont été placés dans le cadre du droit communautaire. Statuant à la majorité qualifiée, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, instaurera un modèle type de visa. Ceci est la seule matière incluse dans le cadre communautaire après la ratification du Traité.

Le traitement de la question de l’asile, l’immigration et le franchissement de frontières extérieures restera encore dans le cadre de la coopération intergouvernementale en matière d’affaires juridiques et intérieures, (cf Article K 1-9 / 3ème pilier). Le Conseil pourra adopter des positions, actions ou conventions communes sur la politique de l’asile, sur les règles de passage des personnes aux frontières extérieures de la CE et le contrôle de ces règles. La Commission européenne aurait un droit à la co-initiative dans ces matières, le Parlement européen doit être informé et consulté. Des conventions qui pourraient être préparées peuvent prévoir que la cour de Justice soit compétente pour l’interprétation de leurs dispositions et pour statuer sur tout différend concernant leur application.

Le Parlement européen a établi la Commission des Libertés Publiques et des Affaires Intérieures qui, dans ses premières années d’existence, a été très

active dans le domaine de l'asile, de l'immigration, de Schengen, etc. En outre, le Parlement a transformé la Commission des Affaires Politiques en Commission des Affaires Etrangères et de la Sécurité sous laquelle continue de fonctionner une sous-commission des Droits de l'Homme chargée des questions relatives aux Droits de l'Homme et aux réfugiés en dehors de l'Union européenne (UE). Le travail de ces différents organes sera bien entendu primordial étant donné que l'UE doit développer une vue plus globale qui devra prendre en considération les tensions entre souveraineté et protection des droits fondamentaux. Le rôle du Parlement européen dans ces domaines n'a pas réellement gagné en compétences. En pratique, les questions d'asile continueront dans un futur proche, d'être traitées dans le cadre intergouvernemental.

Après la ratification de l'Allemagne, le Conseil européen du 29 octobre 1993 a officialisé l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union Européenne. Le Traité vise à insérer les diverses formes de coopération dans le cadre institutionnel unique. De nouvelles règles pour traiter ces matières ont été introduites <sup>2</sup>. Les trois réunions suivantes ont marqué un pas important touchant aussi à l'asile.

*2) L'article K1 dans le troisième pilier énumère les domaines d'intérêt commun. Entre autres, on trouve dans l'alinéa 1 :  
1. la politique d'asile;  
2. les règles régissant le franchissement des frontières extérieures;  
3. la politique d'immigration et la politique à l'égard des ressortissants des pays tiers.*

#### *A) Conseil Européen de Bruxelles, 29 octobre 1993*

Dans la déclaration finale les chefs d'Etats et les gouvernements expriment quatre idées simples :

- I) Prospérité économique;
- II) Plus d'ambition extérieure y inclus au service de la paix et de la coopération internationale;
- III) Plus d'efficacité y inclus de mieux maîtriser des problèmes de société qui dépassent les frontières (y inclus l'immigration illégale);
- IV) Plus de démocratie.

Les conclusions de la Présidence du Conseil européen affirment le principe d'une coopération renforcée dans le domaine de la politique de Justice et Affaires Intérieures (JAI) avec l'objectif que l'abolition des frontières intérieures ne soit pas accomplie aux dépens de la sécurité pour les citoyens. Le Conseil européen avait demandé au Conseil de préparer pour la réunion des 10-11 décembre 1993 un plan d'action précis qui inclut les points suivants :

*2) Le Conseil examinera en priorité les questions concernant la politique d'asile des Etats membres, 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*

- I) Actions communes dans le domaine du droit d'asile en rapport avec la déclaration sur l'asile en annexe du Traité sur l'Union Européenne <sup>2</sup> ;
- II) Etablissement de la liste des pays tiers dont les nationaux nécessitent un visa ;
- III) Renforcement de la coopération judiciaire avec une référence particulière à l'extradition ;
- IV) Etablissement des orientations pour prendre en considération les objectifs du combat contre, entre autres, la politique d'asile et l'immigration dans les relations extérieures de l'Union.

Dans ce cadre, la question de la réadmission des immigrants illégaux a été qualifiée d'une importance particulière. Suite à la réunion du Conseil Européen, les Etats membres, à partir du 1er novembre 1993, ont commencé à fonctionner selon les nouvelles structures qui prévoient une coopération entre l'intergouvernemental pur et le communautaire (cf annexe avec les Structures provisoires dans le domaine de la Justice et Affaires Intérieures, JAI). C'est au cours du premier conseil JAI et sous la Présidence belge que des orientations significatives ont été établies de même que dans le domaine de l'asile.

*3) Dispositions sur la coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires Intérieures.*

*B) Conseil de Justice et Affaires Intérieures les 29-30 novembre 1993*

Pour la première fois après l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union Européenne et de son chapitre VI <sup>3</sup>, les ministres de la justice et des affaires intérieures se sont rencontrés. Une partie des travaux du Conseil a été consacrée à la mise en place des nouvelles structures d'organisation. Il a également été procédé à la mise au point d'un plan d'action et d'un programme de travail pour l'ensemble des secteurs dont il a maintenant la responsabilité inclus la matière d'asile et immigration.

Les éléments essentiels du plan d'action et du programme de travail s'établissent comme suit :

Concernant la politique d'asile et d'immigration, les éléments portent notamment sur la proposition de règlement concernant la liste des pays tiers soumis à l'obligation de visas, sur une proposition d'action commune comportant une application harmonisée de la définition "réfugié" et

des dispositions concernant la procédure d'examen des demandeurs d'asile et sur le problème de la réadmission des immigrants illégaux.

Le Conseil a fait le point des travaux en matière d'immigration et d'asile, à la lumière du programme de travail adopté à Maastricht en décembre 1991. Nombre de textes sur l'application pratique de la Convention de Dublin ont été adoptés. En dehors de cela, le Conseil a constaté qu'il était prématuré de transférer la compétence sur le droit d'asile aux institutions de la Communauté, mais qu'il convenait de revenir sur cette question avant la fin 1995.

*C) Conseil Européen de Bruxelles, 10-11 décembre 1993*

Les chefs d'Etats et de gouvernements, lors du premier Conseil européen après l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union, ont marqué leur volonté d'utiliser pleinement et immédiatement les nouvelles possibilités offertes par celui-ci dans les domaines de la Justice et des Affaires Intérieures. Le plan d'action, qui a été établi par le Conseil, tout en tenant compte de la réserve d'un Etat membre concernant la mise en œuvre d'une action commune en matière d'asile, a été adopté. L'accord porte entre autres sur les domaines suivants :

- a) L'établissement d'une liste commune des pays tiers dont les ressortissants devront être munis d'un visa;
- b) Une meilleure coordination entre les politiques du secteur de la Justice et des Affaires Intérieures, de la Politique Etrangère et de Sécurité commune, notamment dans le domaine de la réadmission par les pays tiers des immigrants illégaux;
- c) Le Conseil Européen a considéré nécessaire qu'en matière de politique d'asile, une coopération étroite fondée sur la confiance réciproque entre les Etats doit exister.

Donc, avec l'entrée en vigueur du Traité, de nouvelles bases juridiques, une structure organisatrice et des compétences politiques ont été créées pour les Institutions Européennes, notamment pour la Commission Européenne et le Conseil. Bien que l'application du droit et de la procédure communautaire en matière d'asile soit prévue par l'article K.9, il a été considéré que cette

question devrait être réexaminée à la lumière de l'expérience. Le HCR se réjouit des progrès réalisés depuis ses premiers contacts avec les Présidences en 1990 en matière d'asile et réfugiés, notamment au sujet des Conventions de Dublin et de Schengen, du Centre d'Information (CIREA) et des Résolutions de Londres.

En fait, la coopération formellement établie entre le CIREA et le HCR a permis de faciliter un échange d'informations. Nous espérons pouvoir encore mieux assister les Etats membres en leur fournissant ainsi les informations utiles sur les pays d'origine, de même que d'autres informations pour déterminer rapidement la qualité du statut de réfugié. Ceci facilite la mise en œuvre d'une manière flexible et prudente des Résolutions de Londres.

Finalement, le Traité sur l'Union Européenne, dans son article K.2, du 6ème pilier, prévoit explicitement que "les questions visées à l'article K.1 sont traitées dans le respect de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du 4 novembre 1950, et de la Convention relative au statut des réfugiés, du 28 juillet 1951, et en tenant compte de la protection accordée par les Etats membres aux personnes persécutées pour des motifs politiques".

Ceci établit un lien juridique entre le Traité sur l'Union Européenne et la Convention de Genève de 1951, Art. 35, par lequel les Etats contractants s'engagent à coopérer avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés dans l'exercice de ses fonctions et, en particulier, à faciliter la tâche de surveillance et l'application des dispositions de cette convention.

### ***En guise de conclusion***

Malgré les progrès du traitement des problèmes d'asile avant et après l'établissement de l'Union Européenne, il persiste encore des questions ouvertes et des situations spécifiques qui requièrent une attention particulière afin d'assurer que l'institution de l'asile soit sauvegardée demain. Ces questions spécifiques incluent l'application dudit "3ème pays sûr" et "pays sûr d'origine", l'accès au territoire et à la procédure d'asile. Il faut veiller à ce que les accords de réadmission pour les étrangers ne soient pas appliqués d'une manière automatique pour des demandeurs d'asile sans que les garanties

soient établies que les “3ème pays” examineront les requêtes d’asile comme prévu dans les Conventions de Schengen et de Dublin. Il est vrai également que les dispositions générales de la Convention de Schengen et des Résolutions de Londres pourraient limiter les possibilités des demandeurs d’asile d’avoir accès à la protection des Etats membres. C’est pour cette raison que la nouvelle politique de visas ainsi que les sanctions prévues contre les transporteurs sont appliquées de manière à ne pas affecter négativement des personnes en besoin de protection.

Le HCR se félicite de l’engagement actif du Parlement Européen, notamment de sa Commission des Affaires Intérieures, pour son appui important pour les principes de protection et d’asile au sein de l’Union Européenne. Les deux rapports les plus récents, tant celui de M. Cooney sur la politique d’asile (1992) que celui de M. Lambrias sur les principes d’une politique commune en matière d’asile (1994), fournissent des orientations importantes tout en prônant une approche globale, ce dont le HCR se félicite. De même, le HCR se réjouit de voir que la Commission européenne, dans ses activités en vue de ses nouvelles compétences sur le Traité de l’Union Européenne, est en train de développer des propositions en matière d’asile et immigration en privilégiant, là aussi, une approche globale.

Cette approche, qui reflète également les priorités du Haut Commissariat, prévoit une intégration renforcée entre les matières d’asile, l’aide humanitaire et la politique des Affaires Etrangères pour l’Union Européenne.

Finalement, le HCR est convaincu de l’importance particulière de poursuivre des stratégies globales en Europe de l’Est et Centrale. Ceci devrait inclure le renforcement de la coopération à tous niveaux entre les gouvernements, les organisations internationales, régionales et nationales pour un nombre de raisons, mais surtout en vue de prévenir le danger de devenir soudainement des pays de transit et d’asile. De même, cette coopération aura pour objectif de prévenir la résurgence des conditions qui pourraient produire des réfugiés dans cette région.

Pour terminer et bien que le traitement des demandeurs d’asile, par la force des choses, devra se faire d’une manière plus accélérée pour répondre aux besoins, le respect de l’art. 33 de la Convention de Genève, c’est-à-dire la prohibition du refoulement restera la base fondamentale pour la protection de

ceux qui en ont besoin. C'est pour cette raison que le traitement individuel des demandeurs d'asile restera indispensable pour faire le tri entre ceux dont la vie serait en danger si renvoyés et ceux qui devraient être traités selon une politique différente de celle de l'asile.

Le HCR saisit cette occasion pour exprimer sa reconnaissance pour la coopération toujours plus transparente de la part des Présidences des Douze et de Schengen. Nous nous félicitons particulièrement des contacts constructifs avec la Présidence belge le dernier semestre de l'année 1993 qui nous fait espérer accroître cette coopération avec les Présidences grecque et allemande en 1994 dans l'intérêt de ceux qui ont besoin de l'asile demain.



---

## **Annexes**

### **I. COOPÉRATION SUR LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES DANS SCHENGEN ET ENTRE LES ETATS MEMBRES DE LA CE**

#### *1. Background*

Après le “White Paper” de 1985 annonçant “Europe 1992” et l’Acte unique Européen comportant l’ Article 8a pour la libre circulation de biens, capitaux, services et personnes, différentes enceintes ont traité la question du passage des frontières extérieures et de l’abolition des frontières intérieures dans le contexte de Schengen et des Douze.

#### *2. Coopération dans le cadre des Douze.*

a) Consciente des risques que comportait l’absence de coordination entre elles (à la fois parce que des questions risquaient d’être résolues plusieurs fois parallèlement et d’autres de rester sans réponse), la Commission européenne souligna en décembre 1988 dans une communication au Conseil ses préoccupations à ce sujet et le manque de progrès en matière de libre circulation des personnes, après avoir préparé un projet de directive d’asile.

b) Le Conseil européen (chefs d’États et de gouvernement) de Rhodes de décembre 1988 décida alors de mettre en place un groupe de coordonnateurs composé de hauts fonctionnaires des États membres qui, en juin 1989, sous la Présidence espagnole, a mis au point un inventaire de mesures nécessaires, connu sous le nom de “Document de Palma“. Ce document classe les mesures en deux catégories :

- celles qui étaient essentielles à l’abolition des contrôles des personnes aux frontières, et
- celles qui étaient souhaitables. Le catalogue comprenait en outre un calendrier indicatif et désignait l’enceinte compétente pour chaque

c) Approuvé par le Conseil européen de Madrid en juin 1989, la réalisation de son programme fut confiée au groupe des coordonnateurs qui font rapport une fois par Présidence au Conseil européen. La présidence française

a notamment préparé deux propositions de conventions (franchissement des frontières extérieures, détermination de l’État responsable d’une demande d’asile). Le conseil européen de Strasbourg en décembre 1989 fixa à fin 1990 l’échéance pour la conclusion des conventions relatives à l’asile, signée à Dublin le 15 juin 1990 par 11 États et ultérieurement par le Danemark, et au franchissement des frontières extérieures qui n’est toujours pas signée.

d) Groupe ad hoc immigration : créé à Londres en 1986 et composé principalement des hauts fonctionnaires des Ministères, ce groupe a pour objectif de développer les politiques et instruments des douze États membres, en matière d’asile et d’immigration dans la perspective de l’Europe sans frontières. C’est ainsi que le groupe, avec ses sous-groupes, a travaillé sur les aspects y inclus asile, visa, CIREA, Yougoslavie, etc...

e) Groupe Trevi : groupe formé à Rome en 1975 et composé des ministres de la Justice et de l’Intérieur et leurs hauts fonctionnaires chargés des questions de force («Law enforcement agencies»), sa tâche principale est la lutte contre le terrorisme, le trafic des drogues et la criminalité organisée. Sa présidence est assurée en général par le pays qui assure celle de la Communauté européenne, mais il ne s’agit pas d’une structure des institutions communautaires. Depuis peu, la Commission participe à ses réunions comme observateur.

f) A partir du 1er décembre 1993, en même temps que l’entrée en vigueur du Traité sur l’Union Européenne (TUE), est créé le Comité de Coordination (K.4) selon le 3ème Pilier du TUE sous lequel trois groupes directeurs respectivement pour l’asile et immigration, coopération policière et coopération judiciaire prépareront les travaux pour le Conseil Justice

et Affaires Intérieures (JAI) qui s'effectuera par le biais du Comité des Représentants Permanents (COREPER).

### *3. Schengen*

a) Le processus de Schengen trouve son origine dans l'accord Franco-Allemand de 1984 à Saarbrücken destiné à faciliter le franchissement de la frontière terrestre par les ressortissants de ces deux pays.

b) On désigne sous le nom de Schengen et de la Convention d'application, signés respectivement le 14 juin 1985 et le 19 juin 1990 dans le village luxembourgeois du même nom, par les pays du Bénélux, l'Allemagne (de l'ouest) et la France. Ceux-ci ont été rejoints par l'Italie en décembre 1990, par l'Espagne et le Portugal le 25 juin 1991, et par la Grèce le 6 décembre 1992. Ces accords ont pour objectif la suppression de tout contrôle des personnes à leurs frontières communes et traitent de certaines autres mesures d'accompagnement, notamment dans les domaines du traitement de la poursuite policière transfrontalière, les mesures à prendre d'armes et de munitions, l'entraide judiciaire, l'extradition et l'assistance mutuelle entre les administrations douanières et policières dont un élément fondamental est

le SISC (Système d'information Schengen).

c) La procédure de travail suivie est aussi celle de la coopération intergouvernementale, dont le contrôle démocratique est assuré par les Parlements nationaux, mais pas par le Parlement européen. Lors de la ratification, seulement les Parlements des Pays-Bas, de l'Allemagne, du Luxembourg et de l'Italie se sont expressément assurés du contrôle des décisions du Comité Exécutif qui est de toute façon prévu par la Convention puisque aucune décision du Comité Exécutif n'est directement applicable. Elles nécessitent en effet une transposition dans les droits internes des États Membres.

d) La Commission participe aux travaux comme observateur.

e) Il est prévu de mettre en oeuvre l'accord additionnel de Schengen à partir du 1er février 1994, les sessions du Comité Exécutif ayant commencé à partir d'octobre 1993 puisque le processus de ratification s'était achevé au mois de juillet 1993, selon l'article 139, §2 de la Convention.

## II. SOMMAIRE DES EVENEMENTS ET DOCUMENTS DU PROCESSUS EUROPEEN D'HARMONISATION ANALYSE DU DEVELOPPEMENT DES DOUZE ET DE SCHENGEN

### *Douze : Documents/Rencontres spécifiques*

1985 Juin Papier Blanc "Programme 1992", qui établit le marché intérieur et l'abolition des frontières internes.  
1986 Dec. Etablissement du groupe Ad-Hoc immigration à Londres par les ministères responsables afin de travailler sur les mesures compensatoires.

### *Schengen*

1985 Juin Convention de Schengen sur l'abolition graduelle des frontières internes, signé par la France, l'Allemagne et le Bénélux.  
1986 Elaboration de l'Arrêté d'exécution.

*Le Front du Refuge*

- |  |   |
|--|---|
| <p>1987 Fév. Acte Européen Unique, amen-dant le Traité CE pour la Liberté de mouvement de biens , de services, de capitaux et de personnes.</p>                                  | <p>1987 Elaboration de l' Arrêté d' exécution.</p>  |
| <p>1988 Déc. Etablissement du Groupé de Coordinateurs sur la Liberté de circulation des personnes Rhodes.</p>  | <p>1988 Elaboration de l' Arrêté d' exécution.</p>  |
| <p>1989 Juin Rapport de Palma sur les mesures pour établir la liberté de circulation des personnes.</p>  | <p>1989 Déc. La signature était prévue du fait de l' ouverture des frontières allemandes. L' Allemagne demande un ajournement.</p>  |
| <p>1990 Mars Première rencontre entre la Présidence Irlandaise et le HCR pour finaliser la convention de Dublin.</p>   | <p>1990 Mai 1ère rencontre entre la Présidence Néerlandaise et le HCR afin de finaliser l' Arrêté d' exécution.</p>   |
| <p>Juin Convention de Dublin déterminant l' Etat responsable pour l' examen de la demande d' asile dans l' un des Etats membres, sauf le Danemark qui signe un an plus tard.</p> | <p>Juin Signature de l' arrêté d' exécution contenant 142 articles, les 30 premiers relatifs aux mouvements de personnes.</p>   |
| <p>Oct. Le HCR est invité à la réunion de coordination sur la libre circulation des personnes.</p>   | <p>Déc. Adhésion de l' Italie.</p>  |
| <p>1991 Janv. Colloque sur la Politique CE des Réfugiés, organisé par le Parlement Européen, en association avec le HCR.</p>   | <p>1991 Mars Accord entre les pays de Schengen et la Pologne concernant la réadmission de personnes en situation irrégulières, conclue à Bruxelles pour "compenser... le fardeau qui peut résulter de l' exemption de Visas des nationaux des parties contractantes."</p> |
| <p>Jul. Draft sur la Convention des Frontières. Non signé.</p>   | <p>Juin La Présidence Allemande s' exprime en public pour la 1ère fois au séminaire du HCR à Bruxelles sous les auspices de la CE, sur la Politique des Réfugiés de la CE.</p>  |
| <p>Oct. Rencontre informelle entre les présidents CE et Schengen, la Commission Européenne au HCR Bruxelles.</p>   | <p>Juin Adhésion de l' Espagne et du Portugal.</p>  |
| <p>Déc. Programme de Travail WGI 930, appelé "Programme de Maastricht" Etablissement/ Mécanisme de la Troïka CE/HCR.</p>   | <p>Oct. Rencontre informelle entre le HCR Bruxelles, les Présidences CE/ Schengen et la Commission Européenne.</p>  |
| <p>Déc. Traité sur les 3 piliers de l' Union</p> <p>1) Compétence de la CE (avec Art. 100 c : politique des Visas)</p> <p>2) Politiques Extérieure et de Sécurité.</p>           |   |

- 3) Coopération sur la Justice et les Affaires Intérieures avec les articles (KI-9) et la déclaration sur l'asile en annexe.
- 1992 Juin Adoption de la décision par les Ministres sur le CIREA
- Oct. Présidence de la CE/Commission CE/Parlement CE pour la 1ère fois /HCR ensemble en public lors d'une Table Ronde à Berlin sur l'asile Est/Ouest.
- Dec. Résolutions: 1. Manifestement non fondé; 2. Pays Tiers; 3. Pays d'origines sûrs; 4. CIREA; 5. Yougoslavie.
- Dec. Déclaration sur les aspects externes des migrations du Conseil de L'Europe.
- 1993 Juin Résolutions; 1. Yougoslavie; 2. Regroupement familial. Nov. Mise en application du Traité de l'UE. Etablissement du Comité K4 (agrandissement préalable du Groupe des Coordinateurs sur la Libre Circulation des personnes) et trois Groupes de pilotage (Steering group) sur :
1. Immigration/ Asile.
  2. Coopération des Polices
  3. Coopération Judiciaire
- Nov. Conseil de Justice et des Affaires Intérieures (JAI) Bruxelles.
- 1994 Mise en application prévue de la Convention de Dublin (ratifiée seulement par six Etats membres).
- 1992 Sep. Décision du Groupe Central sur le fait que l'harmonisation de l'asile doit être entreprise par les Douze. Pas au seul niveau de Schengen.
- Nov. Adhésion de la Grèce.
- 1993 Janv. Etablissement de rencontres semestrielles entre le Groupe Central et le HCR.
- Sep. Mise en application de l'Arrêté d'exécution après le dépôt des dernières ratifications des 5 Etats fondateurs.
- Oct. 1ère rencontre d'EXCOM
- Nov. 2ème rencontre d'EXCOM
- Dec. 3ème rencontre d'EXCOM
- 1994 Fév. Mise en application: implications "Europe à deux vitesses" entre les pays de Schengen et les pays hors de Schengen.

### III. TRAITE SUR L'UNION EUROPÉENNE

#### **Article 100 C**

1. Le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, détermine les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres.

2. Toutefois, dans le cas où survient dans un pays tiers une situation d'urgence confrontant la Communauté à la menace d'un afflux soudain de ressortissants de ce pays, le Conseil peut, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, rendre obligatoire, pour une période ne pouvant excéder six mois, l'obtention d'un visa par les ressortissants du pays en question. L'obligation de visa instaurée par le présent paragraphe peut être prorogée selon la procédure visée au paragraphe 1.

3. A compter du 1er janvier 1996, le Conseil adoptera à la majorité qualifiée les décisions visées au paragraphe 1. Avant cette date, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête les mesures relatives à l'instauration d'un modèle type de visa.

4. Dans les domaines visés au présent article, la Commission est tenue d'instruire toute demande formulée par un État membre et tendant à ce qu'elle fasse une proposition au Conseil.

5. Le présent article ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.

6. Le présent article est applicable à d'autres sujets s'il en est ainsi décidé en vertu de l'article K.9 des dispositions du traité sur l'Union européenne relatives à la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, sous réserve des conditions de vote déterminées en même temps. ,

7. Les dispositions des conventions en vigueur entre les États membres régissant des matières couvertes par le présent article restent en vigueur tant que leur contenu n'aura pas été remplacé par des directives ou par des mesures prises en vertu du présent article.

#### **Dispositions sur la Coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires Intérieures.**

##### *Article K*

La coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures est régie par les dispositions suivantes.

##### *Article K. 1*

Aux fins de la réalisation des objectifs de l'Union, notamment de la libre circulation des personnes, et sans préjudice des compétences de la Communauté européenne, les États membres considèrent les domaines suivants comme des questions d'intérêts commun :

- 1) la politique d'asile ;
- 2) les règles régissant le franchissement des frontières extérieures des États membres par des personnes et l'exercice du contrôle de ce franchissement ;

3) la politique d'immigration et la politique à l'égard des ressortissants des pays tiers :

- a) les conditions d'entrée et circulation des ressortissants des pays tiers sur le territoire des États membres ;
- b) les conditions de séjour des ressortissants des pays tiers sur le territoire des États membres, y compris le regroupement familial et l'accès à l'emploi ;
- c) la lutte contre l'immigration, le séjour et le travail irréguliers de ressortissants des pays tiers sur le territoire des États membres ;

4) la lutte contre la toxicomanie dans la mesure où ce domaine n'est pas couvert par les points 7), 8) et 9) ;

5) la lutte contre la fraude de dimension internationale dans la mesure où ce domaine n'est pas couvert par les points 7), 8) et 9)

6) la coopération judiciaire en matière civile ;

7) la coopération judiciaire en matière pénale ;

8) la coopération douanière ;

9) la coopération policière en vue de la prévention et de la lutte contre le terrorisme, le trafic illicite de drogue et d'autres formes graves de criminalité internationale, y compris si nécessaire, certains aspects de coopération douanière, en liaison avec l'organisation à l'échelle de l'Union d'un système d'échanges d'informations au sein d'un Office européen de police (Europol).

#### *Article K. 2*

ï. Les questions visées à l'article K. 1 sont traitées dans le respect de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du 4 novembre 1950, et de la convention relative au statut des

réfugiés, du 28 juillet 1951, et en tenant compte de la protection accordée par les États membres aux personnes persécutées pour des motifs politiques.

2. Le présent titre ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.

#### **Article K.3**

1. Dans les domaines visés à l'article K. 1, les États membres s'informent et se consultent mutuellement au sein du Conseil, en vue de coordonner leur action. Ils instituent à cet effet une collaboration entre les services compétents de leurs administrations.

2. Le Conseil peut :

- à l'initiative de tout État membre ou de la Commission dans les domaines visés aux points 1) à 6) de l'article K. 1,

- à l'initiative de tout État membre dans les domaines visés aux points 7), 8) et 9) de l'article K. 1 :

a) arrêter des positions communes et promouvoir, sous la forme et selon les procédures appropriées, toute coopération utile à la poursuite des objectifs de l'Union;

b) adopter des actions communes, dans la mesure où les objectifs de l'Union peuvent être mieux réalisés par une action commune que par les États membres agissant isolément, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée ; il peut décider que les mesures d'application d'une action commune seront adoptées à la majorité qualifiée ;

c) sans préjudice de l'article 220 du traité instituant la Communauté européenne, établir des conventions dont il recom-

mandera l'adoption par les États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives.

Sauf dispositions contraires prévues par ces conventions, les éventuelles mesures d'application de celles-ci sont adoptées au sein du Conseil, à la majorité des deux tiers des Hautes Parties Contractantes.

Ces conventions peuvent prévoir que la Cour de justice est compétente pour interpréter leurs dispositions et pour statuer sur tout différend concernant leur application, selon les modalités qu'elles peuvent préciser.

#### *Article K. 4*

1. Il est institué un comité de coordination composé de hauts fonctionnaires. En plus de son rôle de coordination, ce comité a pour mission :  
- de formuler des avis à l'intention du Conseil, soit à la requête de celui-ci, soit de sa propre initiative ;  
- de contribuer, sans préjudice de l'article 151 du traité instituant la Communauté européenne, à la préparation des travaux du Conseil dans les domaines visés à l'article K. 1, ainsi que, selon les conditions prévues à l'article 100 D du traité instituant la Communauté européenne, dans les domaines visés à l'article 100 C dudit traité. 2. La Commission est pleinement associée aux travaux dans les domaines visés au présent titre.

3. Le Conseil statue à l'unanimité, sauf sur les questions de procédure et dans les cas où l'article K. 3 prévoit expressément une autre règle du vote.

Dans le cas où les délibérations du Conseil requièrent la majorité qualifiée, les voix des membres sont affectées de la pondération visée à l'article 148 paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne et les déli-

bérations sont acquises si elles ont recueilli au moins cinquante-quatre voix exprimant le vote favorable d'au moins huit membres.

#### *Article K. 5*

Les États membres expriment les positions communes arrêtées conformément au présent titre dans les organisations internationales et lors des conférences internationales auxquelles ils participent.

#### *Article K. 6*

La Présidence et la Commission informent régulièrement le Parlement européen des travaux menés dans les domaines relevant du présent titre.

La Présidence consulte le Parlement européen sur les principaux aspects de l'activité dans les domaines visés au présent titre et veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération.

Le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil. Il procède chaque année à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en oeuvre des domaines visés au présent titre.

#### *Article K. 7*

Les dispositions du présent titre ne font pas obstacle à l'institution ou au développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs États membres, dans la mesure où cette coopération ne contrevient ni n'entrave celle qui est prévue au présent titre.

#### *Article K. 8*

1. Les dispositions visées aux articles 137, 138, 139 à 142, 146, 147, 150 à 153, 157 à 163 et

217 du traité instituant la Communauté européenne sont applicables aux dispositions relatives aux domaines visés au présent titre.

2. Les dépenses administratives entraînées pour les institutions par les dispositions relatives aux domaines visés au présent titre sont à la charge du budget des Communautés européennes.

Le Conseil peut également :

- soit décider à l'unanimité que les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en oeuvre desdites dispositions sont à la charge du budget des Communautés européennes ; dans ce cas, la procédure budgétaire prévue au traité instituant la Communauté européenne s'applique ,

- soit constater que de telles dépenses sont à

*L'Union Européenne : quel asile demain ?*

la charge des États membres, éventuellement selon une clef de répartition à déterminer.

*Article K. 9*

Le Conseil, statuant à l'unanimité à l'initiative de la Commission ou d'un État membre, peut décider de rendre applicable l'article 100 C 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 États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

IV. STRUCTURE PROVISOIRE DE LA COOPÉRATION  
INTERGOUVERNEMENTALE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES

