

Vers un Système Commun Européen d'asile *conférence européenne sur l'asile*

Vers un
Système
Commun
Européen
d'asile
conférence européenne sur l'asile

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS

Vers un
Système
Commun
Européen
d'asile
conférence européenne sur l'asile

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS

**La Conférence a été cofinancée par le Portugal
et le budget de la Communauté Européenne [Programme Odysseus]**



COMMISSION D'ORGANISATION

António Lencastre Bernardo [*Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*]

Jorge Portas [*Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*]

Cláudia Faria [*Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*]

Ana Maria Teles Gomes [*Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*]

Mariália Mendes [*Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*]

José Pestana [*Bureau des Affaires Européennes / Ministère de l' Intérieur*]

José Manuel Andrade [*Direction de Documentation, Information et Relations Publiques /
Ministère de l' Intérieur*]

Gabriela Ventura [*Représentation Permanente du Portugal à Bruxelles*]

Stephen Ellis [*Secrétariat Général du Conseil de l'Union Européenne*]

Jean Louis DeBrouwer [*Secrétariat Général de la Commission Européenne*]

ÉDITEURS

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

Gabinete de Documentação e Direito Comparado

[*Procuradoria-Geral da República*]

CONCEPTION ET COORDINATION

Sofia Favila-Vieira

RÉVISION GRAPHIQUE

Carlos Lacerda

[*Gabinete de Documentação e Direito Comparado*]

DESIGN

José Brandão | Paulo Falardo [*Atelier B2*]

IMPRESSION

Rainho & Neves

ISBN: 972-98772-1-1

DÉPÔT LÉGAL: 171638/01

TABLE

| | |
|-----|---|
| 004 | Note d'introduction |
| 006 | Programme |
| 010 | SÉANCE D'OUVERTURE |
| 011 | MINISTRE Fernando Gomes |
| 015 | MINISTRE Kari Håkämies |
| 018 | PREMIÈRE SÉANCE <i>Protection Internationale, Nouveaux Défis</i> |
| 019 | PROCURATEUR GÉNÉRAL ADJOINT Luís Silveira |
| 021 | MINISTRE Otto Schily |
| 035 | DIRECTRICE Erika Feller |
| 049 | PROFESSEUR Patrick Weil |
| 057 | DIRECTEUR Brunson Mckinley |
| 064 | > Questions de la Première Séance |
| 072 | DEUXIÈME SÉANCE <i>Vers un Statut Commun de Réfugié</i> |
| 073 | DIRECTEUR Anne-Willem Bijleveld |
| 075 | SÉCRÉTAIRE GÉNÉRAL Peer Baneke |
| 083 | DIRECTRICE Maria-Teresa Gil-Bazo |
| 095 | PROFESSEUR Kay Hailbronner |
| 102 | > Questions de la Deuxième Séance |
| 122 | TROISIÈME SÉANCE <i>Vers une Procédure d'Asile Commune</i> |
| 123 | SECRéTAIRE D'ÉTAT Job Cohen |
| 127 | MINISTRE Maj-Inger Klingvall |
| 133 | PROFESSEUR Nuno Piçarra |
| 143 | MINISTRE Jack Straw |
| 152 | SÉANCE DE CLÔTURE |
| 153 | DIRECTEUR Jean-Marie Delarue |
| 157 | COMMISSAIRE António Vitorino |
| 165 | Conclusions / MINISTRE Fernando Gomes |
| 168 | Conférence de Presse |
| 176 | Organisations et Pays participants |

NOTE D'INTRODUCTION

António de Lencastre Bernardo

DIRECTEUR GÉNÉRAL DU SEF

4

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

Le Portugal, en tant que Présidence du Conseil de l'UE, avec le soutien de la Commission européenne, a décidé d'organiser à Lisbonne, les 15 et 16 juin 2000, une Conférence sur le thème "VERS UN SYSTÈME COMMUN EUROPÉEN D'ASILE".

Le *Serviço de Estrangeiros e Fronteiras* [Service d'Étrangers et Frontières (SEF)] – Organisme qui est compétent au Portugal pour traiter les dossiers de demande d'asile – a été chargé d'organiser cette Conférence, à laquelle ont participé le Commissaire européen António Vitorino, des représentants des États membres de l'UE – dont certains remplissent des charges ministérielles – du HCR, de l'OIM, d'organisations non gouvernementales et d'autres entités et institutions qui suivent normalement de près les questions soulevées par l'Asile et les Réfugiés.

La décision de la Présidence portugaise s'inscrit dans les mesures prévues dans le Plan d'Action approuvé à Vienne le 3 décembre 1998 et a surtout tenu compte des Recommandations du Conseil européen qui a eu lieu à Tampere, les 15 et 16 octobre 1999. Il est important de souligner que lors de cette réunion le Conseil européen a convenu de "travailler à la mise en place d'un régime commun européen d'asile, fondé sur une application ample et intégrale de la Convention de Genève..."

Après deux jours d'excellentes interventions – tant au niveau technique que politique – et de fructueux débats, il a été possible de tirer un certain nombre de conclusions, parmi lesquelles je me permets de citer:

- la nécessité d'une approche intégrée des problèmes de migration et d'asile, en soulignant le rôle majeur que peuvent avoir dans ce domaine les travaux du Groupe de Haut Niveau sur l'Asile et la Migration;

- la nécessité d'une harmonisation des procédures d'asile qui passe par des solutions simples et pratiques, à partir de critères objectifs qui, sans mettre en cause les droits des vrais réfugiés, permettent de mieux gérer les demandes d'asile manifestement infondées;
- la constatation selon laquelle la Convention de Genève ne couvre pas toutes les situations actuelles exigeant une protection internationale; il faudra donc trouver d'autres formes complémentaires, sans pour autant mettre en cause l'application intégrale et globale de la Convention de Genève;
- la recommandation de prendre en compte les besoins spéciaux des groupes vulnérables, et notamment ceux des femmes et des enfants.

Le SEF souhaite, par cette publication, non seulement éditer les interventions proférées lors de la Conférence, mais surtout divulguer les opinions exprimées par les participants, en élargissant ainsi l'univers de ceux qui pourront avoir accès à d'aussi importantes communications.

La grande participation aux travaux, la qualité des intervenants, l'esprit de consensus qui a présidé à la majorité des communications et l'importance évidente des conclusions qui ont été tirées ont contribué au succès indéniable de la CONFÉRENCE EUROPÉENNE SUR L'ASILE, à laquelle est indissociablement lié le SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS, qui a eu l'honneur et le privilège de proposer et d'organiser cette Conférence.

Lisbonne, le 28 février 2001

J. José Carlos Zemanha

6

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

PROGRAMME

Vers un Système Commun Européen d'Asile

Conférence organisée

par la PRÉSIDENTE PORTUGAISE DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

avec le soutien de la COMMISSION EUROPÉENNE,

Lisbonne, 15 et 16 juin 2000

SÉANCE D'OUVERTURE

Introduction

Fernando Gomes

MINISTRE DE L'INTÉRIEUR DU PORTUGAL

Kari Häkämies

MINISTRE DE L'INTÉRIEUR DE LA FINLANDE

PREMIÈRE SÉANCE [le 15 juin]

Protection Internationale, Nouveaux Défis

La situation géopolitique mondiale actuelle, caractérisée par de graves violations des droits de l'homme dans d'innombrables régions du monde, oblige aujourd'hui les États, ainsi que toutes les organisations humanitaires, à relever des défis en matière de concession de protection internationale. Le nombre élevé de demandeurs d'asile et de personnes déplacées, la distinction, de moins en moins perceptible, entre les réfugiés selon l'acceptation de la Convention de Genève et les personnes qui, à cause de conflits armés, de guerres civiles ou de graves violations des droits de l'homme, fuient leur pays d'origine, à quoi s'ajoute un nombre élevé d'immigrés économiques, font qu'il soit de plus en plus difficile de trouver des solutions adéquates et effectives pour des situations, de nature différente, exigeant la concession de protection internationale. Le système commun européen d'asile, qui repose sur une application intégrale et ample de la Convention de Genève, pourra-t-il constituer une étape décisive pour que l'Union européenne aboutisse à des réponses sûres et effectives aux défis que de telles situations lui proposent de relever?

Modérateur:

Luís Silveira, PROCURATEUR GÉNÉRAL ADJOINT

Otto Schily

MINISTRE DE L'INTÉRIEUR DE L'ALLEMAGNE

Erika Feller

DIRECTRICE DU DÉPARTEMENT DE LA PROTECTION INTERNATIONALE - HCR GENÈVE

Patrick Weil

PROFESSEUR UNIVERSITAIRE - UNIVERSITÉ PARIS I / SORBONNE

Brunson Mckinley

DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS

> Débat <

DEUXIÈME SÉANCE [le 15 juin]

Vers un Statut Commun de Réfugié

La définition et la concrétisation d'un statut commun de réfugié peut-être constituent l'un des plus grands défis que les États membres de l'Union européenne devront affronter pour atteindre un niveau acceptable d'harmonisation des politiques en matière d'asile et de réfugiés:

Malgré les progrès importants qui ont été faits dans cette matière, il est fondamental que l'on trouve des règles communes et harmonisées qui, tout en permettant une application uniforme de la Convention de Genève et d'autres mécanismes internationaux de protection subsidiaire, garantiraient des niveaux équivalents de protection, indépendamment de l'État membre qui procéderait à l'instruction et à la décision des demandes de protection internationale.

Quel est le chemin et la stratégie à suivre visant un statut commun de réfugié sans que l'Union européenne coure le risque de mettre en cause la Convention de Genève?

Modérateur:

Anne-Willem Bijleveld, DIRECTEUR DU BUREAU DE L'EUROPE - HCR GENÈVE

Peer Baneke

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU CERE

Maria-Teresa Gil-Bazo

DIRECTRICE EXÉCUTIVE POUR LES QUESTIONS LIÉES À L'ASILE - BUREAU DE L'UE - AMNESTIE INTERNATIONALE

Kay Hailbronner

PROFESSEUR UNIVERSITAIRE - UNIVERSITÉ DE CONSTANCE

> Débat <

TROISIÈME SÉANCE [le 16 juin]

Vers une Procédure Commune d'Asile

L'adoption de normes minimales en matière de concession du statut de réfugié, laissant aux États membres une marge de flexibilité pour déterminer les divers aspects des mécanismes administratifs nécessaires pour appliquer les garanties de procédures qui seraient entérinées dans un instrument obligatoire, sera une étape décisive et déterminante vers un système commun européen d'asile. Un futur instrument communautaire juridiquement obligatoire qui concéderait une marge de flexibilité suffisante pourrait constituer une première étape d'une future procédure unique européenne d'asile. Quels avantages pourront les États membres identifier et retirer d'une telle procédure unique?

Modérateur:

Job Cohen, SECRÉTAIRE D'ÉTAT DES PAYS-BAS

Maj-Inger Klingvall

MINISTRE DE L'ASILE ET LA MIGRATION DE LA SUÈDE

Nuno Piçarra

PROFESSEUR UNIVERSITAIRE - UNIVERSIDADE NOVA DE LISBONNE

Jack Straw

MINISTRE DE L'INTÉRIEUR DU ROYAUME-UNI

> Débat <

SÉANCE DE CLÔTURE

Jean-Marie Delarue

DIRECTEUR DE LA DIRECTION DES LIBERTÉS PUBLIQUES ET DES AFFAIRES JURIDIQUES / FRANCE

en représentation de M. Chevènement

António Vitorino

COMMISSAIRE EUROPÉEN À LA JUSTICE ET AUX AFFAIRES INTÉRIEURES

Fernando Gomes

MINISTRE DE L'INTÉRIEUR DU PORTUGAL

10

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

SÉANCE D'OUVERTURE

Fernando Gomes

MINISTRE DE L'INTÉRIEUR DU PORTUGAL

Monsieur le ministre de l'Intérieur de la Finlande et cher collègue, Monsieur le ministre de l'Intérieur de la République Fédérale d'Allemagne et cher collègue, Monsieur le président de la Commission des droits constitutionnels, des libertés et des garanties du Parlement portugais, et Monsieur le président de la Cour Suprême Administrative, Mesdames et Messieurs les participants

C'est avec un immense plaisir que je souhaite la bienvenue à toutes les personnes ici présentes. Je leur souhaite un très bon séjour dans notre pays, dans cette ville si accueillante qu'est Lisbonne. Je pense que cette conférence constituera une initiative marquante dans le processus d'harmonisation en matière de politique d'asile au sein de l'Union européenne, et je suis convaincu que les travaux et débats que nous nous proposons et que nous nous apprêtons à mener à bien au cours de ces deux jours, se dérouleront de la meilleure manière possible. C'est pour cette raison que je souhaite à tous les intervenants et participants un très bon travail, certain qu'il débouchera sur des résultats positifs.

En organisant cette conférence, la présidence en exercice du Conseil, en collaboration avec la Commission européenne, se propose de donner une impulsion supplémentaire à la concrétisation du concept de système commun européen d'asile, concept qui a été défini et adopté par le Conseil européen de Tampere, réalisé sous la Présidence finlandaise, en octobre dernier. Cette conférence prétend également contribuer de manière décisive aux futurs débats qui auront lieu dans le cadre des travaux et des engagements que l'Union européenne, dans un processus clair d'intégration, a assumés en matière de politique d'asile. Cette conférence veut également apporter sa contribution, de manière directe ou indirecte, aux politiques en matière d'immigration et de visas. Afin de mieux nous rendre compte à quel point est importante et décisive notre rencontre à présent, et pour que nous commençons, à partir de ce qui a déjà été réalisé, à prendre conscience de tout ce qu'il y a encore à faire, permettez-moi de souligner grosso modo les principales phases et étapes qui nous ont amenés ici aujourd'hui.

La première initiative communautaire visant la coordination des politiques nationales d'immigration et d'asile a consisté à créer, en 1986, le Groupe Ad Hoc Immigration dont la base était la méthode intergouvernementale pure, tout à fait étranger aux traités et à la structure de la Communauté économique européenne d'alors. Toutefois, en ce qui concerne le plus récent et prochain processus d'intégration européenne, nous sommes forcés de distinguer trois étapes qui indiquent le sens du chemin que l'Union européenne se propose de tracer en ces domaines et qui sont marquées par le Traité d'Amsterdam, le Plan d'Action de Vienne, approuvé en décembre 1998, et les Conclusions du Conseil européen de Tampere en octobre 1999.

Dans le cadre du Plan d'Action de Vienne, en train d'être implanté, et en vue de mettre en oeuvre les articles 61 et 63 du Traité d'Amsterdam, un calendrier très précis et ambitieux des mesures à adopter en matière d'asile et d'immigration a été défini, avec des délais de deux ans et cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du Traité. Ainsi, il a été convenu d'assumer, dans un délai de deux ans, l'engagement d'adopter des mesures relatives à l'évaluation des pays d'origine, des demandeurs d'asile et des immigrés, afin d'établir une approche spécifique par pays, outre les mesures relatives à la concrétisation de la Convention de Dublin, à l'implantation du Système EURODAC, à l'adoption de normes minimales en matière d'octroi et de retrait du statut de réfugié, à la limitation des déplacements secondaires des demandeurs d'asile entre les États membres, à la définition de normes minimales en matière d'accueil des demandeurs d'asile et, enfin, il a été convenu de réaliser au cours de ce même délai de deux ans, une étude d'identification des avantages d'une procédure unique européenne d'asile.

Par ailleurs, dans le cadre de ce même Plan d'Action de Vienne, le Conseil s'est également engagé à adopter, dans un délai de cinq ans, des mesures qui se traduisent par une identification et une mise en oeuvre des mesures énumérées dans la stratégie de migration européenne, définir des normes minimales quant aux conditions à remplir par les ressortissants de pays tiers désireux d'obtenir le statut de réfugié, ainsi qu'à trouver les normes minimales de protection subsidiaire pour les personnes ayant besoin de protection internationale. Ce Plan d'Action de Vienne prévoit également des mesures à adopter le plus rapidement possible en matière de protection temporaire pour des ressortissants de pays tiers déplacés qui ne peuvent retourner dans leur pays d'origine, ainsi que des mesures visant à assurer une répartition équilibrée des charges supportées par les États membres dans l'accueil de personnes déplacées. Tout ceci dans le cadre du Plan d'Action de Vienne.

Pour sa part, le Conseil européen de Tampere a réitéré, dans ses conclusions, l'importance que l'Union et les États membres attachent au respect absolu du droit de demande d'asile, et a conclu sur la décision de travailler en vue de la création d'un système commun européen d'asile basé sur une application ample et intégrale de la Convention de Genève, afin d'inclure une définition fonctionnelle et claire de l'État chargé d'examiner les demandes d'asile, de définir les normes communes pour une procédure d'asile équitable et efficace ainsi que les conditions communes minimales d'accueil des demandeurs d'asile, une harmonisation des normes en matière de reconnaissance et de contenu du statut de réfugié, ainsi qu'une prévision de formes de protection subsidiaires qui offrent un statut adéquat à toute personne ayant besoin de protection internationale.

En outre, le Conseil de Tampere a encore réaffirmé les priorités établies dans le Traité d'Amsterdam et dans le Plan d'Action de Vienne afin de voir le Conseil adopter, basé sur des propositions de la Commission, les décisions nécessaires à l'accomplissement des objectifs que l'Union s'est fixée compte tenu du calendrier défini. Si l'on reprend le calendrier établi dans le Plan d'Action de Vienne, force est de constater, et voici le moment approprié pour le faire, que des deux ans que le Conseil s'est donné pour adopter un certain nombre de mesures plus d'un an s'est déjà écoulé. Cette conférence sera donc un moment crucial pour donner une impulsion aux travaux à réaliser et pour débattre, conformément aux règles démocratiques et de transparence qui nous guident, avec la société civile, les difficultés que nous rencontrons et les solutions que nous avons besoin d'adopter. C'est pour cela qu'il s'agit d'un moment de bilan et de projection du futur. Forts de ces principes, nous nous sommes proposés de promouvoir un débat public entre les principaux responsables politiques en matière d'asile de tous les États membres et autres partenaires et organismes internationaux, qui apporteront, sans aucun doute, une contribution précieuse dans ce domaine.

A cet effet, en plus des intervenants politiques des États membres de l'Union européenne, nous avons cherché à avoir parmi nous de hauts fonctionnaires d'autres États avec lesquels l'Union entretient des relations institutionnelles privilégiées, des représentants des principales organisations internationales et non gouvernementales qui interviennent dans ce domaine, ainsi que des personnalités qui, pour leur prestige et leur expérience en la matière, pourront contribuer par leurs idées innovatrices et structurantes à l'élaboration des mesures à adopter à court et moyen terme au sein de l'Union européenne. Pour ce qui est des domaines thématiques que nous nous sommes proposés d'aborder, je dirai qu'ils tou-

chent aux trois questions-clés auxquelles l'Union européenne est actuellement confrontée.

Au cours de cette matinée, nous prévoyons d'analyser les difficultés et les enjeux que la complexe situation géopolitique mondiale actuelle pose en termes de besoin de protection internationale, mais également les lignes stratégiques communes qui lui permettent d'y faire face avec la diligence, la justice et l'efficacité nécessaires. Cet après-midi, nous aborderons l'un des problèmes les plus difficiles que les États membres et l'Union européenne rencontrent en matière d'harmonisation de la politique d'asile et des réfugiés, à savoir la définition et le contenu commun du statut de réfugié et des autres formes de protection complémentaires adéquates. Pour finir, demain, nous tenterons d'envisager et de débattre les solutions procédurales possibles au niveau européen afin d'aboutir à de meilleures décisions, plus harmonisées, dans le cadre des systèmes nationaux d'octroi et de protection internationale. Certain que les travaux que nous allons entreprendre ici déboucheront sur des conclusions qui permettront de trouver de nouvelles idées et solutions aux mesures nécessaires à une politique d'asile plus juste, humanitaire et efficace, ainsi qu'à une protection internationale meilleure et plus appropriée pour les personnes qui en ont besoin, certain de tout cela donc, je souhaite à tous les participants un bon travail. Je vous remercie.

Kari Hākämies

MINISTRE DE L'INTÉRIEUR DE LA FINLANDE

Mesdames, Messieurs,

Jusqu'à la Seconde Guerre Mondiale, les flux de réfugiés étaient motivés, en règle générale, par des événements ponctuels. Dans les années 50, la problématique des réfugiés était encore considérée comme un phénomène passager. Le nombre de réfugiés est demeuré constant jusqu'à la fin des années 70, autour des 2-3 millions, mais, depuis, il n'a cessé d'augmenter.

Le problème associé aux réfugiés palestiniens a été le premier à devenir chronique. Depuis, de nombreuses situations problématiques de réfugiés ont surgi, pour lesquelles nous n'avons pas été capables de trouver des solutions permanentes. La fin de la Guerre Froide, associée à une plus grande facilité au niveau des échanges d'informations et de la circulation des personnes, a également influencé ce phénomène. Aujourd'hui, le nombre de réfugiés dans le monde atteint déjà les 20 millions.

Depuis les années 80, les raisons pour lesquelles les personnes quittent leur pays natal sont de plus en plus incompatibles avec les critères établis dans la Convention de Genève relative au Statut des réfugiés. Les gens quittent de plus en plus spontanément leurs pays. Toutefois, tandis que le nombre de demandeurs d'asile ne cesse d'augmenter, le nombre de personnes auxquelles les pays d'accueil accordent l'asile ne cesse de diminuer.

Un grand nombre de pays, dont la Finlande, se penche sur les questions suivantes:

- Comment faire en sorte que l'aide soit accordée à qui en a vraiment besoin?
- Comment éviter l'immigration illégale et l'utilisation abusive des procédures d'asile?

15

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

Évidemment, on ne peut reprocher à personne de vouloir des conditions de vie meilleures, pour soi-même et pour sa famille. Cependant, il est clair que, en Europe, seul un petit nombre de demandeurs d'asile pourra obtenir le droit de résidence.

Dans ces circonstances, que faut-il faire pour résoudre le problème des réfugiés?

- Tout d'abord, il faut évidemment réduire le nombre de réfugiés, par la perception et l'analyse des raisons sous-jacentes au phénomène. Ces derniers temps, cette approche a pris une importance croissante, notamment au sein de l'UE.

- Ensuite, quand les crises ont été surmontées, ou quand les gens n'ont plus besoin de protection, le retour dans leur pays doit, dans la mesure du possible, être encouragé et soutenu.

Quand les réfugiés ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine, il faut leur permettre d'avoir une résidence permanente dans les régions proches de leur pays.

- Enfin, il pourra s'avérer nécessaire de fixer la résidence des réfugiés dans des pays lointains, comme dans le cas, par exemple, des régimes à quotas de réfugiés. La Finlande est un pays dont le régime d'accueil de réfugiés est de cette nature.

Les traditions et d'autres facteurs d'ordre national influencent souvent la politique d'immigration de chaque pays. Il en est de même pour la politique d'asile – ce sont les États eux-mêmes qui décident des procédures d'asile à adopter au niveau national. Cependant, face à la demande croissante du nombre de demandeurs d'asile, il faut absolument renforcer la coopération dans ce domaine, tant au niveau européen qu'au niveau international.

L'intégration européenne a entraîné la nécessité, pour les États membres, de rapprocher leurs politiques en matière d'immigration. Nous étudions les possibilités de rationaliser certaines procédures, comme, par exemple, l'analyse des demandes d'asile. Ceci pourrait se faire, par exemple, en utilisant le concept de «pays sûr», ainsi que des procédures simplifiées fondées sur d'autres raisons.

Dans le cadre de la politique d'asile, les questions suivantes sont importantes pour l'Europe:

- A quels étrangers demandeurs d'asile peut-on accorder le droit de séjour dans un État membre de l'UE?
- Quelles sont les procédures d'analyse des demandes d'asile susceptibles de nous permettre non seulement d'accorder le droit de résidence à ceux qui en ont le plus besoin, mais aussi d'éviter la présentation de demandes d'asile injustifiées?

Le Conseil européen extraordinaire de Tampere, qui s'est tenu en octobre 1999 sous la Présidence finlandaise de l'UE, a été convoqué en raison de la nécessité croissante de définir des orientations politiques dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Ce sommet a conclu que l'une des priorités politiques de l'Union doit être la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Les Conclusions de Tampere peuvent être considérées comme les piliers de la future politique de l'UE en matière d'asile. Selon les Conclusions de Tampere, le système commun européen d'asile devra comprendre:

- la détermination claire et viable de l'État chargé d'examiner la demande d'asile;
- des normes communes applicables à une procédure d'asile juste et efficace, ainsi que des conditions minimales d'accueil des demandeurs d'asile;
- une gestion plus efficace des flux migratoires dans toutes leurs phases, ce qui requiert la réalisation de campagnes efficaces d'information sur les possibilités réelles d'immigration légale;
- l'adoption d'une législation qui prévoit des sanctions sévères contre le trafic d'êtres humains;
- une coopération plus étroite entre les services de contrôle frontalier des États membres actuels et ceux des États candidats à l'adhésion à l'UE; et
- la conclusion d'accords de réadmission en vue du retour des personnes qui sont entrées illégalement dans le pays;

Or, ces mesures n'ont toujours pas été adoptées. A mon avis, nous devrions mettre en oeuvre des mesures concrètes le plus vite possible.

Chers participants à cette conférence,

La Finlande souhaite, elle aussi, contribuer à résoudre cette problématique et aider ceux qui ont besoin de protection – autrement dit, nous voulons accorder à ces personnes l'asile sur notre pays. La Finlande s'est engagée à assumer les obligations découlant des accords internationaux en la matière, ce qui signifie que nous avons renoncé à une bonne partie de notre souveraineté.

En outre, nous sommes engagés dans la résolution du problème des réfugiés dans le cadre de notre politique étrangère et de développement. Nous nous efforçons également d'empêcher que la criminalité internationale liée à l'exploitation abusive des réfugiés, comme l'immigration illégale, entre dans notre pays.

Je souhaite vivement que pendant ces deux jours de conférence nous ayons l'occasion de débattre, aussi ouvertement que possible, nos principes communs européens en matière d'asile. Je pense en tout cas que cette conférence est l'occasion idéale pour le faire.

18

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

PREMIÈRE SÉANCE
Protection Internationale, Nouveaux Défis

Luís Silveira

PROCURATEUR GÉNÉRAL ADJOINT

L'intitulé de cette première séance est "Protection Internationale – Nouveaux Défis" et, je pense, pour ma part, que ce choix a été très stratégique. On observe en effet actuellement dans ce domaine une double contradiction: tout d'abord, une contradiction en ce qui concerne la question du droit d'asile et la situation des réfugiés au niveau individuel. Sur ce point, le niveau de protection garanti par les normes internationales en vigueur, et plus particulièrement la Convention de Genève de 1951, est peut-être plus fort, plus ouvert, plus progressif, plus protecteur que ne le voudraient éventuellement certains acteurs de la vie internationale. Mais nous nous trouvons également face à une autre contradiction quand nous prenons en considération les mouvements de masse, des déplacements massifs d'un pays vers un autre ou même à l'intérieur d'un même pays, des phénomènes qui, aujourd'hui, ne sont toujours pas couverts et régulés comme ils le devraient par des normes internationales. C'est pour cela que nous sommes très reconnaissants aux intervenants d'aujourd'hui qui vont certainement nous aider à éclaircir certaines de ces contradictions. Ces intervenants constituent, comme vous avez pu le constater à la lecture du programme, un véritable choix d'excellence, surtout parce qu'ils allient une solide préparation théorique et culturelle de base à une longue expérience de terrain, une expérience pratique des réalités de l'asile et des réfugiés.

Nous avons Madame Erika Feller, directrice du Département de Protection Internationale du Haut-commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, le Professeur Patrick Weil qui est professeur à Paris I, à la Sorbonne, puis Monsieur Brunson McKinley qui est directeur général de l'Organisation Internationale pour les Migrations.

Selon l'ordre du programme, nous allons donner la parole à Madame Erika Feller.

20

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

Mesdames, Messieurs,

21

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

Tout d'abord, j'aimerais remercier mon collègue, Monsieur le Ministre Fernando Gomes, et Monsieur le Commissaire Vitorino d'avoir organisé cette conférence. Comme vous le savez, le Conseil européen de Tampere nous a chargés de créer un "Système commun européen d'asile", de manière à assurer un traitement juste des ressortissants de pays tiers, ainsi qu'un contrôle adéquat des flux migratoires. Les négociations de Bruxelles ne suffiront certainement pas pour atteindre ces objectifs ambitieux, malgré tout le respect qui est dû au travail qui y est réalisé. En effet, en plus de ce travail, il faut qu'il y ait un échange d'expériences franc et dégagé des contraintes de la négociation. En gardant cet objectif à l'esprit, je souhaite vivement que cette Conférence apporte une impulsion significative au travail qui devra être mené à l'avenir dans ce domaine, au sein de l'Union européenne.

Je commencerai par vous demander votre compréhension et de m'excuser de ne pas participer à la Conférence jusqu'à la fin. Malheureusement,

je dois quitter la belle ville de Lisbonne à l'heure du déjeuner². En effet, les conversations germano-russes sont actuellement en cours à Berlin et en raison de la visite de la délégation russe, dirigée par le Président Putin, je ne pourrai pas rester avec vous plus longtemps. J'aimerais remercier tout particulièrement mon collègue Fernando Gomes d'avoir bien voulu modifier le programme prévu, en me donnant ainsi l'occasion de prendre la parole ce matin.

Ma thèse principale est relativement simple et elle est, en quelque sorte, inhérente aux Conclusions de

¹ Il fut nommé ministre de l'Intérieur en octobre 1998, charge qu'il occupa jusqu'à présent. Avant cette nomination, il appartenait au Comité des Affaires Intérieures et au Comité des Affaires Juridiques.

² La visite à Berlin d'une délégation russe, dirigée par le Président Putin, a obligé le Ministre Schily à faire son intervention avant le début de la première séance de la Conférence, hors du contexte du groupe de conférenciers où il devait intervenir.

Tampere. Je pense en effet que les problèmes de l'octroi de l'asile, de la protection temporaire et de la migration en général doivent être compris dans leurs contextes respectifs. Si ces problèmes sont mélangés, l'État perd sa capacité d'action. Mon collègue Kari Håkämies a déjà évoqué cette situation difficile. Si la majeure partie des procédures d'asile est utilisée pour imposer l'immigration, pour des raisons absolument compréhensibles qui ne sauraient être condamnées du point de vue moral, la situation deviendra politiquement précaire, puisque l'État cessera de pouvoir agir et pourra seulement réagir.

Dans les cas où l'acceptation de l'octroi de l'asile et d'autres mesures humanitaires suscitent des problèmes, on finit par utiliser un langage polémique et exagéré, comme on peut le voir, parfois, aujourd'hui en Allemagne, où l'on entend dire que nous avons besoin de plus de personnes qui nous soient utiles et de moins de personnes qui profitent de notre générosité. Ce n'est pas la peine de nous voiler la face. Ce qu'il faut c'est que les pays d'accueil aient une capacité d'action dans le domaine de la politique de migration, ou qu'ils la retrouvent, selon le cas, et cela non seulement dans l'intérêt des propres sociétés mais aussi dans l'intérêt d'une protection effective des réfugiés, selon les principes défendus par l'Union européenne.

Je suis persuadé que l'immigration de personnes originaires d'autres pays et d'autres sphères culturelles contribue à l'enrichissement de la société d'accueil du point de vue économique, démographique et culturel. De l'expérience historique de l'Allemagne, nous pouvons conclure que les échanges de populations et les flux migratoires ont eu, en règle générale, un effet positif sur le développement de mon pays. Je suis né dans la région de la Ruhr, qui a connu au cours des vingt dernières années un important afflux de migrants polonais. Le football allemand a pu être revitalisé grâce à l'immigration polonaise, comme l'attestent clairement les noms des joueurs des premières équipes de football nationales allemandes.

Cependant, Mesdames et Messieurs, nous ne pouvons pas ignorer que l'immigration incontrôlée et illimitée peut aussi avoir un impact négatif sur la stabilité sociale, économique et politique du pays d'accueil. L'immigration doit être un phénomène compatible du point de vue social. Elle doit être acceptée par la société du pays d'accueil. Cette acceptation par la population est extrêmement importante car, autrement, il risque d'y avoir d'importants foyers de conflits potentiels au sein de la société qui, parlant avec précaution, sont susceptibles d'être utilisés à des fins de propagande par des forces politiquement indésirables.

Certains soutiennent parfois que le **développement démographique** oblige les nations industrialisées à poursuivre une politique d'immigration active et que le moment est venu d'introduire des règles d'accueil plus généreuses et de procéder à une ouverture des frontières. Il s'agit certes d'une question importante que nous ne devons pas négliger. Le temps dont je dispose ne me permet pas d'aborder tous les aspects de ce thème complexe. Je me bornerai donc à faire les observations qui suivent. Il est vrai que la population européenne résidente vieillit et que le ratio du troisième âge, c'est-à-dire le rapport entre la tranche d'âge de 15 à 64 ans et la population de plus de 65 ans va certainement doubler, voire même tripler. Les démographes estiment que, en termes mathématiques, l'Allemagne aura besoin en 2050 d'environ 500.000 immigrants par an, si elle veut maintenir le nombre de ses salariés au niveau de 1995.

Je ne suis pas sûr toutefois que ces chiffres abstraits puissent servir de base à une politique. Tout d'abord, il faut se demander à quel point une immigration de cet ordre ne surchargerait pas notre marché du travail, c'est-à-dire s'il y aurait assez de postes de travail pour tout le monde. Mais une autre question se pose, plus importante encore, et qui est celle de savoir si ce type d'immigration en masse, qui s'accompagne également de changements dans les structures ethnique et culturelle de la population, est possible sans un vaste consensus politique.

Je dirais que, dans le cas de l'Allemagne, l'absence de consensus politique compromettrait sérieusement la paix intérieure, et je pense qu'il faut tenir compte de ces considérations. Ce qui signifie qu'une politique d'immigration active ne peut pas, à elle seule, résoudre les problèmes d'une lacune démographique. Tout au plus, elle pourra en atténuer les effets sur l'économie et sur le système de sécurité sociale.

Nous devons envisager les changements structurels nécessaires dans les pays d'accueil. La politique d'immigration est certes un instrument important, mais seulement un parmi tant d'autres. De plus, seuls les immigrants susceptibles d'être intégrés dans le pays d'accueil sans coûts excessifs et qui sont aptes à exercer une activité professionnelle déclarée pourront contribuer à sauvegarder le système de sécurité sociale. Il est évident que pas tous les migrants remplissent ces conditions. Par conséquent, tous les États ont un intérêt fondamental à contrôler la migration et à être en mesure de décider à quels citoyens étrangers il faut accorder le droit de séjour permanent.

La capacité d'action dans le domaine de la politique de migration est **limitée** par un certain nombre de facteurs. En tout cas, elle l'est en Allemagne. Les pays d'accueil sont exposés à une migration incontrôlable

quand ils assument des obligations légales, par exemple, en matière de protection des réfugiés, en application de la Convention de Genève, ou en matière de regroupement familial, en application de la Convention européenne des Droits de l'Homme. En outre, il existe des obligations imposées par la législation nationale qui, en Allemagne, découlent essentiellement de l'engagement concernant les droits fondamentaux, tels que le droit d'asile et le droit à la protection du mariage et de la famille, prévus dans la Constitution. Sans parler des raisons factuelles sous-jacentes à la migration incontrôlable. Aucun État libre ne pourra stopper complètement l'immigration illégale.

Dans ce contexte, il faut se demander si la capacité des pays d'accueil à contrôler la migration est à ce point limitée qu'ils doivent rechercher de nouvelles approches. Cette question, Mesdames et Messieurs, est à l'ordre du jour en Allemagne depuis quelques semaines, depuis que le Chancelier Fédéral Schröder a annoncé l'idée de lancer un programme avec application immédiate pour le recrutement d'experts étrangers en technologies de l'information. Entre-temps, nous avons pris des décisions importantes dans ce domaine. Le débat qui nous réunit ici avancera certainement un peu si je vous décris brièvement l'expérience allemande en matière de politique d'asile et d'immigration. Je suis parfaitement conscient que les États européens ont des expériences très différentes dans ce domaine. En Allemagne, je défends toujours l'idée selon laquelle nous ne devons pas nous replier sur nous-mêmes, mais au contraire être attentifs aux problèmes auxquels les autres pays font face. Mesdames et Messieurs, certains d'entre vous soutiendront, et à juste titre, que leurs États n'ont pas perdu leur capacité d'action. Dans ces États, la question se pose alors peut-être d'une autre manière, notamment comment maintenir cette capacité d'action à long terme? Pendant un certain temps, nous avons eu l'impression que le Royaume-Uni, par exemple, n'avait pas de problèmes de cette nature. Entre-temps, nous avons appris que ce pays doit lui aussi affronter ces problèmes à une grande échelle, et je suis curieux de savoir ce que mon ami Jack Straw vous dira demain. Malheureusement, je ne serai pas là pour assister à son discours, mais je ne manquerai pas de le lire par la suite. **J**e vais donc vous décrire les trois phases qui, au fil du temps, ont caractérisé la situation de l'immigration en Allemagne. La première phase correspond à la période des années 50 et 60, marquée par une énorme pénurie de main-d'œuvre; la deuxième concerne les années 90 et, enfin, la troisième phase correspond à la situation actuelle. N'y voyez pas, je vous prie, un ordre strictement chronologique, car les deux premières phases continuent d'avoir des répercussions aujourd'hui encore.

La première phase, qui, grâce au redressement économique de l'Allemagne de l'après-guerre, s'est également appelée "Wirtschaftswunder" (miracle économique), et qui a couvert les années 50 et 60, a été marquée, en termes de politique de migration, par le recrutement de main-d'œuvre étrangère – "travailleurs invités", comme on les appelait à l'époque –, provenant surtout de la Turquie et de l'ex-Yougoslavie. Durant cette phase, le Gouvernement allemand a poursuivi une politique active d'immigration, en établissant les conditions et les limites auxquelles devrait obéir l'afflux de travailleurs étrangers. Mais cela ne nous a pas empêché de commettre de graves erreurs. L'expression "travailleur invité", par exemple, traduit l'idée générale selon laquelle le séjour de ces personnes en Allemagne ne serait que temporaire et qu'elles retourneraient ensuite dans leur pays d'origine. Mais ce ne fut jamais le cas. Et comme à l'époque cette idée reçue du séjour temporaire prévalait, les mesures nécessaires pour intégrer les travailleurs invités n'ont pas été prises, omission dont nous payons le prix aujourd'hui encore. La récession économique du début des années 70 met un terme au recrutement de main-d'œuvre étrangère. A l'époque, près de 2,5 millions de travailleurs invités résidaient en Allemagne. Or, l'interdiction de recrutement décrétée en 1973 ne s'est pas traduite par une baisse de la population étrangère résidente, mais au contraire par une augmentation. La majeure partie des travailleurs invités a choisi de rester définitivement en Allemagne. Avec le temps, leurs familles les ont rejoints. Par conséquent, l'immigration postérieure des familles a été l'une des principales raisons de l'augmentation de la population résidente, qui est passée d'environ 4 millions en 1973 à 7,3 millions l'année dernière, soit pratiquement le double.

Chaque année, près de 70.000 étrangers s'installent en Allemagne au titre du regroupement familial. C'est la raison pour laquelle nous émettons des réserves à propos de l'élargissement du droit à l'immigration postérieure des familles.

Il faut souligner également que le recrutement de travailleurs invités est devenu un facteur d'attraction dans le contexte des guerres dans l'ex-Yougoslavie. C'est aussi un aspect important. Ceux qui fuient leurs pays d'origine – donc migration pour raisons de fuite et non pour raisons de travail, et nous pouvons voir ici l'interaction de certaines évolutions – chercheront à se protéger, avant tout, auprès de leurs compatriotes, à cause du facteur langue. D'où le grand nombre de Bosniaques et, l'an passé, de Kosovars, qui ont cherché refuge en Allemagne.

Tandis que la première phase migratoire avait été déclenchée par l'Allemagne elle-même, c'est-à-dire dans le cadre d'une politique active-

ment entreprise par nous, la **deuxième phase** correspond à une période de migration incontrôlée et, apparemment incontrôlable, en tout cas elle n'a pas pu être contrôlée dans les circonstances de l'époque. Cette phase s'est caractérisée par un net accroissement du nombre de demandeurs d'asile. En 1988, l'Allemagne a enregistré 103.000 demandeurs d'asile.

Ce chiffre n'a cessé de croître jusqu'en 1992, année où nous avons reçu le nombre record de plus de 438.000 demandes d'asile. En 1992 et 1993, l'Allemagne a accueilli un total de 760.000 demandeurs d'asile. En outre, plus de 350.000 réfugiés de la guerre civile en Bosnie Herzégovine ont rejoint l'Allemagne, ainsi que 450.000 rapatriés d'origine ethnique allemande qui, bien qu'ils possèdent la nationalité allemande, sont considérés comme des étrangers par la population locale, en raison de leurs différentes biographies et des problèmes de langue. Autrement dit, l'Allemagne a dû faire face à un afflux de plus de 1,5 millions de personnes pendant ces deux années, ce qui s'est évidemment traduit par des problèmes d'intégration. A l'époque, l'acceptation du droit d'asile par la population, et en particulier par les couches les plus basses de la population et les étrangers vivant en Allemagne depuis longtemps, était compromise. Il ne s'agissait donc pas d'un problème purement ethnique de la population locale face à l'immigration, mais plutôt d'une espèce de compétition pour l'obtention de logements, de postes de travail, de places dans les jardins d'enfants, entre autres choses. Si l'on analyse le taux de reconnaissance à l'époque et les principaux pays d'origine, parmi lesquels la Roumanie et la Bulgarie, on constate aisément que la majeure partie des demandeurs d'asile s'est servie abusivement du droit d'asile pour entrer en Allemagne et y établir sa résidence. C'est une attitude que je ne condamne pas, du point de vue moral, mais qui ne s'inscrit pas dans la ligne des objectifs visés par le droit d'asile. Je tiens à rappeler qu'en 1992 sont entrées en Allemagne plus de 100.000 personnes en provenance de Roumanie. Le taux de reconnaissance était quasiment nul. Et 100.000 personnes, c'est à peu près la taille d'une ville allemande. Nous devons en tenir compte pour comprendre jusqu'à quel point la situation s'était aggravée. En conséquence, des groupes d'extrême droite ont appelé à la xénophobie et à la pratique d'hostilités contre les étrangers. Ils ont commis de nombreux crimes xénophobes, notamment des attaques incendiaires qui ont causé la mort de personnes logées dans des centres pour des demandeurs d'asile. La situation était devenue très tendue.

Le Parlement a répondu à l'augmentation constante du nombre de demandeurs d'asile qui se faisait sentir depuis les années 70 par la promulgation de sept nouvelles lois. Mais, en dernière analyse, sans succès,

puisqu'elles n'ont pas apporté les moyens pour contenir l'afflux de demandeurs d'asile. Le droit fondamental d'asile, tel qu'il était institué à l'époque, est demeuré inchangé. Il assurait un droit illimité à l'asile. Illimité au sens où était accordé un droit préalable de séjour à tout étranger qui, à la frontière allemande ou en territoire allemand, déclarait être la cible d'une persécution politique. Alors que, à l'époque, nos voisins appliquaient à l'égard de l'Allemagne le concept de pays tiers sûr, l'Allemagne proprement dite ne pouvait transférer aucun demandeur d'asile. En outre, chaque demandeur d'asile avait droit à une analyse approfondie de son dossier, même dans les cas de demandes clairement infondées. Un représentant du HCR a décrit très précisément la situation de l'époque: l'application de cette disposition constitutionnelle faisait du droit d'entrée dans notre pays le plus libéral de toute l'Europe: toute personne capable de prononcer le mot asile recevait une autorisation d'entrée assortie d'un séjour prolongé aux frais de l'État. Par ailleurs, et pour ainsi dire en réaction à cette situation, notre pratique de reconnaissance était la moins libérale.

L'intolérable situation à laquelle nous étions arrivés en 1992 a conduit, enfin, en 1993, à une réforme globale de la législation en matière d'asile, aux termes de laquelle était exclue la possibilité d'invoquer le droit fondamental d'asile quand l'étranger entrerait en Allemagne en provenance d'un pays tiers sûr.

La réforme prévoyait également la possibilité d'énumérer un ensemble de pays d'origine à l'égard desquels se vérifiait la condition réfutable de l'absence de persécution. Dans ce contexte, un grand nombre de critiques a associé cette possibilité à l'idée selon laquelle, à l'avenir, plus personne ne bénéficierait du droit d'asile dans notre pays puisque, comme vous le savez, l'Allemagne est entourée uniquement de pays tiers sûrs. Mais ils se trompaient car nous continuons de recevoir environ 100.000 demandeurs d'asile chaque année. Ceci est dû au fait que, aujourd'hui encore, il ne nous est pas possible de protéger nos frontières de manière à empêcher qu'un étranger entre dans notre pays par d'autres voies. En outre, et en tout cas sans préjudice du droit fondamental d'asile, la Convention de Genève relative au Statut des réfugiés joue un rôle dans l'analyse des demandes.

Ceci nous amène à la **troisième phase**, qui correspond à la situation actuelle. En 1998, le nombre d'étrangers entrés sur le territoire fédéral allemand s'est élevé à 605.000 – dont environ 100.000 demandeurs d'asile, 100.000 rapatriés d'origine allemande et 70.000 étrangers arrivés au titre du regroupement familial –, tandis que le nombre d'étrangers

ayant quitté l'Allemagne s'est élevé à 639.000. Curieusement, le nombre de départs a dépassé de 35.000 le nombre d'entrées. Nous pensons que ce solde migratoire négatif est dû essentiellement à deux facteurs. D'une part, on assiste au départ de citoyens communautaires. Les pays ayant un bon développement économique et plus ensoleillés que l'Allemagne, tels que, par exemple, l'Espagne et le Portugal, sont aujourd'hui dans une situation qui fait qu'il est plus intéressant d'aller, par exemple, en Espagne, que de rester en Allemagne. Ce qui explique qu'il y ait aujourd'hui plus d'Allemands en Espagne que d'Espagnols en Allemagne. Sous cet aspect, la tendance s'est inversée. Je ne suis pas sûr que cette situation nous convienne vraiment, car la majorité des Allemands qui partent en Espagne y dépense aussi sa retraite. Mais je ne veux pas m'étendre sur ce sujet. La deuxième raison – le facteur le plus important – c'est le retour des réfugiés de la guerre civile en Bosnie-Herzégovine.

Or, si nous analysons le bilan migratoire sur une période plus large, nous verrons que le scénario est bien différent. Depuis 1983, plus de 10,5 millions d'étrangers sont entrés en Allemagne et seulement 7,4 millions en sont partis. Ce qui veut dire que, sur les 17 dernières années, l'excédent migratoire s'élève à 3,1 millions de personnes. Sur une période aussi longue, nous pourrions penser que ce chiffre n'est pas très élevé. Mais nous ne devons pas oublier que l'État a accordé des aides, surtout des aides à l'intégration, aux étrangers qui ont quitté l'Allemagne après y avoir habité quelque temps. Les mesures d'intégration nécessaires ne sont pas réduites parce que les personnes émigrent ou retournent plus tard dans leur pays; si 10,5 millions de personnes entrent, il faut prévoir des mesures d'intégration pour ces 10,5 millions de personnes.

Ces chiffres suggèreraient-ils qu'il existe de nouveaux espaces de manoeuvre pour une politique d'immigration guidée par les intérêts économiques ou humanitaires? Dans ce contexte, je vous rappelle que le Gouvernement Fédéral a décrété, il y a deux semaines, les règles qui devront présider au recrutement d'un maximum de 20.000 spécialistes en technologies de l'information, règles qui sont connues de l'opinion publique comme la "Carte Verte", bien que cette désignation ne soit pas très correcte car, contrairement aux États-Unis, nous ne disposons d'aucune Carte Verte. Ainsi, au cours des trois prochaines années, 20.000 spécialistes en TI pourront entrer en Allemagne pour y exercer une activité professionnelle salariée.

Au départ, la durée de leur séjour est de cinq ans, mais elle pourra être prolongée. Je cite ce cas parce que nous nous trouvons, incontestablement, dans une situation où nous devons analyser rigoureusement dans quels

domaines et contextes nous voulons autoriser l'immigration d'étrangers. Certains pays appellent avant tout à la fixation d'un quota dans le cadre d'une politique d'accueil humanitaire, d'autres demandent que la législation en matière d'asile soit modifiée comme condition préalable à la mise en oeuvre d'une politique active d'immigration. Vu la grande complexité des questions et des débats, j'ai décidé, avec l'accord du Chancelier Fédéral, d'instituer une commission d'experts indépendants sur ce sujet. Cette commission va se pencher sur les idées de tous les groupes politiques et sociaux, y compris le HCR – et je suis heureux de saluer les représentants du HCR ici présents –, et elle aura pour mission de préparer des propositions concrètes de nouveaux règlements adaptés aux besoins de l'Europe.

Je pense néanmoins que les possibilités de développement d'une politique active d'immigration sont limitées, vu les différentes catégories de migration incontrôlable, l'afflux de demandeurs d'asile et de rapatriés, ainsi que l'immigration postérieure des familles à charge. Et comment trouver un équilibre sans renoncer à nos principes humanitaires, voilà la difficile question à laquelle nous sommes confrontés. Nous devons être bien conscients du fait que nous ne pourrions agir que si les étrangers auxquels ne sera pas accordé le permis de séjour, pour des raisons légales, économiques ou humanitaires, quittent vraiment le pays, c'est-à-dire qu'il soit effectivement possible de mettre un terme à leur séjour en Allemagne. Or, dans ce chapitre nous rencontrons aussi des problèmes. L'an dernier, environ 30.000 personnes, dont les demandes d'asile ont été rejetées, sont retournées dans leur pays d'origine, dont la moitié à titre volontaire. Ce chiffre est totalement disproportionné par rapport au nombre de demandeurs d'asile entrés en Allemagne l'année dernière, soit 95.000. De ce nombre il y en a trop dont demande d'asile a été refusée et qui, par conséquent, devraient légalement quitter le pays, mais qui ne le font pas. A l'heure actuelle, il y a plus de 500.000 personnes qui devraient légalement quitter le pays, mais cette mesure n'est pas exécutée. Le déficit observé dans l'exécution de l'obligation de quitter le pays est préoccupant car il traduit un manque de capacité d'action. Sans mettre en cause ses obligations légales, chaque État doit pouvoir décider librement à quels étrangers accorder un permis de séjour sur son territoire.

Pour ne pas dépasser le temps dont je dispose, je n'approfondirai pas davantage les raisons qui sont à l'origine de la mauvaise exécution de la loi, je dirai simplement que le manque de coopération avec les pays d'origine et l'épuisement absolu de toutes les solutions légales, alliés à un éventail beaucoup trop vaste de subterfuges juridiques pour éviter le départ, jouent un rôle dans cette situation.

Il faut aussi se demander – et j'espère ne choquer personne en disant cela – jusqu'à quel point, en ce qui concerne les obstacles à l'expulsion défendus du point de vue juridique – je dis bien du point de vue juridique, je ne parle pas des solutions flexibles pour les cas des personnes en grande difficulté, dont la résolution appartient au pays d'accueil –, il n'y a pas une tendance à une application trop ample des dispositions en question, empêchant ainsi le contrôle de cette application.

Mais, quand je vois que, selon le projet de directive de la Commission relative à la protection temporaire, plus précisément à l'exposé des motifs, il ne sera pas possible d'expulser un citoyen si son pays d'origine ne réunit pas les conditions nécessaires à assurer le respect des droits de l'homme et l'État de Droit, je me demande s'il ne s'agit pas d'une formulation trop vague. Évidemment que, parmi les convictions fondamentales que nous partageons tous aujourd'hui, figure le principe selon lequel aucune personne ne doit être renvoyée dans son pays d'origine si elle risque d'y être soumise à la torture, à la mort ou à un traitement inhumain. Mais nous ne pouvons pas élargir ce principe de manière à inclure une disposition selon laquelle le rapatriement n'est pas possible si les normes sociales et légales dans le pays d'origine ne correspondent pas au niveau de celles des pays d'accueil européens. Autrement dit: Est-il interdit d'expulser une personne simplement parce qu'elle ne trouvera pas de travail dans son pays d'origine? Je crois que la formulation en question aura pour effet de surcharger les dispositions juridiques et que, par conséquent, nous devons vraiment analyser ces questions d'une manière critique.

Je voudrais aborder à présent quelques idées pour d'éventuelles solutions. Le Traité d'Amsterdam et son ambitieux programme de travail nous permettent d'élaborer des règlements communautaires visant la mise en place de procédures d'asile justes et rapides. Ce serait un gain considérable pour l'Europe si le droit communautaire permettait à tous les États concernés de clarifier leur labyrinthe juridique, de réduire la bureaucratie et d'optimiser les procédures et leur application. La réglementation communautaire pourrait conduire à une situation où, partout en Europe, les procédures d'asile auraient la même durée et où serait appliqué le même système de recours. Le document de travail de la Commission sur les normes communes en matière de procédures d'asile contient une proposition dans ce sens. Elle y défend en effet que l'autorité chargée d'examiner une demande d'asile, si elle décide de la rejeter, devra également examiner si la personne concernée doit bénéficier d'une protection subsidiaire, compte tenu de la situation dans son pays d'origine. Pour nous, ce serait un niveau que nous avons déjà atteint.

Je me réjouis également de la proposition contenue dans le document de la Commission selon laquelle il ne doit pas y avoir de **procédures de recours à plusieurs étapes**. Cela dit, nous devons prêter une attention particulière aux procédures de recours. A quoi bon mettre en place des procédures d'asile accélérées si elles sont ensuite suivies de procédures judiciaires beaucoup trop lentes. Note collègue Kari Håkämies a eu à traiter de ces questions il y a peu de temps. En Allemagne, 80% des décisions négatives rendues par le Bureau Fédéral pour la Reconnaissance des Réfugiés Étrangers font l'objet d'une procédure de recours. Évidemment, ce n'est pas parce que ces décisions ne sont pas plausibles, mais purement et simplement parce que les personnes concernées se servent de cette procédure pour pouvoir prolonger leur séjour.

En moyenne, la procédure judiciaire dure un an. A la fin de l'année écoulée, le nombre de procédures d'asile en cours s'élevait à 200.000, dont beaucoup relatives à des demandes présentées en 1992 et 1993. L'accroissement du nombre de demandes d'asile datant de cette époque montre bien que ces procédures constituent un encouragement pour prolonger le séjour en Allemagne par cette voie.

Dans le cas des déplacements en masse, je défends l'octroi d'une protection complémentaire, un concept que nous appelons "**protection temporaire**". Ses avantages sont les suivants: les autorités et les tribunaux ne sont pas submergés par l'avalanche de dossiers; les pays d'accueil bénéficient d'une plus grande flexibilité pour gérer les crises de réfugiés les plus graves; ils ont une plus grande marge de manoeuvre, surtout parce que la protection temporaire est orientée vers le retour – ce qui veut dire que l'accent est mis sur son caractère temporaire. Ce concept incite également les pays d'accueil à accorder leur protection à ceux qui en ont besoin et qui n'ont pas encore trouvé de refuge. Par conséquent, même si des divergences d'opinion subsistent quant aux détails, je remercie le Commissaire Vitorino d'avoir présenté un projet en matière de protection temporaire.

Une autre mesure qui s'impose est celle de l'**amélioration des politiques de retour**. Je n'approfondirai pas cette question, mais il est aussi positif que nous nous efforcions, au niveau européen, de coordonner nos politiques de retour et, surtout, que nous nous montrions très fermes envers les États qui, de diverses manières et par différents moyens, essaient de se soustraire à leurs obligations internationales.

Enfin, j'appuie très favorablement – l'Allemagne l'a d'ailleurs appuyée aussi et je remercie la Présidence portugaise d'avoir fait avancer cette question – l'opinion selon laquelle une **politique de migration cohérente** devra tenir compte de tous les facteurs, c'est-à-dire les facteurs d'attrac-

tion et ceux de dissuasion. C'est pourquoi le travail du Groupe de Haut Niveau sur l'Asile et la Migration constitue certainement un point de départ que nous devons vraiment approfondir, car la meilleure politique – et les années n'y ont rien changé – pour éviter les flux migratoires indésirables consiste à exercer une influence sur les conditions existantes dans les pays d'origine, de manière à éviter la survenue de ces flux migratoires.

Pour conclure, je résumerai comme suit mes thèses et mes déclarations: Nous devons instituer un ensemble de règles européen cohérent qui obéisse aux critères suivants:

Il faut que ce soit un ensemble de règles européen cohérent qui réponde aux objectifs fixés dans les Conclusions de Tampere et que j'ai rappelés au début. Le concept devra être global et ne pas se limiter à des solutions isolées et ponctuelles. J'aimerais attirer l'attention sur ce risque, pour ne pas déboucher à la fin sur des solutions isolées qui, en articulation avec d'autres réglementations nationales, auraient des conséquences désastreuses.

Cet ensemble de règles cohérent devra tenir compte des différentes conditions existantes dans chaque État membre. Nous ne devons pas oublier que les conditions, par exemple, en Espagne, en France et au Portugal sont assez différentes de celles de l'Allemagne, vu la situation géographique et les liens historiques de ces pays. Nous devons garder toujours ces faits à l'esprit, d'où l'impossibilité d'une convergence totale. Ce qu'il nous faut c'est une harmonisation et non une uniformité totale. Par ailleurs, cet ensemble de règles devra obéir aux conditions inhérentes aux principes humanitaires inébranlables sur lesquels repose l'Union européenne elle-même, soit un ensemble de règles qui ne néglige pas les principes humanitaires.

Dans ce contexte, je tiens à signaler qu'en ce qui concerne tout particulièrement la protection temporaire, certains États, notamment la France, accordent une grande importance au principe du double volontarisme, principe auquel le HCR se réfère aussi assez souvent. Que veut-il dire? Il s'agit d'un principe selon lequel l'État qui accueille des réfugiés doit décider de son plein gré s'il veut ou non leur accorder une protection. Je suis d'accord avec cette position. C'est vrai aussi que, du point de vue historique, l'octroi de la protection n'est pas lié à la tradition de la défense des droits de l'homme, mais il remonte à des temps beaucoup plus anciens et à une époque où, pour des raisons religieuses, les personnes étaient disposées à être compatissantes et clémentes envers les persécutés, à les accueillir sous leur protection et à les défendre contre la persécution. Si je vous demande de reprendre cette réflexion c'est simplement parce que, en réalité, cela s'applique aussi à l'asile, l'essence de la question étant la décision volontaire d'accorder l'asile.

En tout cas, je ne veux pas me prononcer contre aucune procédure légale – je me suis déjà engagé une fois, en Allemagne, dans une querelle autour de cette question –, je veux simplement faire une rétrospective des faits pour que vous compreniez ce qui est vraiment en jeu. J’aborde aussi cet aspect dans le contexte du point suivant. Un ensemble de règles cohérent doit assurer la flexibilité nécessaire lors de l’accueil de réfugiés pour des raisons humanitaires. Si nous soutenons que nous devons maintenir certains principes, comme par exemple, en Allemagne, le droit fondamental d’asile, alors il faudra qu’il y ait une marge de manoeuvre parallèle pour que l’État, sous sa propre autorité et selon sa conscience, puisse affirmer qu’au-delà d’un ensemble de règles, il autorise les personnes à rester sur son territoire sans que cela entraîne des demandes et des procédures légales de plus. Ceux qui défendent une position différente, par exemple ceux qui dans le débat sur la persécution non étatique soutiennent que les éléments juridiques doivent être élargis *ad infinitum*, finiront par arriver à des solutions impraticables et qui ne seront plus contrôlables par des règles. Ce qui signifierait que, par rapport à la situation actuelle, les procédures seraient élargies encore plus, avec toutes les répercussions et toutes les conséquences que cela entraîne.

Nous avons besoin d’un ensemble de règles européen conduisant à la création de structures administratives et procédurales, capables de permettre une plus grande exactitude et une plus grande sélectivité dans la prise de décisions en matière d’asile, de protection temporaire et d’immigration en général.

Dans le cas de l’Allemagne, cela voudrait dire que nous disposerions aussi d’une procédure ordonnée, selon laquelle tous ceux qui, pour des raisons sociales, économiques ou autres, voudraient établir leur résidence dans notre pays, disposeraient d’une procédure autre que celle des demandes d’asile et d’octroi de protection aux réfugiés, c’est-à-dire une procédure simple, qui permettrait aux intéressés de dire qu’ils ont une chance, sans avoir à passer par une procédure d’asile pour obtenir un permis de séjour. Enfin, cet ensemble de règles devra aussi tenir compte des intérêts légitimes des États en matière de politique active d’immigration. Il est aussi important que cet aspect soit considéré. Certains penseront peut-être que cela revient à essayer de trouver la quadrature du cercle. Mais je ne crois pas que ce soit le cas.

Je suis certain, Mesdames et Messieurs, que si nous nous efforçons mutuellement de comprendre les différents intérêts des pays européens, liés à leurs conditions géographiques et historiques, nous parviendrons à mettre en oeuvre une politique d’asile, de protection des réfugiés et d’immigration moderne et orientée vers l’avenir.

34

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

INTRODUCTION:

Je tiens d'abord à remercier les organisateurs de la conférence de l'invitation adressée au HCR, ainsi que de l'excellente opportunité que cette occasion représente pour une réflexion sérieuse, au sujet de l'avenir de la protection des réfugiés en Europe. Une question nous a été posée pour cette séance. Un système commun européen d'asile, basé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève, pourra-t-il constituer un progrès décisif de la part de l'Union européenne, en répondant correctement et de façon efficace aux défis du monde d'aujourd'hui?

Le HCR oserait donner une réponse affirmative. J'aimerais examiner cette question, en analysant deux scénarios possibles pour l'avenir de la Convention de 1951 – un scénario pessimiste et, ensuite, une alternative meilleure. Toutefois, avant de le faire, il serait important de situer la Convention et le régime de protection des réfugiés dans leur contexte actuel: En quoi consiste et ne consiste pas, actuellement, la Convention de Genève en tant qu'instrument de protection des réfugiés?

¹ Erika Feller est directrice du Département de Protection Internationale du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés. Elle a déjà une très longue expérience, d'abord dans la vie diplomatique, au service de son pays, l'Australie, pour lequel elle a travaillé au Ministère, mais aussi au sein de diverses représentations internationales, pour finalement entrer, il y a 13 ans, au HCR, où elle travaille fondamentalement sous la perspective du droit international public, sa grande spécialité.

EN QUOI CONSISTE LA CONVENTION?

On affirme, souvent et justement, que la Convention de 1951 constitue la base de la protection des réfugiés, le seul instrument vraiment universel qui définit les principes de base, sur lesquels doit reposer la protection internationale des réfugiés. Il s'agit, notamment, des principes suivants: les réfugiés ne doivent pas être rapatriés vers des lieux où ils seront victimes de persécution ou

s'il pèse sur eux une menace en ce sens (principe de non-refoulement); la protection doit être accordée à tous les réfugiés, sans discrimination; le problème des réfugiés est de nature sociale et humanitaire et ne doit donc pas être la cause de tensions entre les États; une solution satisfaisante pour le problème des réfugiés ne pourra être obtenue que grâce à la coopération internationale, vu que l'octroi de l'asile est susceptible de constituer, injustement, une lourde charge pour certains pays; on ne peut pas exiger d'une personne qui fuit une situation de persécution, qu'elle sorte de son pays et entre dans un autre régulièrement, de manière que celle-ci ne peut pas être pénalisée pour le fait d'être entrée et de se trouver en situation illégale dans le pays où elle cherche asile; en raison des graves conséquences que pourrait provoquer l'expulsion d'un réfugié, cette mesure ne devrait être adoptée que dans des circonstances exceptionnelles, ayant un impact direct sur la sécurité nationale ou sur l'ordre public; la coopération des États avec le Haut Commissariat pour les Réfugiés est essentielle pour garantir la coordination effective des mesures prises, afin de résoudre le problème des réfugiés.

La Convention revêt un sens de nature juridique, politique et éthique qui va bien au delà de ses termes concrets – juridique, dans la mesure où elle stipule les normes de base qui doivent présider aux actions reposant sur les principes susmentionnés; politique, puisqu'elle constitue un cadre vraiment universel, dans lequel les États peuvent coopérer les uns avec les autres et se partager les frais découlant d'un déplacement forcé; et éthique, vu qu'elle constitue une déclaration unique, dans laquelle les 139 États parties s'engagent à défendre et à protéger les droits de certaines personnes parmi les plus vulnérables et les plus défavorisées du monde. Lors de la réunion de l'Union interparlementaire, réalisée à Amman en mai de l'année courante, les Parlements de 124 pays ont, par consensus "réaffirmé l'importance fondamentale de la Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés et de son Protocole de 1967" et ont "exhorté les pays qui ne l'ont pas encore fait à adhérer [à ces instruments], et à d'autres instruments universels en matière de droit humanitaire international et des droits de l'homme, en invitant tous les États à remplir leurs obligations dans ces domaines." La réitération – de la part de 648 membres de Parlements du monde entier à Amman, des 15 chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne à Tampere, ainsi que des 57 gouvernements qui font partie du Comité exécutif du HCR – du caractère fondamental de la Convention pour les systèmes d'asile actuels, ainsi que le fait que de nouveaux États y adhèrent et que les États parties continuent à promouvoir cette adhésion, sont en somme difficiles à concilier avec l'affirmation, selon laquelle la Convention ne serait plus pertinente.

EN QUOI NE CONSISTE PAS LA CONVENTION?

Si les principes de la Convention constituent la base, il est vrai aussi que sous de nombreux aspects, ils ne consistent qu'en cela. La Convention n'est pas une panacée pour tous les problèmes posés par le déplacement des personnes. Les raisons qui sont à l'origine de ce déplacement sont hors du domaine de ses compétences. Si, d'une part, la notion de partage des frais est inhérente à la propre désignation, d'autre part, il n'existe pas dans la Convention de dispositions spécifiques qui garantissent son application dans la pratique. De la même façon, la Convention ne contient pas de dispositions en matière de regroupement familial, ou d'accès aux procédures de l'octroi d'asile. Elle ne prévoit pas de mesures adaptées aux besoins spécifiques des femmes et des enfants, et développe très peu la question d'éventuelles solutions pour la protection des réfugiés. Bien que, en théorie, la Convention puisse être applicable aussi bien à des afflux à grande échelle qu'à des arrivées individuelles de réfugiés, dans la pratique, les États ont considéré qu'il était difficile et onéreux d'adopter les dispositions de la Convention, lorsqu'ils ont été confrontés à des arrivées massives imprévues. Il est évident que le régime institué par la Convention contient des lacunes. Cependant, l'admettre ne signifie pas faire un pas supplémentaire inacceptable, qui consiste à responsabiliser la Convention pour ce qu'elle n'est pas parvenue à obtenir en ce qui concerne des problèmes, auxquels elle n'a jamais prétendu donner de réponse. Ces derniers temps, on a assisté à une augmentation des critiques dirigées directement à la Convention de 1951. Elle a été plusieurs fois traitée d'obsolète, d'impraticable et de peu importante, ou même de facteur de complication inacceptable dans le contexte de migration actuel.

En outre, elle est soi-disant d'une rigidité excessive face aux enjeux importants que représente la migration illégale. Dans ce contexte en particulier, plusieurs États la considèrent comme un instrument incapable de répondre soit aux intérêts des États, soit aux véritables besoins sur le terrain.

Il faut dire, avec véhémence, que la Convention n'a jamais été conçue comme un instrument pour s'occuper seulement de l'accommodation permanente et, encore moins, du contrôle de la migration. La Convention, avec son Protocole de 1967, a été élaborée de façon à constituer un accord global et multilatéral de définition de normes, destiné à garantir la protection de ceux qui la nécessitent. Il est vrai que les termes de la Convention se heurtent au droit souverain des États de réglementer les entrées par leurs frontières, mais ils le font afin d'introduire une exception nécessaire, relativement à une catégorie spécifique de personnes. Bien que le HCR soit apte à comprendre les inquiétudes des États concernant le recours banal et

injustifié à l'asile, ou l'abus délibéré de celui-ci, il existe en fait des garanties suffisantes dans la propre Convention et d'autres moyens à la disposition des États, qui permettent de limiter cette éventualité, sans qu'il soit nécessaire de recourir à la condamnation ou à la modification formelle des dispositions de base du seul cadre global de protection des réfugiés existant. L'incapacité des États à contrôler d'une autre façon leurs frontières ou à expulser les étrangers n'ayant aucune raison valable pour demander séjour permanent sur leur territoire, ne doit pas être imputée à la Convention.

LE CONTEXTE DE LA MIGRATION

Cela dit, les tendances migratoires constituent une partie significative du contexte, dans lequel la protection des réfugiés doit être effectuée, et sont, dans l'optique de la protection, un sérieux facteur de complication. Je vais tout de suite revenir sur cette question mais, auparavant, permettez-moi un bref commentaire sur l'évolution de la situation des réfugiés, en général. Les transformations que la scène politique internationale a subies, à la suite de la fin de la Guerre Froide, ont modifié de façon significative le contexte dans lequel se déroule la protection des réfugiés. L'espace dit humanitaire a considérablement diminué, et le HCR et les autres organisations humanitaires se voient de plus en plus obligés d'agir dans des situations de conflit, qui sont dans l'attente d'une résolution politique ou militaire. On a assisté à un net changement, en ce qui concerne la nature des conflits armés, avec une augmentation des conflits internes et interethniques caractérisés par d'énormes déplacements de populations; or, ces déplacements ne sont pas le résultat involontaire des conflits, mais plutôt leur véritable objectif. De nos jours, les mouvements de réfugiés sont, la plupart du temps, le résultat de "conflits désordonnés" dans lesquels les organisations humanitaires, y compris le HCR, doivent négocier, non pas avec des gouvernements ou même des groupes de libération nationale mais, comme l'a dit un journaliste, "avec des clans, des bandits, des milices et des combattants du dimanche". Ce contexte représente, à lui seul, un défi pour les propres principes.

Les principes de protection et les responsabilités des États en matière d'asile ne peuvent pas effectivement être considérés sans tenir compte du contexte plus vaste, dans lequel ils vont être appliqués.

La problématique des réfugiés se trouve étroitement liée, non seulement, à la dissémination des conflits interethniques et à la capacité des États à réagir et à les résoudre, mais aussi à la globalisation ainsi qu'à la gestion d'un de ses aspects, notamment, la migration. Il ne fait aucun doute que les États se sentent sérieusement appréhensifs, en ce qui concerne la

migration “incontrôlée” à cette époque de globalisation – globalisation des communications, des économies et, en effet, de la migration. Plus la liberté de circulation des capitaux et des biens dans le monde entier est grande, plus la circulation de l’information et le déplacement de personnes sont rapides; il devient donc plus difficile d’inhiber la circulation des personnes. La disponibilité d’une partie du monde par rapport à l’autre – avec l’expansion de l’accès global – est, évidemment, encourageante pour celui qui prétend migrer et offre plus de possibilités à celui qui est forcé de migrer; c’est pourquoi la distinction entre des demandeurs d’asile et d’autres types de migrants défavorisés tend à s’atténuer. La globalisation a deux facettes. Pour les gouvernements qui prétendent minimiser les effets de la migration, l’asile constitue une exemption qui permet l’entrée d’un trop grand nombre de personnes.

Nous pouvons trouver plusieurs observations très judicieuses concernant ces questions et d’autres du même domaine, dans un article publié récemment dans le *The London Review of Books* (le 3 février 2000), intitulé “*The Uninvited*” (“Les non-invités”), rédigé par Jeremy Harding. Après un important travail de recherche, l’auteur considère comme justifiée la conclusion, selon laquelle les demandeurs d’asile sont de moins en moins bienvenus dans de nombreux pays, à moins qu’ils viennent de pays en crise et aient été formellement invités dans le cadre de programmes de relogement, ou de régimes de visas ou d’admission temporaire. L’auteur observe qu’au cas où ils entreraient par d’autres voies, les demandeurs d’asile devront faire face à des conséquences inévitables, parmi lesquelles le fait que leurs motifs seront considérés comme étant d’ordre économique; en outre, leur entrée en situation irrégulière leur portera préjudice lors de la procédure d’examen de leur demande.

LE TRAFIC D’ÊTRES HUMAINS ET LA PROMOTION DE L’IMMIGRATION ILLÉGALE COMME FACTEUR AGGRAVANT:

Un problème qui se pose est qu’il existe un nombre de plus en plus important de réfugiés qui, par nécessité, non seulement viennent sans avoir été invités, mais aussi le font de plus en plus par l’intermédiaire de passeurs. Le trafic d’êtres humains et la promotion de l’immigration illégale constituent une caractéristique aggravante dans le panorama de la migration. Harding observe, à juste titre, “qu’il y a peu de Schindlers parmi les trafiquants”. Il existe de nombreux maux associés au trafic et à la promotion de l’immigration illégale, autant d’activités illégales qui aboutissent à de nombreux abus individuels. Toutefois, il est vrai aussi que le fait d’être introduit clandestinement dans le sanctuaire est devenu une option de plus en plus

importante pour les demandeurs d'asile, bien qu'ils doivent payer un prix qui dépasse les coûts financiers proprement dits. En effet, le demandeur d'asile, qui a recours aux services d'un trafiquant, compromet sérieusement sa demande aux yeux de nombreux États.

En outre, selon Harding, cette attitude mène à l'imputation d'une double criminalité: non seulement les réfugiés ne respectent pas les frontières nationales, mais en plus ils s'associent à des bandes criminelles de trafiquants pour le faire; par conséquent, leur demande doit être fautive et l'application de mesures limitant les droits élémentaires se trouve ainsi justifiée. "Être un demandeur d'asile, c'est être un étranger en jugement", suggère Harding. "Le demandeur est accusé de rien de plus palpable que ses intentions, mais on part du principe que celles-ci sont mauvaises et la charge de la preuve retombe sur la défense".

40

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

LES COÛTS DE L'ASILE:

Si la migration est une caractéristique particulière du contexte, modifiée, de la protection des réfugiés, une autre caractéristique consiste dans le rapport coûts/bénéfices de l'asile, qui est de plus en plus défavorable du point de vue de l'État. Il y a eu une époque, où les bénéfices de l'octroi de l'asile à des réfugiés dépassaient les coûts, du moins dans la perspective de nombreux pays.

Chaque fois que les réfugiés avaient une culture semblable, qu'ils étaient facilement intégrés, qu'ils contribuaient à suppléer le manque de main d'œuvre, qu'ils arrivaient en nombre acceptable et, en outre, qu'ils renforçaient des objectifs idéologiques ou stratégiques, la politique adoptée était une politique d'admission généreuse. De nos jours, selon l'opinion des États, les coûts dépassent les bénéfices. Les États qui cherchent à limiter les possibilités d'asile allèguent fréquemment que de telles possibilités d'asile doivent être limitées, en raison des coûts économiques associés à l'octroi de l'asile, face aux priorités nationales concurrentes en termes de ressources qui, elles aussi, sont limitées. Préoccupations concernant la sécurité, tensions entre les États, migration illégale, agitation sociale et politique et dommages écologiques sont autant de thèmes qui apparaissent comme coûts "négatifs" au registre quotidien de l'asile.

Outre l'arrivée d'un nombre de plus en plus important de demandeurs d'asile, on assiste à une incidence accrue du racisme, de la xénophobie et de l'intolérance vis-à-vis des réfugiés, des demandeurs d'asile et des étrangers en général. Cela a aussi un coût au niveau politique, un coût qui, par conséquent, n'incite sans doute pas à poursuivre des politiques d'asile éclairées.

LA REFORMULATION DES POLITIQUES D'ASILE

Cette combinaison de facteurs – l'évolution de la situation des réfugiés, la menace constituée par la migration incontrôlée, outre les coûts perceptibles et autres de l'asile – a conduit à une reformulation des politiques et des pratiques de l'asile dans de nombreux États. En termes généraux, sont apparues deux tendances parallèles qui ont eu un impact négatif sur l'accessibilité des systèmes d'asile, ainsi que sur la qualité de la façon de traiter les réfugiés et les demandeurs d'asile. La première tendance a consisté à appliquer de plus en plus la Convention de 1951 et son Protocole, sous des formes de plus en plus restrictives, avec une série excessive d'obstacles dressés par les États, afin d'empêcher l'accès légal et physique à leur territoire. La deuxième tendance a consisté dans l'étonnante prolifération de régimes de protection alternatifs de plus court terme qui, en comparaison de ceux prévus par la Convention de 1951, confèrent moins de droits.

Dans certains États, on a même vérifié un abandon graduel de l'approche de la protection des réfugiés basée sur des droits, et les gouvernements respectifs ont de plus en plus choisi des formes de protection discrétionnaires, qui confèrent moins de garanties et moins de droits aux demandeurs d'asile et aux réfugiés.

On a démontré un grand talent, en ce qui concerne le développement de nouvelles formes de protection. La protection temporaire, le statut "B", le statut humanitaire, le permis de séjour exceptionnel, la suspension de l'expulsion, la tolérance de séjour n'en sont que quelques-unes. La situation actuelle se caractérise par un faible niveau d'harmonisation des politiques d'asile, même entre régions, avec des différences accentuées entre les pays et à l'intérieur de chaque pays, quant à la question de savoir qui doit être protégé ou quel type d'aide doit être disponible, ou encore quelles sont les conséquences légales et sociales des différents types de statut. Il existe nettement un risque de "concurrence indécente dans la façon inhumaine de traiter les demandeurs d'asile", comme le mentionne Harding. La simple tolérance de séjour, sans aucun droit, pour ceux qui ont droit à une protection internationale, consiste en effet à pousser au maximum les limites admissibles de ces dispositifs.

Parallèlement à ces différentes approches de la part des États et, particulièrement, en réaction à celles-ci, on assiste au recours de plus en plus fréquent – de la part des demandeurs d'asile n'ayant pas réussi à l'obtenir, des avocats en quête de solutions qui aboutissent à l'octroi de protection, des juges qui évaluent les nécessités de protection – aux instruments de défense des droits de l'homme, en tant que véritable source alternative de protection. Ayant tous les avantages de cette possibilité en main, il existe néanmoins un pro-

blème (du moins actuellement) qui consiste dans le fait que, conformément aux instruments de protection des droits de l'homme, le principe de non-refoulement n'est pas encore accompagné de normes clairement spécifiées, en ce qui concerne le traitement et le séjour des bénéficiaires.

DEUX POSSIBILITÉS DIFFÉRENTES DE SCÉNARIO POUR L'AVENIR DE LA CONVENTION DE 1951

En tenant compte de ce contexte, il est évident que nous nous trouvons à un carrefour, en ce qui concerne la protection des réfugiés et la Convention de 1951. Alors quelle direction prendre à partir de là? Tout d'abord, j'aimerais présenter le scénario le plus pessimiste du point de vue du HCR. Un scénario, dont le résultat final aboutirait à rendre la Convention superflue, ou mènerait purement et simplement à sa disparition, au détriment irrévocable de la protection des réfugiés.

42

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

Pour développer un peu ce scénario, je dirais que dans les points du monde, où la protection est réglementée par loi, on assiste à un recours croissant à des formes de protection complémentaires. Comme je l'ai déjà mentionné, il existe actuellement un excès de formes de protection alternatives. Il existe également des variantes de ces différentes formes – la protection temporaire pour les Bosniaques n'a pas été la même que celle pour les Kosovars, et il faudrait encore déterminer quelle variante représente l'évacuation humanitaire. De façon concomitante, on a assisté à l'apparition croissante de "notions" et d' "approches" qui, en réalité, ont remplacé l'application de la Convention, en lui attribuant une place quelque peu subsidiaire dans un répertoire de réponses de l'État.

Je pense, par exemple, à la notion de pays sûr ou au concept de l'alternative interne de fuite qui, au lieu d'avoir une fonction de confirmation dans une procédure complète de détermination de l'octroi du statut de réfugié, finissent par constituer un fondement pour que, dès le départ, on n'ait pas recours aux procédés de la Convention. De notre point de vue, cela ne peut que compromettre sérieusement la protection des réfugiés.

Des notions comme celle de "protection effective dans un autre pays" apparaissent de plus en plus dans les systèmes d'asile et remplacent, en fait, la définition de réfugié admise au niveau international. Il est rare de pouvoir évaluer, avec facilité et fiabilité, si un individu a trouvé ou pas – ou même s'il aurait pu trouvé – protection dans les pays qu'il a traversés et, en outre, les indicateurs de "protection" manquent énormément de précision. Pour que cette notion ait quelque crédit, son applicabilité devrait être déterminée sur une base individuelle et non pas en prenant pour base des pays, et sûrement pas dans le cas des personnes, qui sont

passées par des pays “simplement en transit”. Toute décision d’envoyer un demandeur d’asile dans un “pays tiers sûr” doit être accompagnée de garanties, assurant que cette personne sera de nouveau admise dans ce pays-là, bénéficiera d’une protection effective contre le refoulement, aura la possibilité de demander et d’obtenir le droit d’asile et sera traitée conformément aux normes admises sur le plan international.

En outre, il faut garantir l’adéquation de la “protection effective dans l’autre pays”, au moyen de politiques d’aide très bien organisées – néanmoins, toujours selon la conception que cela ne doit pas affranchir les États de leur responsabilité d’accorder une protection aux réfugiés sur leur territoire. Telles sont les normes de base, que le Comité exécutif du HCR a associées à cette notion et auxquelles il faudrait au moins adhérer formellement. Malheureusement, ce n’est pas toujours le cas et cela est, d’ailleurs, peu fréquent.

Des préoccupations semblables existent en ce qui concerne la notion de “pays d’origine sûr”, qui devient aussi, automatiquement, une entrave à l’accès aux procédures d’asile. Du point de vue juridique, il est impossible d’exclure la possibilité qu’un individu ait une crainte fondée de persécution dans un pays déterminé, quelle que soit l’importance accordée par ce dernier aux droits de l’homme et à la primauté du Droit. Bien qu’un ordre démocratique sophistiqué et un système élaboré de garanties et de solutions juridiques permettent, en général, de présupposer l’existence d’une situation de sécurité, en vérité, l’Histoire est remplie d’exemples prouvant qu’aucun système est infaillible ou immuable. Pour les cas, où la notion de pays d’origine sûr est utilisée comme instrument procédural pour renvoyer certaines demandes vers des procédures accélérées, ou dans lesquels son utilisation a une fonction de confirmation donnant lieu, par exemple, à la présomption de non validité des demandes, le HCR est beaucoup moins inquiet, pourvu que la présomption de sécurité soit réfutable dans une procédure équitable.

Parmi ces différentes innovations, la plus “controversable” est le recours, de plus en plus fréquent, à la discrétion étatique ou ministérielle comme arbitre final des responsabilités d’un État.

Si nous associons cela à une approche de plus en plus restrictive concernant l’interprétation de la définition, et si les pays légitiment par la loi l’exclusion de certaines classes ou nationalités de personnes de tout droit d’accès aux procédures d’asile existantes, nous pouvons prédire que la Convention deviendra, dans le meilleur des cas, superflue, puisque la protection des réfugiés deviendra de plus en plus précaire, comme un jeu de hasard.

La plupart de ce que je viens de décrire jusqu’à maintenant est, évidemment, un scénario plus important pour le monde développé et pour les pays, où la protection des réfugiés a une base juridique forte. Dans les pays, où la

protection n'est pas réglementée par loi, l'adhésion à la Convention est une possibilité de plus en plus distante. A ce sujet, l'observation faite à plusieurs reprises par le Gouvernement indien, lors des réunions du Comité exécutif du HCR, ne laisse pas de doute: puisque la Convention semble être de moins en moins importante pour ses principaux partisans traditionnels, tout motif éventuel d'adhésion que des États comme l'Inde pourraient avoir disparaît rapidement. En effet, ce scénario pessimiste est dominé par le fantôme de la possibilité de la non adhésion d'autres États – c'est-à-dire qu'il n'y aura plus d'États qui acceptent de participer à un régime formel de coopération internationale, en matière de protection des réfugiés – alors que, simultanément, les nouveaux concepts et pratiques de protection des réfugiés (comme la notion de pays sûr, l'alternative interne de fuite et l'interception) trouvent une acceptation globale de plus en plus grande. Les approches restrictives ont du succès, leur "exportation" se fait bien et, en fait, elles sont déjà copiées dans des régions, où des lois et des structures commencent à peine à être établies. Elles sont également copiées dans des régions, où leurs effets ne sont absolument pas minimisés ou modérés par une culture, et encore moins un régime, de protection des droits de l'homme. Tous les intéressés – le réfugié, évidemment, mais aussi les pays d'accueil et la communauté internationale en générale – trouvent de nets avantages dans un régime d'assomption des responsabilités envers les réfugiés, globalement reconnu et appliqué de façon cohérente. Le partage des frais serait meilleur, le phénomène de ce que l'on appelle la "course à l'asile" diminuerait et une meilleure prévisibilité des réponses permettrait une meilleure gestion de l'asile. Dans le scénario pessimiste, il n'existerait aucun de ces éléments.

L'AVENIR EN PERSPECTIVE:

Le scénario plus optimiste pourrait bien être le suivant: Face à la surabondance de diverses formes de protection – outre des formes de plus en plus ingénieuses de trafic d'êtres humains – qui, au lieu d'améliorer le système le compliquent, les premiers signes de frustration commencent à se faire noter. Les pays commencent à sentir le besoin de rationaliser et d'harmoniser leurs positions dans ce domaine, au niveau régional, sans doute, mais aussi et de plus en plus entre les régions. L'harmonisation pourrait aller de pair avec une acceptation croissante, de la part des États, du fait qu'une coexistence n'est plus viable – et encore moins salutaire sur le plan démographique – sans une politique de migration dûment pondérée. La plupart des projections démographiques, relatives au monde développé, prévoient un déséquilibre de plus en plus important entre les jeunes et les personnes âgées dans ces pays-là.

Une politique véritablement globale et intégrée devrait comprendre un cadre normatif pour la gestion des mouvements migratoires. Dans une économie globale, il deviendra de plus en plus difficile de garder les frontières ouvertes à la libre circulation des capitaux, des biens et des services, en poursuivant simultanément une politique d' "immigration zéro". La migration internationale doit être envisagée comme une force positive de progrès, dans laquelle aussi bien le pays d'origine que celui de destination auront tout à gagner avec la circulation régulière des personnes. Les tendances démographiques actuelles en Europe, par exemple, sont assez claires. Elles suggèrent que les États européens pourront avoir besoin d'environ 135 millions d'immigrants d'ici à l'an 2025, afin de compenser le vieillissement de leur population. Cette réalité est sous-jacente au retour dans certains pays, du débat sur la récupération des politiques de migration. Selon l'opinion du HCR, la poursuite de politiques d'immigration constructives et visionnaires pourrait mener à un soulagement, ou au moins à un équilibre des pressions exercées sur les systèmes d'asile, en donnant une nouvelle orientation à l'approche de cette thématique vers un objectif qui devrait déjà être le sien – gérer la migration à l'aide d'instruments de migration, et le système d'asile à l'aide d'instruments d'asile. Là où il existe des réseaux – le trafic d'êtres humains et la promotion de l'immigration illégale en sont un exemple – l'application de mesures supplémentaires spécifiques est nécessaire. A ce sujet, il faut mentionner, à titre d'exemple, les efforts entrepris actuellement à Vienne, afin d'élaborer une vaste convention internationale contre le crime organisé, et de préparer des instruments internationaux destinés à combattre le problème du trafic d'êtres humains, surtout des femmes et des enfants, de la promotion de l'immigration illégale et du transport de migrants. Du point de vue du HCR, l'élaboration de tels instruments constitue une opportunité unique pour concevoir un encadrement international, susceptible de donner une base juridique solide qui permette de concilier les mesures de lutte contre la promotion de l'immigration illégale avec les obligations prévues par le droit international en faveur des demandeurs d'asile et des réfugiés.

Il s'agit certainement d'une réponse au problème de la migration illégale et du trafic d'êtres humains bien meilleure et qui repose plus sur des principes, que le démantèlement d'instruments fondamentaux de protection des réfugiés, qui n'ont jamais été conçus, ayant pour objet le trafic de personnes et la migration.

Dans ce scénario plus optimiste, nous devrions travailler en ayant, en fait, comme objectif la revitalisation du régime prévu par la Convention. Ceci permettrait de garder son caractère essentiel et, simultanément, de la ren-

forcer au moyen de politiques de migration plus éclairées et de protections supplémentaires harmonisées. Pour en revenir au sujet en question, c'est sur cet objectif qu'à notre avis, les efforts devraient se concentrer, en vue de développer un système commun d'asile en Europe. Pour nous, en ce moment, l'un des objectifs principaux consiste sans doute à promouvoir un plus grand respect des termes, des objets et des finalités de la Convention de 1951, bien que nous aimerions, simultanément, encourager l'examen de formes de protection supplémentaire, dans les cas où elles sont nécessaires, ainsi que des modes d'harmonisation de celles-ci. Cela dit, le HCR reconnaît que la Convention ne couvre pas toutes les situations de déplacement de personnes qui ont lieu de nos jours.

Nos services ont la responsabilité de travailler en collaboration avec les États, afin de compléter – mais pas remplacer – les principes de la Convention avec de nouvelles approches en matière d'octroi de protection. Notre point de départ, à ce sujet, est qu'une mise en oeuvre moins rigide et plus étayée des instruments en vigueur contribuerait, dans une large mesure, à colmater les lacunes de protection existantes. Nous sommes entièrement d'accord avec les Conclusions du sommet du Conseil européen de Tampere, qui s'est déroulé en octobre 1999 et où les chefs d'État et de gouvernement des 15 États membres de l'Union européenne, sans exception, ont donné un ton politique positif au développement d'un système commun européen d'asile, en reconnaissant la primauté de la Convention de 1951 et la nécessité de son application intégrale et globale. Pour le HCR, cela signifie l'application de la Convention à des victimes, réelles ou potentielles, de persécution dans un contexte de guerre ou de conflit, de même que dans des situations où la persécution est faite non seulement par le gouvernement, mais aussi par des autorités de fait ou d'autres groupes d'agents non étatiques, et contre lesquels le gouvernement n'est pas capable ou n'a pas la volonté d'assurer la protection.

En ce qui concerne les moyens de renforcer la Convention là où elle est moins forte, la protection temporaire en constitue un bon exemple. Pour le HCR, la protection temporaire est un instrument flexible et pragmatique dans des situations d'afflux de masses, ayant pour but l'octroi de la protection à des personnes qui ont besoin d'elle, sans que cela aboutisse obligatoirement à l'asile permanent. Elle occupe une place importante, en tant que mesure provisoire, et constitue un élément essentiel dans une approche globale, basée sur le partage des frais et sur la solidarité internationale. Comme le commissaire Vitorino l'a affirmé récemment, "la protection temporaire doit être un mécanisme d'exception, qui protège l'intégrité de la Convention de Genève et garantit, en cas d'afflux de masses,

une protection immédiate de caractère temporaire, jusqu'à ce que le système d'asile normal puisse fonctionner de nouveau régulièrement". Ce qui manque, ce sont des orientations plus adéquates concernant les questions suivantes: Comment et quand une situation de protection temporaire doit-elle être déclarée? Comment y mettre fin? Quand doit on conclure qu'il faut ou non mettre en oeuvre le retour? Les indicateurs de sécurité doivent être plus précis, et le caractère volontaire, en tant qu'aspect inhérent du retour dans des situations de protection temporaire, devra être défini avec plus de précision. Ces orientations pourraient bien, à un moment donné, assumer un caractère obligatoire, au moyen d'un instrument en matière de protection temporaire.

Le scénario plus optimiste découle de la reconnaissance du fait que la Convention de 1951 est loin d'être obsolète, bien qu'elle soit incomplète sous certains aspects. Pourrons-nous compter, dans l'avenir, sur des protocoles concernant des situations d'afflux de masses et de protection temporaire? La coopération entre les États, ou le partage des frais, est un autre domaine, où les références faites au préambule de la Convention pourraient être bénéfiques, si elles étaient dotées d'un contexte spécifique. Les mesures de protection spéciale, destinées aux femmes et aux enfants, les conditions de procédure pour déterminer l'octroi du statut de réfugié, le regroupement familial et le rapatriement volontaire sont d'autres domaines où, d'une façon ou d'une autre, un développement progressif du droit international en matière de protection des réfugiés semble utile.

Dans le processus de revitalisation du régime de protection, le HCR considère aussi comme nécessaire la promotion d'une plus grande cohérence et complémentarité entre, d'une part, les instruments en matière de défense des droits de l'homme, comme la Convention européenne des Droits de l'Homme et la Convention CAT et, d'autre part, la Convention de 1951.

RÉFLEXIONS FINALES:

Le problème de la migration des personnes, qu'elles soient en quête d'une meilleure protection ou d'une vie meilleure, est de nature globale et dépasse le contrôle d'un État quel qu'il soit. Comme un représentant du gouvernement d'un pays d'accueil important l'a observé récemment, et à juste titre, "il semble que nous sommes destinés à chercher continuellement des mesures de contrôle, toujours nouvelles et de plus en plus efficaces. A peine avons nous résolu un problème d'abus, qu'un autre surgit. Nous sommes enfermés dans un cycle, où nous devons créer des mesures de plus en plus restrictives. L'arrivée d'organisations criminelles de trafic d'êtres humains bien organisées pourrait raccourcir encore plus le laps de temps, au cours

duquel notre contrôle est efficace. Nous concevons nos mesures [...] sans savoir les effets qu'elles auront sur le nombre croissant de personnes qui, de par le monde, nécessitent une protection. Nous mesurons leur efficacité en fonction de la réduction du nombre de demandeurs d'asile [dans le pays en question]. Nous ne savons pas combien de personnes, qui nécessitent vraiment une protection, sont empêchées de venir... Nous ne savons pas quelles conséquences [nos] mesures de contrôle, outre les contrôles semblables d'autres pays, auront sur les personnes qui nécessitent vraiment une protection". Voilà des paroles sensées – qui ne sont pas du HCR, mais qui auraient pu l'être. Dans un même esprit, quoique sur un ton interrogatif, concernant l'Europe, le Ministre des Affaires étrangères polonais a affirmé récemment que "la question consiste à savoir si l'avenir de l'UE sera édifié dans un contexte fait de courage et d'imagination, ou si la peur sera le sentiment principal qui maintiendra l'Union unie."

En somme, le droit en matière de réfugiés est un ensemble de principes dynamique et non statique. Comme c'est le cas dans tous les autres domaines du Droit, celui-ci aussi possède, et devra préserver, une capacité inhérente d'adaptation et de développement, face à des scénarios internationaux en transformation. La décision du HCR de stimuler ce développement repose sur le présupposé, selon lequel la protection des réfugiés est liée, avant tout, à la satisfaction des nécessités d'individus vulnérables et menacés. Ces nécessités doivent être, évidemment, ajustées et traitées dans un cadre d'intérêts, parfois concurrents, d'autres parties directement affectées par un problème de réfugiés, entre lesquelles des États, des communautés d'accueil et la communauté internationale en générale.

Le régime de protection des réfugiés devra établir un équilibre adéquat entre tous ces droits, intérêts et attentes. Le HCR considère qu'il est de sa responsabilité morale, légale et obligatoire, d'encourager ce processus de développement de nouvelles approches, non pas pour limiter le modèle de protection nationale, mais plutôt pour renforcer les modalités de protection existantes.

En ayant cela présent à l'esprit, et à l'approche du 50ème anniversaire de la Convention de 1951, le HCR a l'intention d'entamer des conversations avec de hauts représentants des gouvernements, ainsi que des experts en matière de protection des réfugiés, de façon à clarifier le contenu et le champ d'application de la protection, dans le cadre de vastes approches, nécessaires dans différentes situations génératrices de réfugiés, non totalement couvertes par la Convention de 1951. Nous espérons que toute proposition de changement pourra être canalisée vers un processus multilatéral, dont la base et le point de départ sont, conformément à la demande des chefs d'État et de gouvernement de l'UE, toujours la Convention et son Protocole.

Patrick Weil¹

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ PARIS I / SORBONNE

Monsieur le Président,
Messieurs les Ministres,
Mesdames et Messieurs:

49

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

D'abord je voudrais vous remercier de votre invitation à participer à cette conférence. Je mesure l'honneur et la responsabilité accordés à un universitaire d'aborder ces questions que vous, praticiens et responsables politiques, connaissez souvent mieux que nous, académiques, puisque vous en avez la responsabilité quotidienne. Car la grande difficulté, quand on doit

penser l'avenir des politiques européennes de l'asile et de l'immigration, c'est de veiller au respect de valeurs universelles et de grands principes, par exemple ceux garantis par la Convention de Genève, très bien défendue par Madame Erika Feller, tout en gérant la quotidienneté des flux d'arrivée, les pressions de l'opinion publique, la perspective démographique. Toutes ces contradictions ne sont pas faciles à ordonner dans la législation et dans la politique publique quotidienne. J'ai travaillé, comme vous l'avez indiqué, pour le Gouvernement français, il y a trois ans, pour essayer d'améliorer la législation de mon pays sur l'immigration, l'asile et la nationalité². Depuis, avec des collègues étrangers, européens et américains, nous avons essayé de réfléchir à l'amélioration des politiques d'immigration et d'asile au niveau européen, mais plus globalement, au niveau transatlantique³. C'est cependant à titre personnel que je vais ici m'exprimer pour vous dire comment, notamment en réaction à l'intervention

¹ Il est professeur à Paris I, à la Sorbonne, chercheur au CNRS, directeur du Centre d'Études de Politiques d'Immigration, Intégration et Citoyenneté, et co-président du Groupe de Travail Transatlantique pour l'Immigration et l'Intégration. En 1997, il a été chargé par le Gouvernement français de présenter un rapport qui a servi de base à la loi française de 1998 sur l'immigration et la nationalité. Il fait partie du Haut Conseil pour l'Intégration, organe consultatif du Gouvernement français, ainsi que de la Commission Consultative des Droits de l'Homme.

² Rapports au Premier Ministre sur les législations de la nationalité et de l'immigration Paris, *La Documentation Française*, 1997, 176 pages.

³ *Transatlantic Learning Community, Migration in the New Millennium*, Bertelsmann Stiftung and the German Marshall Fund of the United States (ed.), Gütersloh, 2000, 52 pages.

du Ministre Schily que j'ai trouvé extrêmement créative et intéressante, je réagis et ressens les choses.

D'abord quand on fait l'histoire, un peu d'histoire, il apparaît que la Convention de Genève – quand elle a été signée – n'était pas une Convention perçue comme très libérale par les spécialistes de l'asile. Car des conventions avaient été signées sous l'égide de la Société des Nations dans les années 20 et 30 pour protéger des Russes, des Arméniens, puis des Allemands ou des Autrichiens fuyant le régime nazi; et certaines d'entre elles, notamment celles de 1938, avaient été beaucoup plus loin en matière de protection que ce que finalement après-guerre les États ont accepté dans le cadre de la Convention de Genève. Je vous cite un extrait de la Convention de 38 qui visait à protéger en Allemagne et en Autriche "toute personne qui n'a pas encore quitté son pays d'origine, mais qui doit immigrer en raison de son opinion politique, de ses croyances religieuses ou son appartenance raciale". Vous imaginez que si les États avaient signé ce type d'engagement en 1951 à Genève, ce que cela signifierait aujourd'hui, notre responsabilité pour les Chinois persécutés à l'intérieur même de la Chine, les Iraquiens en Irak etc. cela signifierait une action internationale de protection beaucoup plus importante. En réalité, la Convention de Genève préserve le droit des États à admettre ou ne pas admettre sur leurs territoires des demandeurs d'asile.

Elle les oblige seulement à ne pas les refouler – c'est la clause de non refoulement – au cas où ils risqueraient la persécution. Mais cela n'en fait pas une convention d'essence individualiste, préservant au plan international les droits des individus contre l'État.

Cette convention a cependant bien fonctionné jusqu'au moment où nous, Européens, pour des raisons économiques, nous avons en 1973-1974 interrompu l'immigration de travailleurs. Nous avons garanti le regroupement familial sous certaines conditions, mais à partir du moment où nous interrompons l'immigration de travailleurs, il n'existait plus beaucoup de voie légale pour obtenir un statut de résident étranger. Et du coup un certain nombre de personnes qui auparavant auraient été admises comme travailleurs ont demandé l'asile.

Se sont greffés là dessus, plus tard, des phénomènes liés à la chute du mur de Berlin, à la démocratisation des pays de l'Est, et surtout à la guerre civile de l'ex-Yougoslavie qui a provoqué des arrivées massives. Ces arrivées ne se sont pas produites en provenance des pays de l'Est en général, pour des raisons économiques, mais principalement d'une zone – l'ex-Yougoslavie – où les populations civiles risquaient vraiment leur vie. Ce type de phénomène d'arrivée massive, nous l'avions connu, nous,

les Français, en 1939, en provenance d'Espagne; nous avons aussi eu 500 000 arrivées en quelques semaines. Se sont donc greffés sur les procédures mises en place pour gérer, depuis 1951, la Convention de Genève, premièrement des pressions venant de flux migratoires de travailleurs et deuxièmement des phénomènes d'arrivées de personnes fuyant les guerres civiles. Et puis, j'ajoute à cela, puisqu'il faut parler franchement, dans les mêmes moments où les États européens interrompaient l'immigration, ils ont eu à reconnaître, et ce fut le cas de l'Allemagne évoqué par le Ministre Schily, mais également de la France, le droit de rester à des travailleurs dont on n'avait pas toujours voulu qu'ils restent. Et donc cela a créé une certaine forme de racisme et de xénophobie chez des citoyens de nos pays qui au même moment percevaient la pression sur le droit d'asile. Et de ces faits là conjugués, la Convention de Genève est devenue un peu le bouc émissaire de la défaillance, soit de la lutte contre la discrimination dans nos sociétés, soit – plus souvent – des politiques d'immigration. Cela ne veut pas dire que la Convention de Genève est toujours bien gérée, mais cela veut dire qu'il faut remettre chaque problème à sa place. Il y a des problèmes dans la gestion de la Convention de Genève, mais il y a aussi des problèmes dans la gestion des politiques d'immigration et dans la gestion des problèmes de discrimination dans nos sociétés. Il faut séparer ces problèmes pour pouvoir bien les résoudre séparément même si c'est parallèlement, sinon on risque de commettre des erreurs. Fondamentalement, ce que l'on doit faire, c'est, je crois, de bien distinguer l'asile et le refuge politique d'un côté de l'immigration de l'autre, mais de le relier aussi, par ce que ça n'est pas quand même sans lien. La distinction, elle doit être préservée avec la réaffirmation de la Convention de Genève, dont je disais tout alors qu'elle n'est pas par essence très libérale. Mais elle est le symbole de valeurs européennes qui sont devenues des valeurs universelles. La protection de celui qui est persécuté pour des raisons politiques, sociales, religieuses, raciales est au fondement de la construction européenne démocratique; au fondement de valeurs universelles que l'on veut diffuser dans le monde entier. Et comme ce sont des valeurs qu'on a parfois du mal à diffuser dans le reste du monde, imaginez comment le message serait pris en Asie, en Afrique ou en Amérique Latine, si demain on y apprenait que l'Europe met à l'écart la Convention de Genève. Est-ce que vous ne croyez pas que cela aurait des effets? Bien sûr, non seulement sur l'approfondissement démocratique dans ces continents, mais aussi sur les flux migratoires. Car si les demandeurs d'asile ne peuvent pas trouver dans leur région, dans la région du monde d'où ils viennent, des pays qui respectent la

Convention de Genève, ils viendront en Europe, parce qu'ils savent que même si nous sommes sévères et critiques à l'égard de cet instrument de protection, finalement nous recevrons les gens. Donc je dirais que la défense de la Convention de Genève, sa défense internationale c'est l'intérêt de l'Europe – et du point de vue de ses valeurs et du point de vue de la maîtrise internationale des flux migratoires. J'ajoute qu'il ne faut pas voir l'avenir des flux migratoires vers l'Europe avec les lunettes du passé. Nous avons connu avec les guerres européennes, avec les guerres civiles en Espagne ou en ex-Yougoslavie, des phénomènes d'immigration de masses exceptionnels. Mais est-ce que quand nous avons à construire quelque chose pour les cinquante ans qui viennent, nous devons le faire en nous disant sérieusement que nous risquons de faire face à l'avenir au même type de phénomène en provenance de pays voisins? Je ne le crois pas. Je crois que ces flux massifs ont été le prix à payer, la conséquence de la démocratisation de l'Europe de l'Est. Je crois que le travail qui a été fait par les démocraties européennes de l'Ouest pour favoriser à l'Est le développement des régimes démocratiques et leur intégration en Europe est une garantie que nous n'aurons probablement plus à faire face du côté européen au même phénomène que nous avons connu depuis quinze ans. J'arrive maintenant au point le plus difficile de mon exposé – c'est la relation entre la Convention de Genève, la préservation de la Convention de Genève, et, le reste de la politique de l'immigration qu'il s'agit de construire au plan européen.

Il faut d'abord essayer de comprendre la situation. A ce point de mon exposé je voudrais vous dire à tous mon admiration sincère pour votre capacité à négocier entre vous une politique commune de l'asile et de l'immigration avec le système statistique, que vous n'avez pas. Moi, quand je lis les chiffres, je suis dans le brouillard. Déjà en ce qui concerne l'asile, prenons deux pays, l'Allemagne et la France: la France ne comptabilise pas les mineurs, et ne compte pas les demandeurs d'asile territorial dans les mêmes statistiques que les demandeurs d'asile de Genève, alors que l'Allemagne compte tout le monde, y compris les mineurs dans la même catégorie. Alors, comment faites vous pour négocier? Sur quelle base pouvez vous comparer? Je pourrais prendre d'autres flux d'immigration et comparer là encore les systèmes statistiques et nous nous apercevions que nous avons des divergences totales. Franchement, je ne comprends pas que l'harmonisation ne soit pas une priorité. Je n'imagine pas vos collègues spécialistes de l'économie et des finances travailler dans ces conditions à l'harmonisation des politiques monétaires ou économiques de l'Europe. Et je ne comprends pas que ce ne soit pas pour vous une prio-

rité. Et je vous en prie ne comptez plus sur les statisticiens ou les démographes pour le faire: il y a vingt ans qu'ils essayent et ils n'y sont pas arrivés. Donc c'est aux gouvernements en charge des politiques de l'immigration de prendre des décisions fondées souvent sur le bon sens qui permettront de travailler sérieusement. Même si l'on ne dispose pas d'une vue précise des choses, on peut cependant un peu les deviner quand on travaille beaucoup. Qu'est-ce que l'on peut dire?

Eh bien l'on peut dire qu'il est possible de faire le lien entre ce que disait le Ministre Schily, c'est-à-dire avoir une politique active de l'immigration et une politique qui n'est pas passive, mais qui est fondée sur le respect des droits.

Il y a trois grandes voies d'immigration légales dans nos pays, deux fondées sur les droits – le droit d'asile avec le respect de la Convention de Genève, le droit à la vie familiale normale sous certaines conditions – et une autre fondée sur l'action: la voie fondée sur l'accès au marché du travail. Eh bien, il faut que cette troisième voie devienne peut-être plus importante. Et il y a là une révolution à accomplir.

L'Europe, jusque dans les années 60, a attiré des travailleurs plutôt non-qualifiés et, aujourd'hui nos entreprises recherchent plutôt des travailleurs qualifiés qui font l'objet d'une compétition de plus en plus vive sur le marché mondial. Pourtant la France et la majorité des États européens continuent de fermer leur porte aux étrangers qualifiés des pays du Sud. Cette politique très restrictive s'explique historiquement par un corporatisme raciste qui s'est développé en France dans les années 30 et qui visait à empêcher l'accès des métiers les plus élevés de la société aux étrangers réputés "inassimilables". Ce corporatisme se pare aujourd'hui de tiers-mondisme: au nom du développement ou du co-développement, on préfère la régularisation de "sans papiers" sans qualification plutôt que celle des étrangers qui viendraient vous concurrencer dans votre propre profession. Cette politique est incohérente et absurde: si un étudiant étranger diplômé de nos universités ne veut pas rentrer chez lui, il ne rentrera pas. Africain, Asiatique, Sud Américain, il est dorénavant, à l'équivalent d'un diplômé européen ou nord-américain, sur un marché mondial. Et si la France ou l'Europe le refuse il recevra une offre d'embauche aux États-Unis, au Japon, au Canada ou en Australie et sera "perdu" pour son pays d'origine, comme pour son pays de formation.

Il est cependant possible de réformer la politique à l'égard des étrangers qualifiés sans tomber dans le travers américain du *brain-drain* qui attire sans retour. Les étudiants diplômés étrangers recherchent un travail sur le marché français ou européen, notamment parce qu'ils ont besoin de res-

sources et d'expérience professionnelle avant de se lancer éventuellement dans une activité dans ou en direction de leur pays d'origine. S'ils rechignent ensuite à rentrer chez eux, c'est souvent par crainte de perdre, par un retour définitif, l'environnement culturel, scientifique ou entrepreneurial nécessaire au maintien, voire à l'accroissement de leur qualification. Il faut donc à l'exemple des autres grands pays industrialisés libéraliser le recrutement de diplômés hautement qualifiés. Mais il faut ensuite faciliter – par des dispositifs d'aide à l'investissement, l'attribution de visas permanents – leurs allers-retours – volontaires, au rythme qu'ils auront choisi et que les États s'efforceront d'accompagner plutôt que de bloquer – entre leur pays d'origine et leur pays de formation. Développant ainsi des échanges intellectuels et des flux d'affaires, ils deviendront ainsi des agents privés du co-développement. Le co-développement c'est le cadre dans lequel on peut inscrire une réorganisation de nos politiques au travers d'un concept qui est aujourd'hui encore assez creux, mais qu'on peut remplir.

Inscrire notre action dans le cadre du co-développement c'est ce qu'on peut faire avec les travailleurs qualifiés mais également avec les travailleurs non-qualifiés qui sont souvent ceux qui, bien sûr, parfois essaient de s'introduire et de demander l'asile. Bien sûr, on peut chercher à les reconduire à la frontière, mais les résultats sont difficiles à atteindre dans nos systèmes qui sont très préservateurs, comme c'est normal, des droits de l'homme.

Le grand obstacle au retour est d'ailleurs moins un problème de respect des droits de l'homme que l'absence de coopération des pays de départ qui ne reconnaissent que très difficilement leurs ressortissants quand ils sont interpellés en situation irrégulière.

Avec ces pays de départ nous avons des choses à négocier: ce sont des pays avec lesquels il y a des flux financiers très importants d'économies de travailleurs ou des retraites. Ce sont des pays dont nous accueillons les étudiants, ce sont des pays dont nous pourrions accueillir aussi pour des périodes temporaires des saisonniers, dans le cadre d'accords bilatéraux et pluriannuels, comme l'ont fait l'Espagne et l'Italie récemment, avec la Tunisie et le Maroc. Et je crois qu'il y a là les bases d'une coopération avec les pays de départ qu'il faut donc reconstruire différemment.

Alors reste maintenant le problème de l'asile lui-même et du rapport entre la Convention de Genève, la politique de contrôle de l'immigration et la politique de protection temporaire. Il y a d'abord des initiatives qui peuvent à la fois améliorer la protection des persécutés et dissuader l'immigration irrégulière. Ainsi, plus rapide la décision est, plus tôt inter-

vient la délivrance d'un statut et moins la procédure d'attribution de l'asile politique attire les irréguliers qui veulent bénéficier du temps de séjour qu'accorde une procédure longue. Une procédure rapide gérée par des juges et des administrateurs professionnels, harmonisée probablement au niveau européen, des conditions d'accueil et d'attribution de droits sociaux, harmonisées également au niveau européen, c'est une priorité d'une part pour la protection de ceux qui méritent notre protection et d'autre part pour dissuader ceux qui voudraient en bénéficier indûment.

Quid enfin de la protection temporaire dans ce système? D'abord il ne faut pas confondre la protection temporaire et le statut B, qui est parfois au stade du balbutiement comme en France. Ce statut B vise à permettre de protéger des cas que justement on ne peut pas protéger au titre de la Convention, mais qui ont le droit peut-être à une protection plus que temporaire. Par ce que peut-être que leur renvoi dans leur pays d'origine leur fait courir des risques de persécution et peut-être que cette situation peut se prolonger durablement. Alors, moi je crois qu' en complément du statut B et de la Convention de Genève il reste de la place que pour une protection que très temporaire. La protection temporaire, on a vu son efficacité dans l'affaire du Kosovo, elle est liée souvent à la nécessité d'agir par d'autres moyens que par la voie de la régulation de l'immigration, par la voie de la diplomatie ou parfois par la voie de l'intervention militaire. On a vu comment elle pouvait aussi intervenir en complément aux États-Unis lors de l'intervention en Haïti.

Il me paraît cependant extrêmement important de bien faire attention lorsqu'on invoque la nécessité de développer des mécanismes de protection temporaire, de bien rappeler comment cette demande est née. Elle est née dans ce contexte que je rappelais tout à l'heure, dans le contexte de la montée du racisme dans nos sociétés, de l'arrivée de flux de provenance de guerres civiles en Europe. C'est dans ce contexte que la Convention de Genève a parfois été présentée comme inadaptée, et cela pour deux raisons que je vais évoquer franchement.

Elle a pu paraître inadaptée par ce qu'elle donnait une trop grande protection à des personnes dont l'origine nationale ou ethnique n'était pas la plus désirée du point de vue de la source des pays migratoires et elle a pu paraître nécessaire, par ce que le risque qu'ils couraient était temporaire. Alors je crois que pour les valeurs de l'Europe que nous construisons il faut éliminer la première tentation et garantir le droit soit à la Convention de Genève, soit au statut B pour ceux qui cherchent protection sur nos territoires, quelles que soient leurs origines.

En revanche, il est, je crois, nécessaire de prévoir un système valable peut-être autour de six mois – un an qui permette aux États européens de faire face à des flux massifs et aussi de co-gérer, je dirais, la responsabilité ou la charge financière qui pourrait peser sur l'un ou sur l'autre avec un peu plus de poids.

Voilà. J'espère que les quelques pistes que j'ai essayé de dégager auront contribué à la réflexion. Je voudrais conclure par un souvenir un peu personnel, la première fois que je suis venu au Portugal c'était il y a 26 ans, l'été de la Révolution des Oeillets. J'étais étudiant et c'était la fête de la démocratie pour les Portugais.

Beaucoup de Portugais avaient été protégés avant 74 par la Convention de Genève dans d'autres pays européens, parce qu'ils avaient souffert de la persécution politique. Je crois que nous ne sommes pas assez fiers de ce système de protection qui est né en Europe.

Il est très difficile, c'est ce que me disait l'ancien directeur de l'Office français de Protection des Réfugiés et Apatrides, de mettre en avant sur la scène médiatique des réfugiés de Genève, car ils ont besoin du secret et de la protection du secret, pour être vraiment protégés. Il m'avait cité le cas d'un ingénieur iraquien qui a été menacé par son État, il travaillait dans une centrale nucléaire iraquienne; ou un journaliste persécuté par la mafia colombienne. Ce sont des gens qu'on ne peut pas présenter à la télévision comme exemple de personnes qui méritent la protection, car le dévoilement de leur statut et de leur lieu de séjour risquerait de mettre en danger leur vie.

Mais je crois que les Portugais, les Espagnols, les Français, les Allemands qui ont pu bénéficier à un certain moment de leur histoire de la protection de la société internationale peuvent aujourd'hui porter témoignage de ce que nous devons continuer à faire pour continuer à symboliser l'Europe que nous construisons. Merci.

INTRODUCTION

A Tampere, l'année dernière, le Conseil européen a décidé d'aller vers une politique européenne commune de l'asile.

La protection des réfugiés est une obligation noble et en même temps incontournable pour les nations signataires de la Convention.

Nous sommes ici réunis aujourd'hui pour examiner les problèmes et les perspectives d'une telle politique commune de l'asile.

Mon message, en tant que chef d'un organisme international chargé de la gestion des flux migratoires, plutôt que comme spécialiste de l'asile, est le suivant:

- L'asile ne constitue qu'une partie du travail de gestion des migrations, une partie essentielle certes, mais qu'il n'est pas possible de considérer isolément du vaste agenda de la gestion des migrations.

¹ Brunson Mckinley est directeur général de l'Organisation Internationale pour les Migrations. Il a une longue carrière diplomatique au service de son pays – les États-Unis d'Amérique – notamment en représentation en Italie, en Chine, au Vietnam, au Royaume-Uni et en Allemagne. Il a été le premier ambassadeur américain en poste à Haïti après la période Duvalier et a contribué, en 1994, à résoudre la crise des bateaux qui transportaient des Haïtiens et des Cubains. Depuis 1995, il s'est investi dans la recherche des solutions humanitaires dans les Balkans. Il est le principal auteur de l'annexe relative aux réfugiés des Accords de Dayton et a exercé pendant trois ans la fonction de coordinateur humanitaire des États-Unis en Bosnie.

- A Tampere, le Conseil a inscrit l'asile dans ce large contexte, en appelant à des mesures renforcées de gestion des migrations, à un partenariat avec les pays d'origine et à l'égalité de traitement des citoyens non ressortissants de l'Union.

- L'OIM aide déjà les gouvernements dans de nombreux domaines relevant du vaste agenda de la gestion des migrations et se tient prête à faire davantage, bien davantage.

- En ce qui concerne plus précisément l'asile, nous pouvons aider les gouvernements à sortir de la crise actuelle et à mettre en place un mécanisme qui permette de protéger le nouveau système commun à venir.

LES SYSTÈMES D'ASILE N'ONT PAS ÉTÉ À LA HAUTEUR ...

L'OIM considère avec sympathie les mouvements humanitaires qui ont animé certains gouvernements européens désireux de créer des régimes d'asile extrêmement généreux.

Ces régimes, tout en offrant une protection nécessaire à de nombreux réfugiés qui la méritaient, se sont heurtés à des difficultés imprévues qui se sont trop souvent transformées en cauchemars administratifs et politiques.

La cause en est bien connue. En l'absence d'autres moyens pouvant leur garantir de rester dans le pays de destination, bon nombre de migrants économiques ont opté pour la demande d'asile, submergeant du même coup les régimes existants.

Aujourd'hui, les nations d'asile les plus généreuses et les plus humaines constatent qu'en bout de procédure, il ne subsiste qu'une minorité de réfugiés réels. En ce moment, le pourcentage de demandes approuvées est de l'ordre de 20 à 25 pour cent.

Avec le recul, il est facile de voir que les régimes d'asile généreux, contraints à relever seuls des défis bien plus considérables, ont en réalité suscité des abus.

C'est la raison pour laquelle Tampere s'est tourné vers un éventail plus large d'instruments de gestion de la migration, adoptant ainsi une approche véritablement mondiale.

**... PARCE QUE LES MIGRATIONS SONT ESSENTIELLEMENT
DE NATURE ÉCONOMIQUE**

Nous savons tous que les migrations sont essentiellement dues aux conditions économiques.

Les gens quittent leur pays principalement pour avoir accès à de meilleures conditions de vie – par l'éducation, le travail et l'acquisition de capital sous toutes ses formes: argent, expérience et contacts.

Bon nombre de migrants en Europe devraient en principe aspirer à regagner leur pays d'origine une fois leur objectif de migration atteint. Le modèle américain de réinstallation définitive ne correspond pas aux aspirations de la plupart des nouveaux arrivants en Europe.

De plus, dans de nombreux secteurs, l'économie européenne a besoin, à tous les niveaux de qualification, d'un plus grand nombre de travailleurs que ne peut lui assurer sa démographie.

Si cette analyse est correcte, il en découle que le meilleur antidote à la migration irrégulière – et à sa forme pervertie, la quête abusive de l'asile – est une saine planification et une bonne gestion de la migration régulière.

En effet, l'évolution au sein de l'Union européenne aujourd'hui va tout à fait dans cette direction – une politique de fermeté face à la migration irrégulière, couplée à une plus grande flexibilité à l'égard de la migration régulière.

MIGRATION RÉGULIÈRE

La question qui se pose alors est de savoir quels programmes mettre en œuvre pour mettre en concordance les besoins économiques de l'Europe et l'objectif des migrants, à savoir d'assurer leur propre promotion sociale pour ensuite regagner leur pays d'origine.

L'OIM collabore étroitement avec l'OIT pour mettre au point des programmes innovateurs dans le domaine de la migration de main-d'œuvre.

La proposition de "carte verte" allemande a suscité un vif intérêt, mais l'accueil qu'elle a reçu dans les milieux politiques n'a pas toujours été favorable. Néanmoins, elle me paraît être un bon exemple de programme de migration de main-d'œuvre régulière et à échéance fixe, avec des objectifs et des paramètres bien définis.

Les autres exemples ne manquent pas. L'Italie, avec l'aide de l'OIM, a institué un système de recrutement et de formation avec l'Albanie. La Tunisie se prépare à envoyer des travailleurs en Italie pour des contrats de courte durée comportant un volet de formation. L'Espagne a conclu des accords dans le domaine agricole avec le Maroc, et le Royaume-Uni avec l'Europe centrale et orientale.

Dans le cadre de ces programmes et d'autres programmes analogues, des travailleurs manuels et intellectuels gagnent leur vie, font des économies et se préparent des conditions de vie meilleures à leur retour au pays.

Bien entendu, pour rendre l'aller-retour possible, il faut que les conditions dans le pays d'origine soient de nature à permettre le retour et apparaissent satisfaisantes aux yeux de ceux qui rentrent.

C'est là que le partenariat de Tampere avec les pays d'origine a un rôle à jouer. La meilleure garantie d'obtenir l'entière coopération des pays d'origine est la mise en place de mesures qui freinent le besoin d'émigrer.

L'OIM collabore en outre étroitement avec le Groupe de Haut Niveau, institué par le Conseil, sur l'Asile et la Migration, dans le cadre des cinq plans d'action pour les pays d'origine et de transit.

INFORMATION DE MASSE ET TRAFIC D'ÊTRES HUMAINS

Les Conclusions de Tampere ont clairement fait ressortir la nécessité de lutter contre le trafic organisé de migrants.

L'information de masse et l'éducation ont fait la preuve de leur utilité en

tant qu'instruments de lutte contre le trafic. J'aimerais spécialement citer ici les campagnes de l'OIM financées par la Commission européenne pour mettre en garde les victimes potentielles de l'Europe orientale contre les réseaux de prostitution.

Mais l'information de masse a un rôle plus large à jouer. Là où existent des voies régulières légitimes de migration, l'information de masse peut aider à modifier les comportements à la fois dans les pays d'origine et dans les pays de destination.

Le renforcement des capacités institutionnelles, la formation et la constitution de réseaux de fonctionnaires dans les pays d'origine et de transit sont d'autres instruments importants de lutte contre le trafic.

L'OIM ET TAMPERE

J'aimerais consacrer le temps qui me reste à dresser la liste de quelques services que nous sommes prêts à fournir à l'Union européenne dans la poursuite des objectifs de Tampere.

Nous disposons de bureaux et nous menons des opérations dans la plupart des pays d'où proviennent les migrants. Nous sommes aussi déjà engagés dans des activités de gestion des migrations dans la plupart des pays de transit.

Comme vous le savez, notre mission essentielle est de fournir des services et de travailler avec les gouvernements en leur nom et au nom des migrants.

Dans la conception et la gestion de **programmes de migration régulière**, l'OIM peut recruter, sélectionner sur la base des qualifications, tenir à jour des bases de données, donner des conseils sur la gestion des fonds rapatriés par les émigrés et prendre des dispositions en matière médicale et de transport pour les candidats sélectionnés.

Nos activités **d'information publique** dans les pays d'origine et de destination servent à faire connaître la réalité des opportunités en matière de migration régulière et les risques de l'immigration clandestine.

Le renforcement des capacités des fonctionnaires des services de migration est une spécialité de l'OIM. Nous assurons une formation dans toutes les régions du monde, y compris dans les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, et dans les pays proches ou moins proches, lorsqu'ils méritent une grande attention, comme l'ex-Union soviétique.

Avec la suppression des frontières internes, les aspects de **santé publique** dans le contexte de la migration sont un réel motif de préoccupation. Les examens précédant le départ des migrants sont l'une des activités que nous exerçons depuis des années.

Dans le domaine du **codéveloppement**, nous aidons les migrants et les ex-réfugiés qui rentrent dans leur pays, de même que leurs communautés

d'origine, en leur offrant des microcrédits, en instaurant des réseaux de contacts et en mettant en œuvre des programmes d'intégration.

Un instrument particulièrement utile pour le développement est le **recrutement actif de migrants hautement qualifiés** dans les pays industrialisés en vue de leur retour et de leur placement prioritaire dans les administrations et les industries des pays d'origine.

Nous espérons que notre ancien programme de retour de nationaux africains qualifiés, qui bénéficiait d'un financement de l'Union européenne, pourra être renouvelé et, cette fois, orienté également vers les nations francophones de l'Afrique.

AIDE AU RETOUR VOLONTAIRE

Enfin, et pour revenir au régime d'asile par quoi nous avons commencé, une manière particulièrement efficace et humaine de rattraper le retard pris dans le traitement des demandes et de réduire au minimum les effets d'une future surcharge est l'**aide au retour volontaire**.

L'aide au retour volontaire constitue une manière sûre, humaine, bon marché et non conflictuelle d'aider les demandeurs déboutés à rentrer chez eux. Ce programme nous a valu de bons résultats dans de nombreux pays d'Europe.

Nous travaillons activement avec les Pays-Bas, la Finlande, la Belgique et l'Autriche dans le domaine de l'aide au retour volontaire, en mettant l'accent sur le renforcement des programmes destinés à conseiller le plus tôt possible les demandeurs d'asile quant aux options qui leur sont réellement offertes.

Bon nombre de pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion à l'Union européenne ont également mis au point, par l'entremise de l'OIM, des programmes d'aide au retour volontaire qui ont été couronnés de succès.

En tant qu'alternative à la reconduite à la frontière, ce système présente des avantages à la fois pour les migrants et pour les gouvernements des pays d'origine et de destination.

Dans la mesure où les rapatriés font le voyage de leur plein gré et en possession de documents de voyage en bonne et due forme, les discussions interminables sur la réadmission n'ont plus lieu d'être.

Il n'y a pas davantage de raison de compliquer les retours par des négociations sur les conditions ou les exigences requises.

L'avantage pour le migrant réside dans le fait qu'il peut ainsi éviter la stigmatisation et les autres inconvénients de la procédure d'expulsion. Il n'a pas non plus à traîner le boulet d'un casier judiciaire.

L'analyse coût-efficacité des retours volontaires se révèle également très favorable.

Récemment, l'OIM a réussi à mener des opérations de rapatriement volontaire vers des pays d'origine "difficiles" tels que l'Iraqe et l'Afghanistan.

Un domaine d'action qui justifierait une attention accrue est la possibilité de financer des programmes d'aide au retour volontaire de migrants bloqués dans des pays de transit. Bien évidemment, une coordination étroite avec le HCR dans le cadre de tels programmes serait essentielle.

CONCLUSION

Pour conclure, permettez-moi de souligner que le Portugal est l'un de nos partenaires dans l'initiative de l'OIM consacrée à la Méditerranée occidentale. Trois membres de l'Union du Maghreb arabe (le Maroc, l'Algérie et la Tunisie) sont désormais membres de l'OIM. Ils ont manifesté un vif intérêt à collaborer avec l'OIM dans les questions de gestion des flux migratoires de part et d'autre du bassin qui sépare l'Europe de l'Afrique, et à réunir les deux continents. Nous nous réjouissons aussi de l'occasion qui nous sera offerte de travailler prochainement avec la Présidence française, la France étant un autre de nos partenaires dans la Méditerranée.

L'OIM est là pour aider chacun d'entre vous de façon pratique et concrète. Mettons-nous ensemble au travail pour résorber la masse de demandes d'asile qui s'est accumulée. Mettons ensuite sur pied des **systèmes qui apportent des solutions migratoires aux problèmes migratoires.**

64

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

QUESTIONS DE LA PREMIÈRE SÉANCE

1. **Jorge Portas**

CHEF DE DIVISION DES RÉFUGIÉS (SEF) / PORTUGAL

Ce n'est pas vraiment une question, je voudrais juste faire une remarque à propos de ce que le Professeur Patrick Weil a dit concernant les statistiques en matière d'asile dans l'Union européenne. Je ne pense pas me tromper beaucoup si je dis que ce problème est pratiquement résolu. En effet, ces derniers mois, il a fait l'objet d'un travail approfondi, en collaboration étroite entre le Conseil, le Groupe CIREA et les services compétents de la Commission européenne. Un groupe informel a été créé parallèlement au CIREA afin d'identifier les différents types de décision et les différents éléments à inclure dans la statistique en la matière. Le rapport final de ce groupe informel sera donc présenté à la prochaine réunion du Groupe CIREA. Je pense que ce problème pourrait ne plus être invoqué à l'avenir.

Réponse **Patrick Weil**

Écoutez, je crois que cette casquette n'a pas été mentionnée, mais je suis moi-même président du Groupe Statistique au Conseil d'Intégration qui, en France, publie l'une des statistiques officielles de l'immigration. Je suis heureux de ce que vous m'apprenez. J'aimerais en savoir d'ailleurs plus sur l'état des travaux. Mais je voudrais juste répéter que je n'imagine pas qu'on puisse continuer dans la voie de l'harmonisation quand un pays comme, je reprends l'exemple de l'Allemagne: si vous avez un étudiant français qui va faire un an en Allemagne – six mois à Bonne, six mois à Berlin – il va être conté deux fois comme immigrant en Allemagne la même année, alors que l'étudiant allemand qui va venir en France passer un an dans le cadre d'Erasmus, ne va pas être conté comme immigrant. On est dans une situation où il est absolument impossible, je dirais, de sérieusement affiner nos approches si on n'a pas des catégories communes. Alors, le plus tôt sera le mieux, quels que soient d'ailleurs les choix qui sont faits. Mais il faut qu'on arrive à appliquer des règles communes dans ce domaine.

2. **Jean-Daniel Gerber**

DIRECTEUR DE L'OFFICE FÉDÉRAL DES RÉFUGIÉS / SUISSE

Juste une remarque concernant les statistiques et après une remarque concernant la protection. Vous savez, les statistiques, ça viendra automatiquement lorsqu'on aura harmonisé les systèmes d'octroi d'asile chez nous. Or, les systèmes d'asile chez nous diffèrent assez fortement et, par consé-

quent, les statistiques diffèrent également assez fortement. C'est donc un processus qu'on doit suivre sur deux voies: harmoniser les systèmes d'asile, d'ailleurs, Tampere va dans cette direction; et deuxièmement, harmoniser également les statistiques.

En ce qui concerne, alors ça c'est plus fondamental me semble-t-il, tout le régime de protection, j'ai beaucoup apprécié les remarques qui ont été faites à ce sujet.

Certes, nous sommes tous de l'avis que l'immigration et l'asile doivent être séparés, mais nous savons tous que c'est extrêmement difficile de séparer ces deux choses.

Surtout que c'est seulement après avoir parcouru le régime de l'asile et que nous avons déterminé si ce requérant d'asile est un réfugié ou pas, que nous savons qu'un cas asile est un cas immigration. Madame Feller a bien dit que la Convention de 1951 était la base. Je crois qu'elle a raison, c'est la base sur laquelle il faut maintenant construire. Je crois que cette base n'est actuellement pas suffisante et qu'il faut effectivement faire quelque chose sur cette base. Madame Feller a proposé peut-être que nous devrions avoir un régime commun sur la protection temporaire. J'étais un peu surpris qu'elle ai exclu, en tout cas c'est ce que j'ai cru entendre et j'aimerais bien avoir une précision à ce sujet, les autres concepts qu'on pourrait éventuellement construire. Alors, elle a exclu, plus ou moins, pour autant que j'ai bien compris, la possibilité d'avoir un concept de *safe country* ou la possibilité d'avoir aussi un concept légal plus approfondi sur les possibilités de fuites internes. C'est dommage que cela ait été exclu a priori par ce que je crois que sur cette base-là, disons, sur ce genre de concept, nous pourrions construire et développer la Convention de 1951 afin qu'elle soit adaptée aux besoins que nous avons maintenant et que nous aurons dans le future. Donc je crois qu'il faut être assez ouvert, prendre la question sans a priori et essayer de trouver des modalités qui conviennent, d'une part, à la protection, mais d'autre part, aussi, à la raison d'État à laquelle nous devons nous adapter. Nous devons avoir la possibilité de faire face à ce qui se passe dans le monde de la réalité.

Réponse **Erika Feller**

Je me prononcerai à ce sujet avec grand plaisir. Je partage entièrement le point de vue de Monsieur Gerber sur la nécessité de trouver, dans tout système de protection de réfugiés, un équilibre entre tous les intérêts concurrents en jeu. Je l'avais d'ailleurs déjà dit dans mes observations finales. Le HCR est clairement l'un de ces intérêts, concurrents ou complémentaires. Selon la manière dont nous voudrions l'envisager, il y a les intérêts des

États directement affectés par l'arrivée des réfugiés, les intérêts des individus eux-mêmes ou, au sens large, les intérêts de la communauté internationale, qui comprend les pays d'origine et les autres. Nous partageons donc, dans une grande mesure, le point de vue exprimé ici par Monsieur Gerber. En ce qui concerne les nouveaux concepts – ou les concepts qui ne sont plus si nouveaux que cela car, en vérité, le concept de “pays sûr” est un concept qui existe déjà depuis longtemps –, je crois que mes paroles ne devraient pas être interprétées comme un rejet total de ces notions. Ce que j'ai dit c'est que ces concepts doivent trouver leur place dans tout système de protection de réfugiés. Or, depuis quelques années, ce qui inquiète en quelque sorte le HCR c'est le fait que ces concepts ne trouvent pas ce que nous appellerions leur place exacte, mais tendent plutôt à remplacer, à conquérir une place prédominante dans le système de protection des réfugiés. Qu'est-ce que cela veut dire dans la pratique? Cela veut dire qu'une personne provenant d'un pays d'origine sûr n'arrive même pas à franchir la porte d'entrée – c'est-à-dire qu'elle ne peut obtenir que sa demande soit examinée dans le cadre des procédures basées sur le statut de réfugié ou sur le statut de protection –, si sa demande est d'emblée déclarée irrecevable. Notre préoccupation a toujours été que le concept de sécurité, qui est relatif et très difficile à définir, ne soit pas utilisé pour contourner la fonction des procédures.

Il peut être utilisé, et nous l'avons déjà affirmé à de nombreuses occasions, mais pour créer certaines présomptions, vérifiables dans le cadre des procédures.

Par exemple, il peut être utilisé pour créer la présomption selon laquelle une demande n'est manifestement pas fondée. Il peut constituer la base pour garantir que certains types de demandes fassent l'objet de procédures accélérées et expéditives, de manière à ne pas retarder sans raison ou à ne pas bloquer par des demandes abusives la procédure d'examen des demandes d'asile.

Mais ces concepts doivent être remis à la bonne place, car la place prédominante finit par supplanter la définition même de réfugié. Quand c'est l'origine d'une personne, et non une définition qui tient compte de ses opinions politiques, de ses convictions religieuses, de ses racines ethniques, qui détermine si elle a des préoccupations concernant la protection et quand cela est mesuré à la menace ou à la probabilité de persécution, cette forme d'évaluation a quelque chose qui ne va pas. Nous ne rejetons donc pas ces concepts, nous voulons simplement qu'ils soient dûment encadrés. Ils peuvent être incorporés dans le type d'approche qu'il faudra introduire pour, comme je l'ai souligné, renforcer la Convention de 1951,

mais pas pour la compléter ou pour la remplacer, au point de la rendre superflue. Comme je l'ai dit aussi, le HCR est prêt actuellement à engager le débat avec différents États intéressés sur la question de savoir comment protéger mieux ceux qui ont besoin de protection mais qui ne sont pas couverts par la Convention. Les questions soulevées ici par Monsieur Gerber sont les questions que nous aimerions aborder lors de ces réunions.

Commentaires

Erika Feller

J'espère que je pourrai entendre, et j'aurais aimé entendre davantage, de la part des représentants de gouvernements ici présents, quelle est leur position en ce qui concerne, par exemple, le rôle de la Convention de 1951. Je crois savoir que certains aimeraient contester la pertinence de la Convention et recommander qu'elle soit complètement modifiée. J'espère que nous en saurons davantage demain. Je ne sais pas, mais je souhaite vivement savoir, s'il s'agit d'une position généralisée ou bien simplement d'un point de vue isolé. Je crois qu'il y a une espèce de silence autour de cette question et que, si rien ne confirme notre impression, nous devons au moins faire ceci: construire un nouveau régime de protection, qui confère un rôle central à la Convention en se basant sur celle-ci, par l'élaboration d'un protocole additionnel à la Convention ou d'un autre type d'instrument au niveau international. Je sais que, sur ce point, toutes les personnes présentes étudient la question selon une perspective européenne, ce qui est néanmoins important et répond à l'objectif de cette réunion. Mais nous sommes obligés de l'envisager selon une perspective plus globale, car nous nous occupons des réfugiés dans le monde entier et nous devons travailler avec les instruments dont nous disposons.

Nous nous efforçons donc d'apprendre et de travailler avec les procédures qui nous permettent de développer de nouvelles approches, comme celles qui sont entreprises actuellement dans le contexte européen, et nous analysons leur valeur d'exportation car, comme je l'ai dit, il est facile de tout exporter, surtout les approches restrictives, bien plus que celles dûment éclairées. Nous voulons tenir toujours compte de l'importance de ce que dit l'Europe et de ce que nous sommes en train de faire au niveau mondial. **A** ce propos, j'ai été particulièrement touchée par l'observation que vous avez faites, je crois, Patrick, selon laquelle nous devons être très consciencieux en ce qui concerne tout ce que nous faisons ici, en Europe, et la

manière dont cela pourra nous aider ou nous bloquer, selon la diffusion qui en sera faite et la façon dont ce sera interprété et appliqué.

Nous devons être conscients que, si nous décidions, par exemple, de recréer un régime de protection qui soit particulièrement adapté à la situation européenne et que, dans cette procédure, nous écartions l'instrument global dont nous disposons ou lui attribuions un rôle très subsidiaire ou insignifiant, cela pourrait nous apporter des avantages à court terme, mais des inconvénients à long terme; nous créerions un système selon lequel un nombre considérable de personnes n'aurait d'autre destination possible que, par exemple, les pays européens et où le facteur d'attraction augmenterait de plus en plus au lieu de diminuer. Je crois donc que les paroles ou les conseils que vous avez prononcés ici ont été très importants et je suppose que ma réflexion finale sur tout ce que je viens de dire est que nous devons faire attention à l'importance de ce que nous faisons, non seulement pour cette salle, mais pour l'encadrement global, qui, dans ce monde globalisé, aura des répercussions ici, dans cette région.

Patrick Weil

Juste pour ajouter quelque chose à ce que vient de dire Madame Feller. Moi je ne crois pas que la position consiste à dire la revenue à la Convention de Genève sera majoritaire, je crois par contre qu'on peut, je dirais, l'a mettre au frigidaire, c'est-à-dire on l'a met sous une sorte de toit général, une sorte de toit sacré, auquel on se réfère dans un texte, mais sur laquelle on ne s'appuie plus immédiatement. En fait, ce qu'il faudra regarder c'est le texte concret et précis de l'accord qui serait signé au niveau des États membres. Est-ce que la Convention de Genève pourra être revendiquée immédiatement et parallèlement avec le statut d'asile temporaire, comme par exemple les Kosovares ont pu le faire en France et n'ont pas pu dans d'autres pays européens? C'est pour ça que le délai de la protection temporaire est très important, car si vous mettez certains groupes dans la protection temporaire et pendant ce temps-là ils ne pourront pas demander la Convention de Genève, le plus long sera le délai de la protection temporaire et le plus vous mettrez en cause l'applicabilité de la Convention de Genève. Donc, tout ça va être à examiner avec beaucoup de finesse et sera négocié, je suppose, avec beaucoup de finesse par les États membres. C'est ce rapport entre la protection temporaire et l'applicabilité immédiate ou pas de la Convention qui devra être jaugeé et mesuré. Ensuite on pourra juger de la réalisation de votre scénario optimiste ou pessimiste.

Brunson Mckinley

L'OIM et nous, nous nous occupons de questions de gestion de la migration dans le monde entier et, partout, nous trouvons des éléments communs importants dans ce domaine. Que ce soit en Amérique du Sud, dans le Sud-Est Asiatique, en Afrique Australe ou en Asie Centrale, nous trouvons des dynamiques intéressantes en jeu, dont beaucoup obéissent aux mêmes principes que nous avons débattus ici aujourd'hui. Mais je dois dire que la dimension européenne du débat qui se tiendra bientôt sur la gestion de la migration est, à mon sens, de loin la plus intéressante et la plus importante pour l'avenir, car il y a des éléments de changement ici, en Europe, qui sont plus grands en termes de quantité, et aussi différents en termes de qualité, par rapport à ce qui se passe ailleurs dans le monde. C'est mon opinion.

Dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne, certaines choses se produisent qui sont d'une importance historique capitale. Dans le cadre du débat sur la migration Sud/Nord entre l'Europe et l'Afrique, certaines choses sont en train de se produire ou vont se produire qui sont, elles aussi, extrêmement importantes et potentiellement assez innovatrices.

Du point de vue juridique, en termes de droit international, des choses se passent ici qui sont plus fondamentales et fondamentalement plus importantes que les thèmes débattus partout ailleurs dans le monde. Et bien entendu, s'il est vrai, comme je l'ai affirmé dans ma présentation, que la migration est largement motivée par des raisons économiques, la dimension économique est aussi, et continuera d'être, plus grande, plus importante et plus significative dans le contexte européen. Par conséquent, ce débat revêt une énorme importance pour l'histoire du monde au siècle prochain.

70

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

72

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

DEUXIÈME SÉANCE
Vers un Statut Commun de Réfugié

Anne-Willem Bijleveld

DIRECTEUR DU BUREAU DE L'EUROPE - HCR

73

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

Le thème que nous allons débattre – “Vers un Statut Commun de Réfugié” – va, je l’espère, nous tenir bien éveillés et nous permettre de mener un débat intéressant et fructueux. J’espère aussi que, quand toutes les interventions seront terminées, il nous restera assez de temps pour échanger nos points de vue sur cette question aussi importante.

Le thème du débat est en effet fondamental, non seulement pour le processus d’harmonisation des différentes politiques et pratiques poursuivies dans l’UE en matière d’asile, mais aussi pour assurer une application uniforme de la Convention de Genève. Il s’agit en fait de faire un effort collectif pour trouver une définition consensuelle du mot “réfugié” et d’autres personnes ayant besoin de protection internationale sous l’égide de la Convention de Genève, ainsi que d’établir un statut commun de réfugié. Il existe actuellement en Europe une multitude d’interprétations du concept de réfugié et de statuts de protection, ce qui, soulignons-le, est vraiment préoccupant. En ce qui concerne l’aide accordée, dans certains États, elle s’est peu à peu écartée de l’approche basée sur des droits pour se rapprocher d’une politique de protection des réfugiés en général, accompagnée d’une préférence croissante pour des formes discrétionnaires de protection qui offrent moins de garanties et moins de droits aux personnes qui sont objet des préoccupations du HCR.

Tandis que certains États ont utilisé, dans un instrument régional, le mécanisme d’une définition étendue pour assurer la protection des réfugiés inscrits dans le cadre des compétences les plus vastes du HCR, d’autres États ont adopté des dispositions législatives pour prolonger l’autorisation de séjour. Dans ce dernier cas, la prolifération de normes appli-

cables aux différentes catégories de bénéficiaires a rendu floue la qualité de réfugié de certains d'entre eux, suscitant ainsi des confusions quant aux considérations qui devraient présider à leur traitement.

Cependant, les formes complémentaires de protection adoptées par les États, afin de garantir que les personnes ayant besoin de protection internationale la reçoivent vraiment, répondent, incontestablement, du point de vue pragmatique, à un certain nombre de besoins de protection internationale. Les bénéficiaires d'une protection complémentaire devraient être identifiés en fonction des nécessités de protection internationale et traités en conformité avec ces nécessités et avec les droits de l'homme. Les critères qui déterminent le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 doivent être interprétés de manière à ce que les personnes qui obéissent à ces critères soient reconnues en tant que réfugiés et protégées en vertu de cet instrument, au lieu d'être traitées dans le cadre de régimes de protection complémentaire.

La Convention de 1951 et son Protocole additionnel de 1967 représentent la pierre angulaire de la protection internationale des réfugiés et constituent l'encadrement de base de cette protection.

Les normes prévues dans la Convention, ainsi que les progrès réalisés en matière de législation internationale dans le domaine des droits de l'homme, constituent un exemple important à suivre dans le traitement qui doit être accordé aux personnes ayant besoin de protection internationale. Les États qui ne l'ont pas encore fait doivent adhérer à ces instruments, ainsi qu'à d'autres instruments régionaux applicables en matière de protection des réfugiés, de manière à assurer une application aussi vaste et aussi harmonisée que possible des principes fondamentaux de la protection des réfugiés.

Or, ces quelques lignes ne sont autres que les conclusions contenues dans un document que nous venons de publier au HCR sur les formes complémentaires de protection et qui sera soumis à l'appréciation de notre Comité Permanent en juillet prochain. Le débat d'aujourd'hui revêt donc une opportunité incontestable.

Je tiens à dire que je me réjouis de la présence d'un groupe aussi intéressant d'intervenants pour engager notre débat sur cette question. Nous avons deux personnes liées essentiellement aux droits de l'homme – Amnistie Internationale, monde des ONG – et nous avons un éminent Professeur de Droit. Je suivrai l'ordre établi dans le programme.

Au nom des quelques 70 organisations membres du CERE, Conseil Européen pour les Réfugiés et les Exilés, j'aimerais remercier de l'invitation qui nous a été adressée pour participer à cette conférence.

Dans les notes du programme concernant cette séance, on peut lire que "la définition et la concrétisation d'un statut commun de réfugié constituent peut-être l'un des plus grands défis que les États membres de l'Union européenne devront affronter pour atteindre un niveau acceptable d'harmonisation des politiques en matière d'asile et de réfugiés". Il n'est pas facile de faire un choix entre les nombreux défis que rencontre l'UE dans le processus de développement d'un système commun européen d'asile, mais le CERE considère que l'interprétation harmonisée de la Convention relative au Statut des réfugiés et la définition de formes harmonisées de protection complémentaire figurent, sans l'ombre d'un doute, **parmi** les plus difficiles.

Deux choses ont attiré mon attention dans les notes du programme et qui sont certainement révélatrices de certains présupposés sous-jacents à notre travail. **Tout d'abord**, le présupposé selon lequel l'UE risque de mettre en

cause la Convention de Genève en développant un système commun d'asile. Ensuite, le présupposé, **bienvenu**, selon lequel il faut l'éviter. Je crois que nous pouvons affirmer que nous partageons tous le premier présupposé. J'aimerais pouvoir affirmer aussi que nous partageons tous le deuxième présupposé, mais je ne le peux pas. Comme je l'ai dit, l'interprétation commune de la Convention relative

¹ Peer Baneke exerce la fonction de Secrétaire Général du CERE depuis janvier 1998. Il a étudié la sociologie, a été activement associé aux questions de la défense des droits de l'homme, d'abord comme volontaire, et après, pendant près de quatorze ans, en travaillant pour l'Amnistie Internationale, plus précisément au Secrétariat International à Londres.

au Statut des réfugiés constitue l'un des plus grands défis. Cependant, il en existe d'autres, sur lesquels je me prononcerai plus loin.

Le CERE se bat depuis longtemps pour une approche commune européenne en matière de protection des réfugiés. L'harmonisation ne devra cependant être réalisée qu'à un niveau élevé, tant en ce qui concerne les questions substantives de protection et d'intégration des réfugiés, qu'en matière de procédures.

J'aimerais exposer rapidement quels sont les risques susceptibles d'advenir du processus d'harmonisation de la Convention relative au Statut des réfugiés. **Tout d'abord**, le degré de coopération nécessaire pour atteindre l'harmonisation dans le délai de cinq ans, comme prévu dans le Traité d'Amsterdam, est beaucoup trop élevé. Un aspect qui inquiète particulièrement le CERE est la possibilité que, dans le processus de développement d'un système commun européen d'asile, certains principes soient **négligés** afin de viabiliser l'harmonisation.

Cette préoccupation est encore plus grande si l'on considère l'exigence, découlant de la procédure de vote établie dans le Traité d'Amsterdam, d'obtenir l'unanimité pour les mesures à adopter, ainsi que les pouvoirs insuffisants de consultation et de contrôle du Parlement européen et de la Cour de Justice.

Ensuite, l'une des raisons pour lesquelles nous insistons constamment sur l'adoption d'une approche commune en matière de protection des réfugiés est évidente: en Europe, la protection est une loterie, surtout à cause du fait que divers États européens adoptent une interprétation limitée de la Convention sur les Réfugiés, ce qui, à notre avis, n'est pas toujours correct du point de vue juridique. Les réfugiés sont protégés ou non, **pas** en fonction de règles rationnelles qui régissent les critères en Europe, mais selon le pays où ils viennent de déposer leur demande d'asile. Une analyse rapide des critères utilisés pour la reconnaissance du statut de réfugié révèle des différences en ce qui concerne des concepts importants, tels que le concept de persécution par des agents de persécution non étatique – qui est accepté par la majeure partie des États, sauf en Allemagne et en Autriche –, et le concept de persécution en fonction du sexe – qui est accepté par certains pays, comme le Royaume-Uni comme critère pour la reconnaissance de la qualité de réfugié, tandis que d'autres pays, comme la Suède, accordent un statut de "catégorie B".

La question de l'octroi de formes complémentaires de protection est encore plus complexe. Les grandes différences observées dans le traitement de ceux qui peuvent éventuellement bénéficier d'une protection complémentaire concernent, notamment, le type de statut accordé et sa durée, les conditions pour prétendre à ce statut, ainsi que les droits qui y

sont associés. Un aspect commun à presque tous les États membres de l'UE est qu'ils privilégient de plus en plus les formes complémentaires de protection au détriment de la reconnaissance du statut de réfugié.

Le risque principal qui peut advenir de l'harmonisation de la politique d'asile est que la Convention relative au Statut des réfugiés puisse être perdue, purement et simplement. Nous pouvons constater que, avec l'adoption d'une interprétation restreinte de la Convention et une plus grande dépendance des formes complémentaires de protection, la Convention deviendra, **dans la pratique**, redondante car limitée à un petit groupe de réfugiés.

Et puis, l'Union européenne devra revoir son calendrier, sous peine de courir le risque de miner la Convention de Genève. Le Traité d'Amsterdam, le Plan d'Action de Vienne et le "panel d'évaluation" centrent toutes leurs décisions sur la répartition des responsabilités, sur une nouvelle Convention de Dublin, sur la protection temporaire, sur les procédures de décision concernant ceux qui doivent être considérés comme réfugiés, au lieu de les centrer d'abord sur l'interprétation harmonisée de la Convention. L'irrationalité de cette approche se passe d'explication.

Enfin, le **plus grand** risque que le processus d'harmonisation entraîne pour la Convention relative au Statut des réfugiés est qu'il menace l'accès à sa protection. Tous les États européens savent parfaitement que la Convention n'est applicable qu'à partir du moment où le réfugié franchit une frontière internationale. La juridiction des États parties ne s'applique que quand le réfugié se trouve sous son autorité.

C'est ce qui explique les tentatives diverses et **répétées** pour empêcher que les réfugiés ne quittent le pays où ils sont persécutés et éviter qu'ils aient accès à la protection, par les régimes de visas, les sanctions infligées aux transporteurs et des pratiques relatives à ce que l'on désigne par "pays tiers sûr", ainsi que par la "régionalisation" de la protection de réfugiés grâce à la désignation de "paradis sûrs" et la promotion du "droit de rester".

Le CERE ne voit aucun intérêt à créer un système modèle d'asile en Europe, si les réfugiés n'ont aucune chance d'y accéder.

La situation actuelle est comparable à la période de la prohibition aux États-Unis. En dressant des barrières, les États européens n'ont fait que créer, ou aider à créer, des réseaux puissants de trafiquants. Bien entendu, un grand nombre de ces trafiquants se consacre au trafic d'êtres humains et à la prostitution forcée. Mais je tiens à souligner le fait, étrange et **préoccupant**, que les trafiquants soient devenus le dernier recours du demandeur d'asile. Ce qui veut dire qu'accéder à la protection c'est aussi mettre sa vie en danger: on assiste en effet à l'aggravation d'un problème criminel **absolument inac-**

ceptable et la Convention risque d'être détruite par une spirale de contrôles et de tentatives d'éviter ces contrôles, dont le trafic même est un symptôme. **Pourquoi** le CERE et ses membres insistent-ils sur la centralité de la Convention de Genève dans la protection internationale des réfugiés? Pourquoi ne pas accorder à tous les réfugiés une forme de protection et en rester là? Cette question est souvent formulée en ces termes: pourquoi tenons-nous autant à analyser les **raisons** pour lesquelles quelqu'un est obligé de fuir? Dans leur essence, ces questions reproduisent les bases de la position défendue par l'Autriche, durant sa Présidence de l'UE, en annonçant que la Convention relative au Statut des réfugiés n'avait plus d'importance pour le traitement de la problématique des réfugiés et en exhortant à l'adoption d'un nouveau système d'asile reposant sur la discrétion politique. **La réponse** du CERE à ces questions comporte quatre éléments: **premièrement**, la Convention relative au Statut des réfugiés ne concerne pas seulement la protection des personnes en fonction des raisons pour lesquelles elles ont dû fuir. Au contraire, elle a aussi un rôle fondamental dans le cadre des droits de l'homme fixé par les Nations Unies. La Convention étaye et complète d'autres traités en matière de défense des droits de l'homme établis par la communauté internationale – dont la plupart disposent de mécanismes de compensation ou de prévention. Nous pensons que la Convention relative au Statut des réfugiés est le mécanisme de réparation des violations des droits de l'homme et elle a pu être invoquée avec succès dans la protection de millions de personnes. Elle demeure le seul instrument négocié et obligatoire au niveau international qui garantit une protection contre les dommages graves. **Deuxièmement**, d'après les différentes formes de protection complémentaire accordées, la plupart des États ont une notion très **limitée** du sens du mot "protection" – notion qui est basée non pas sur l'universalité des droits de l'homme, mais plutôt sur l'idée selon laquelle certaines personnes ne méritent pas le même traitement que nous croyons mériter. Les droits accordés par les différentes formes de statut dépendent des raisons pour lesquelles le demandeur d'asile ne peut pas être refoulé. **Certaines** formes de statut accordent le même niveau de droits que celui accordé à ceux qui sont reconnus comme réfugiés aux termes de la Convention. D'autres accordent des niveaux inférieurs de droits ou moins de droits, et d'autres encore, ce qui est particulièrement inquiétant, n'accordent pas le droit au regroupement familial. Le statut de "toléré", c'est-à-dire de suspension d'expulsion, ne donne normalement aucun droit. **A notre avis**, le concept de "protection" ne signifie pas uniquement suspension de l'expulsion; il implique aussi l'attribution d'un minimum de

droits élémentaires. La Convention relative au Statut des réfugiés est **claire** sur ce point: sur le territoire d'un État partie, tout réfugié a le droit non seulement à la protection contre le refoulement, mais aussi d'autres droits, tels que la liberté de religion, la propriété, le droit d'accès à la justice, à l'éducation élémentaire, à avoir des pièces d'identité et à l'absence de sanction pour entrée illégale, **rien que parce qu'il se trouve dans l'État d'asile**. Une fois que la demande d'asile a été déposée, c'est-à-dire à partir du moment où la situation du réfugié est en règle, il dispose encore d'autres droits, dont le droit à un travail indépendant, à la liberté de circulation et à la protection contre l'expulsion. De nos jours, la plupart des gouvernements oublient que le texte de la Convention relative au Statut des réfugiés va au-delà de l'article 1^{er} et ils considèrent qu'ils ne sont pas obligés de traiter les réfugiés comme des êtres humains "nés libres et égaux en dignité et en droits", bien qu'ils aient eux-mêmes introduit ces garanties minimales dans la Convention. **Troisièmement**, la Convention relative au Statut des réfugiés prévoit un cadre pour la coopération entre États et un mécanisme pour le retour des réfugiés. A une époque où les États membres commencent à forcer le départ d'un grand nombre de réfugiés du Kosovo, on observe que leur option politique de ne pas les reconnaître comme réfugiés, en leur accordant au lieu de cela une protection temporaire, s'est retournée contre eux. Comme ils n'ont pas reconnu les Kosovars en tant que réfugiés, les gouvernements européens ne peuvent pas se servir du mécanisme figurant aux clauses de cessation de la Convention relative au Statut des réfugiés pour affirmer, **en termes objectifs et vérifiables**, qu'il n'existe plus aucune préoccupation en ce qui concerne la protection de la majorité de la population au Kosovo et que le statut de réfugié n'est pas justifié. **Ils ne peuvent pas non plus** invoquer la nécessité de coopérer avec le HCR en vue de la coordination du retour. Au lieu de cela, nous avons un modèle de différents statuts un peu partout en Europe, où la durée de séjour accordée aux Kosovars varie. Chaque pays fait sa propre évaluation du degré de sécurité dans cette province et décide tout seul quand les réfugiés doivent rentrer chez eux. Les dangers inhérents à cette posture sont évidents pour les pays concernés: ils risquent de miner des objectifs politiques de plus grande portée, notamment la stabilité dans les Balkans. Monsieur Kouchner a **déjà** attiré l'attention sur le fait que le retour en masse de réfugiés au Kosovo risque de miner la situation précaire qui s'y vit en termes de sécurité, une perspective qu'aucun pays n'aimerait certainement voir se concrétiser.

La question posée pour cette séance est "quel chemin et quelle stratégie suivre pour instituer un statut commun de réfugié, sans mettre en question la Convention de Genève?"

Eh bien, il faut à l'évidence commencer par appliquer la Convention selon son

objet et sa finalité, et respecter la loi au pied de la lettre. Le CERE considère que le **point de départ** pour l'Union européenne doit être les conclusions de la Présidence du Conseil européen de Tampere, établies en octobre de l'année dernière. Nous nous réjouissons de l'engagement pris en ce qui concerne le droit de demander l'asile et de l'impulsion donnée au développement de politiques d'asile harmonisées, assorties de **garanties pour ceux qui recherchent une protection dans ou l'accès à l'Union européenne**.

Le CERE a salué l'objectif du Conseil d'assurer une Union européenne **ouverte** et sûre, attachée au respect des obligations prévues dans la Convention de Genève. Pour nous, cela veut dire que les mesures d'interdiction qui nient la possibilité d'échapper à la persécution **doivent** être changées afin de garantir l'accès à la protection. Le CERE a également accueilli avec joie le fait qu'un système commun européen d'asile soit basé sur l'application **intégrale et globale** de la Convention. **Cependant**, nous avons dit aussi à l'époque que nous considérions que la clé passait par la **mise en place** des compromis et que nous allions suivre de près l'évolution des événements. Pour cette raison, nous avons élaboré un dossier sur Tampere, énonçant les promesses qui y ont été faites, comme point de repère facile. Il est ici, à votre disposition, mais vous pouvez aussi vous le procurer auprès de nos services.

A ceux qui affirment que le régime pour les réfugiés est compromis par les demandes d'asile abusives, **nous** répondons qu'une interprétation commune de la Convention relative au Statut des réfugiés et des formes communes de protection complémentaire dépendent de l'existence de procédures d'examen justes et efficaces, avec un investissement de ressources dans la prise de décisions **adéquates et rapides**. Le fait d'informer les demandeurs que la prise de décision ne prendra pas des années aura un effet dissuasif sur ceux qui n'ont pas vraiment besoin de protection. **En outre**, la création de moyens permettant à ceux qui souhaitent immigrer vers l'Union européenne pour des raisons économiques puissent le faire contribuerait considérablement à relâcher la pression provoquée par le grand nombre de demandes abusives. Le récent rapport des Nations Unies sur les besoins de l'Europe en matière d'immigration pourrait ouvrir la voie à un débat mieux informé sur la migration en général.

La réponse au problème des demandes infondées **ne passe pas** par la renégociation de la Convention. **Aucune** raison irréfutable n'a été présentée ici selon laquelle la Convention ne serait plus pertinente. **Au contraire**, nous avons tourné autour de la question, en manifestant des préoccupations peu convaincantes quant au fait que les personnes soient jetées aux mains des trafiquants à cause de l'obligation pour le réfugié de se trouver hors du pays de persécution. Or, si les réfugiés se retrouvent à la merci des

trafiquants **ce n'est pas à cause** de la Convention relative au Statut des réfugiés, mais à cause du contrôle de l'immigration de plus en plus serré.

Une idée qui gagne du terrain est celle de pouvoir examiner les demandes d'asile dans la région d'origine, les réfugiés pouvant être postérieurement réinstallés en Europe. Le CERE n'est pas complètement hostile à cette idée – qui pourrait être envisagée comme un instrument de protection supplémentaire, plutôt que comme un instrument de substitution –, mais il s'agit d'une approche qui soulève quelques questions importantes. **Soyons vraiment honnêtes.** La seule raison pour laquelle la plupart des États européens s'intéressent aux réfugiés c'est parce qu'ils entrent sur leur territoire. **Il est très difficile de croire** que cet intérêt se maintiendrait à partir du moment où le problème se poserait loin de chez eux.

Il suffit de voir les niveaux décroissants de l'aide internationale et de l'intérêt manifesté à l'égard des systèmes actuels de réinstallation, pour savoir que les pays du nord ne vont ni créer ni maintenir des systèmes pour examiner les demandes d'asile dans le sud, d'où proviennent et où demeurent la plupart des réfugiés. Nous devons aussi nous demander comment réagiraient les États du sud, dans la mesure où ce sont eux qui protègent déjà la majeure partie des réfugiés dans le monde, et comment assurer un débat équilibré sur cette question entre le nord et le sud, vu l'inégalité des positions des deux parties.

En résumé, nous pensons que la stratégie que l'Union européenne doit suivre est évidente, et c'est celle que le CERE et ses membres défendent **sans cesse** depuis des années: **il faut assurer l'accès** à la protection prévue dans la Convention; la Convention doit être **correctement** appliquée, selon son objet et sa finalité; **il faut qu'il soit clair** que la Convention s'applique à des situations impliquant des réfugiés aussi bien aujourd'hui qu'en 1951; et il faut adopter une approche globale qui **couvre les différents piliers** en ce qui concerne le problème de la migration forcée.

L'idée selon laquelle l'harmonisation des politiques d'asile exige une approche globale et coordonnée tombe sous le sens, mais les gouvernements ne semblent pas le comprendre. L'Union européenne s'emploie à définir une politique internationale en matière de migration illégale mais, au niveau national, nos membres constatent l'incapacité des gouvernements à avancer en matière d'approche départementale, avec les Ministères des Affaires étrangères, de l'Intérieur et du Développement qui poursuivent, chacun de leur côté, leurs positions, parfois incompatibles, à ce sujet. Je salue l'UE pour avoir pris l'initiative de trouver une manière de surmonter cette situation, grâce, par exemple, à l'activité du Groupe de Haut Niveau. Mais, **comme on a pu le constater**, le problème particulier soulevé par le rôle de premier plan des Ministères de l'Intérieur est que, à l'égard de l'immigration illégale, nous

pourrons arriver à une position plus tendancieuse que prévu, et non à la réponse globale que l'on attendait. Peut-être sommes-nous un peu trop négatifs dans ce cas: il y a eu en effet un bon exemple d'approche coordonnée, de la part des Gouvernements français, allemand et britannique, dans la déclaration conjointe qu'ils ont faite avant Tampere – et qui a d'ailleurs souligné l'importance de la Convention relative au Statut des réfugiés.

L'Union européenne doit **absolument** écouter la société civile. La Déclaration 17 annexée au Traité d'Amsterdam est un **point de départ**, mais elle ne suffit pas. Les ONG représentent une immense source de connaissances basées sur l'expérience; il nous arrive de nous tromper, mais nous savons souvent ce qui va fonctionner, surtout parce que nous travaillons directement avec les réfugiés et que nous avons la perception du résultat que les grands objectifs tracés par les gouvernements vont avoir face à la réalité des personnes démunies. Les organisations comme le CERÉ, l' *Immigration Law Practitioner's Association* (ILPA) ou bien le *Migration Policy Group* (MPG) sont en mesure de présenter des approches alternatives basées sur le pragmatisme. L'ILPA et le MPG ont élaboré des projets de directives en matière d'asile et de migration, qui sont ici à votre disposition. Nous avons besoin de savoir, à travers les bonnes pratiques menées à bien par les gouvernements et par l'UE, que nos points de vue sont pris en considération. La transparence est fondamentale dans ce processus.

On entend souvent dire en Europe que nous sommes menacés par des “vagues” de réfugiés. Nous pensons que les violations actuelles de la Convention et des droits des réfugiés montrent **qu'en réalité** ce sont les réfugiés et non les États d'accueil qui sont menacés en Europe. Nous commémorons cette année le 50^e anniversaire de la Convention européenne des Droits de l'Homme, ce qui marque un demi-siècle de défense des droits de l'homme sur notre continent. A Tampere, le Conseil européen a déclaré que les droits de l'homme appartiennent à tous. **Cependant**, comme l'a annoncé un de nos membres – Aministie Internationale – dans l'édition de juillet-décembre 1999 de sa publication “Préoccupations en Europe”, la **réalité** des droits de l'homme en Europe pour les réfugiés c'est leur **violation**. En **Belgique**, des demandeurs d'asile en détention auraient été maltraités; le Comité européen pour la Prévention de la Torture s'est montré préoccupé par les conditions de détention de demandeurs d'asile en Finlande, et, en Allemagne, le risque de refoulement a été dénoncé.

L'année prochaine, nous allons commémorer le 50^e anniversaire de la Convention relative au Statut des réfugiés. Avant cette date, l'Union européenne et d'autres États ont beaucoup de travail à accomplir pour faire en sorte que la Convention soit vraiment appliquée.

Maria-Teresa Gil-Bazo¹

DIRECTRICE EXÉCUTIVE POUR LES QUESTIONS LIÉES À L'ASILE – BUREAU DE L'UE
AMNISTIE INTERNATIONALE

Mesdames et Messieurs

Amnistie Internationale aimerait remercier la Présidence portugaise et la Commission européenne, de l'invitation qu'elle a reçue pour participer à cette conférence, dont le thème est "Vers un Système d'Asile Commun Européen". Par la promotion d'un débat public entre les autorités compétentes et autres partenaires et organismes internationaux, ayant des opinions et commentaires à émettre sur cette thématique, et parmi lesquels se trouvent plusieurs organisations non gouvernementales, cette conférence prétend être une étape de plus dans le processus d'intégration européenne, dans le domaine de l'asile. Amnistie Internationale se félicite du fait que la société civile soit appelée à se prononcer sur les processus d'intégration européenne, qui ont un impact sur la protection des droits de l'homme. Elle espère que cette contribution se reflètera, aussi bien dans les résultats de cette conférence, que dans le travail actuel et futur de l'Union européenne dans le domaine de l'asile.

¹ Maria-Teresa Gil-Bazo travaille, à présent, à la délégation d'Amnistie Internationale auprès de l'UE, à Bruxelles. Elle a été Professeur de Droit International à l'Université jésuite de Bilbao; elle s'occupe des maîtrises en Études Internationales, à l'Université Carlos III, à Madrid. Elle travaille sur le terrain, comme volontaire, conseillant des réfugiés en ce qui concerne les procédures à suivre pour présenter des demandes d'asile.

Amnistie Internationale a accompagné, avec grand intérêt, les activités de l'Union européenne dans le domaine de l'asile, et a accepté les invitations qui lui ont été adressées pour participer à des réunions et y exposer des commentaires et des informations. Toutefois, Amnistie Internationale n'est pas "partenaire exécutant" dans aucune activité entreprise par l'Union européenne dans ce domaine. Étant une organisation dont l'objectif est la défense des droits de l'homme, Amnistie Internationale salue toutes

les initiatives qui prétendent améliorer la protection de ces droits dans le monde entier. Reconnaisant que tous les droits de l'homme sont indivisibles et interdépendants, notre organisation exhorte tous les pays à ratifier et à faire appliquer les normes internationales en matière des droits de l'homme. C'est dans ce contexte que doit être comprise la contribution apportée par Amnesty Internationale. Afin de garantir que les États remplissent les obligations assumées à la lumière du droit international, notre organisation continuera à accompagner les efforts des États membres de l'Union européenne, sur le plan de la défense des droits de l'homme, aussi bien au niveau de l'activité individuelle de chaque État, que lorsqu'ils agissent collectivement, au sein d'organisations internationales et de leurs organismes. Désireux de contrôler l'immigration sur leur territoire, les États utilisent bien souvent des moyens, qui ont un impact considérable sur la protection des réfugiés. Cependant, la migration et l'asile sont deux sujets différents, comme il en a été décidé par le Conseil européen de Tampere, en octobre 1999 (conclusion 10). Par conséquent, les mesures d'asile et de protection destinées à ceux qui fuient des situations de violation des droits de l'homme, doivent être considérées séparément; ils ne peuvent pas être l'objet de mesures applicables à la migration.

Le Conseil européen de Tampere a déclaré que "les règles communautaires devront aboutir à une procédure d'asile commune et à un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour ceux qui ont obtenu l'asile", et la Commission a été chargée d'élaborer un document au sujet de ces instruments, dans un délai d'un an (conclusion 15). Si l'on prétend, en effet, entreprendre un processus d'harmonisation au niveau de l'Union européenne, dans le cadre créé par le titre IV du Traité qui a institué la Communauté européenne (avec les modifications introduites par le Traité d'Amsterdam), il est important de le faire conformément au droit international, de façon à garantir le maximum de protection aux personnes qui la nécessitent. Les mesures adoptées au chapitre de l'asile doivent tenir compte de toutes les obligations assumées, sur le plan international, par les États membres, à la lumière du droit international en matière de réfugiés et de droits de l'homme.

Amnistie Internationale craint que le processus d'harmonisation des régimes d'asile en Europe se solde par une diminution du niveau de protection accordé aux réfugiés. Bien que les États membres déclarent assumer leurs engagements, conformément au droit international en matière de réfugiés et de droits de l'homme, il est vrai qu'en pratique, on assiste souvent au non-respect des normes internationales, comme le démontrent les décisions prises en cette matière par des organismes et des tribunaux natio-

naux et internationaux. Dans quelques instants, nous allons exposer et débattre certains éléments fondamentaux du système de protection des réfugiés, à la lumière du droit international. Nous allons centrer notre exposé sur quatre domaines principaux: le droit d'asile et de non-refoulement; l'application globale et intégrale de la Convention des Nations Unies relative au Statut des réfugiés, qui assure la protection de tous ceux qui y ont droit; l'accès au territoire et aux procédures d'asile; et la politique plus globale de l'Union européenne en matière de droits de l'homme. Amnistie Internationale fait appel à l'Union européenne pour qu'elle lance et/ou poursuive le débat sur ces questions, afin de garantir que les normes internationales, mentionnées ci-dessous, soient respectées conformément aux obligations assumées sur le plan international par les États membres.

DROIT D'ASILE ET DE NON-REFOULEMENT

Un statut européen commun de réfugié, quel qu'il soit, devra garantir une protection efficace et durable, ce qui présuppose, au minimum, que le réfugié soit toujours autorisé à rester dans le pays d'asile, tant qu'une menace de violation des droits de l'homme pèse sur lui dans le pays qu'il a fuit, y compris, par conséquent, la protection contre l'éloignement vers un pays, dans lequel il risque une violation des droits de l'homme, ou vers tout autre pays tiers, où une protection effective et durable contre cet éloignement ne lui est pas garantie (principe de non-refoulement).

Puisqu'en effet, le droit d'asile et le droit de non-refoulement constituent des éléments fondamentaux de la protection des réfugiés, Amnistie Internationale lance un appel pour que lesdits droits soient pleinement respectés au sein de l'Union européenne.

Conformément à la décision prise par le Conseil européen de Cologne, en juin 1999, l'Union européenne est, actuellement, en train d'élaborer un projet de Charte des droits fondamentaux.

Amnistie Internationale s'est déjà prononcée sur cette Charte européenne; dans cet avis, les questions suscitées par son adoption, ainsi que la propre structure du projet, sont analysées et des recommandations permettant que la Charte des droits puisse se traduire par une véritable amélioration du niveau de protection des droits de l'homme, accordé par l'Union européenne et par ses États membres, y sont présentées. Notre

organisation recommande que soit introduite dans cette Charte une disposition concernant le droit d'asile et de non-refoulement, conformément au droit international en matière de réfugiés et de droits de l'homme².

² L'avis d'Amnistie Internationale sur la Charte européenne des droits fondamentaux peut être consulté sur le Website du Conseil (documents CHARTE 4173/00, CHARTE 4290/00 et CHARTE 4331/00).

Le droit d'asile dans l'Union européenne doit être reconnu sans aucune discrimination. Conditionner le droit d'asile en fonction du pays d'origine constitue une nette violation de la Convention des Nations Unies relative au Statut des réfugiés et d'autres traités internationaux en matière de droits de l'homme. Amnesty Internationale rappelle qu'à la lumière du droit international, toute discrimination en fonction du pays d'origine dans l'usufruit des droits fondamentaux est interdite (article 2 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, article 3 de la Convention des Nations Unies relative au Statut des réfugiés, article 3 du Pacte international sur les droits civils et politiques, article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme) et, par conséquent, elle exige que le Droit d'Asile soit reconnu pour toutes les personnes sans exception. Il faut ajouter que, conformément au Protocole de 1967 annexé à la Convention des Nations Unies relative au Statut des réfugiés (dont tous les États membres sont signataires), les limitations géographiques dans l'application de ladite Convention ont été abolies. Toute politique adoptée par l'Union européenne dans le domaine de l'asile, devra tenir compte du fait que les États membres ont assumé, au niveau international, l'obligation de s'abstenir de toute activité susceptible d'aboutir à une application discriminatoire – pour quelle que raison que ce soit, notamment, en fonction du pays d'origine – des traités en matière de droits de l'homme, dont ils sont signataires.

Amnistie Internationale s'oppose à l'expulsion d'une personne, dans les cas où sur celle-ci pèse une menace de jugement inéquitable, détention en tant qu'objecteur de conscience, torture, exécution extrajudiciaire, peine de mort ou "disparition". C'est pourquoi notre organisation a demandé la reconnaissance formelle, dans la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne, du principe absolu de non-refoulement, norme du droit international stipulée au point 1 de l'article 33 de la Convention des Nations Unies relative au Statut des réfugiés, ainsi que dans d'autres traités internationaux d'application universelle et régionale comme, par exemple, l'article 3 de la Convention des Nations Unies contre la torture et l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, qui interdisent le retour forcé de personnes (directement ou indirectement) vers des territoires, où elles courent le risque de perdre la vie ou la liberté, ou d'être torturées.

GARANTIR LA PROTECTION DE TOUS LES RÉFUGIÉS

Un système commun européen d'asile devra garantir l'octroi d'une protection à tous ceux qui y ont droit.

En pratique, il existe des différences significatives dans la façon dont les États appliquent la définition pertinente de celui qui, en tant que réfugié, a droit à une protection. Plusieurs facteurs jouent un rôle, notamment la façon dont les États considèrent les motifs de fuite et, parmi eux, ceux que chaque État reconnaît comme constituant une base légitime pour l'octroi d'une protection et, dans certains cas, les intérêts politiques des pays d'accueil. L'absence d'un organisme judiciaire international ayant une responsabilité délibérative sur des questions d'interprétation fait qu'il existe de grandes divergences dans le mode d'interprétation, par les différents pays, de la définition établie dans la Convention des Nations Unies relative au Statut des réfugiés. Parfois les États ont recours à des interprétations excessivement restrictives du concept de "réfugié", si restrictives qu'elles aboutissent au renvoi de réfugiés. Comme exemple, citons le fait de considérer que la violation des droits de l'homme, dans un contexte de guerre civile, ne constitue pas une persécution; que toute persécution n'émanant pas de l'État ne concède pas le droit au statut de réfugié; que l'absence de persécution dans le passé empêche l'existence d'une crainte fondée de persécution dans l'avenir; ou que la torture et les traitements inhumains constituent des actes de violence illégaux, pratiqués par des fonctionnaires agissant individuellement, mais sont pas des actes de persécution étatique.

Amnistie Internationale lance un appel pour que la Convention des Nations Unies relative au Statut des réfugiés soit interprétée, de façon à couvrir toutes les formes de persécution, afin de garantir que toutes les personnes concernées par le champ d'application de cet instrument, puissent bénéficier de la protection qu'il préconise. Dans ce contexte, le guide du HCR concernant les critères et les procédures permettant de déterminer le statut de réfugié, ainsi que les conclusions EXCOM, qui reflètent un consensus international, sont autant d'instruments qui astreignent les États, lorsqu'il s'agit d'interpréter la Convention des Nations Unies relative au Statut des réfugiés. Les autres traités applicables en matière des droits de l'homme, autrement dit, la Convention européenne des Droits de l'Homme, la Convention contre la torture et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui développent et complètent la protection accordée aux réfugiés, devront être pris en considération, lors de l'adoption de mesures pour la détermination de celui qui doit bénéficier de protection. L'adoption d'un instrument communautaire, concernant la définition du concept de réfugié, devra refléter le cadre élargi des lois et des normes internationales existantes, y compris la jurisprudence et l'interprétation applicables.

Une telle interprétation serait conforme à la décision du Conseil européen de Tampere, d'après laquelle "il a été établi de développer des efforts en vue de la création d'un système commun européen d'asile, basé sur l'application globale et intégrale de la Convention de Genève, garantissant ainsi que personne n'est reconduit dans un pays où il est persécuté, c'est-à-dire, en maintenant le principe de non-refoulement" (conclusion 13).

Il est généralement admis qu'il existe une vaste classe de "réfugiés" (personnes ne correspondant pas aux critères de la Convention des Nations Unies relative au Statut des réfugiés), qui a le droit de bénéficier d'un certain type de protection. Le HCR décrit les réfugiés et les "personnes étant l'objet de ses préoccupations" comme étant ceux, qui se sont vus obligés de fuir leur pays pour motif de persécution, de graves violations des droits de l'homme, de violence généralisée, de conflits armés, de guerre civile ou d'autres circonstances, qui ont gravement perturbé l'ordre public et mis en danger leur vie, sécurité ou liberté.

Vu que certains individus qui nécessitent une protection internationale, peuvent ne pas être inclus dans le champ d'application de la Convention des Nations Unies relative au Statut des réfugiés, Amnistie Internationale demande que toutes les dispositions supplémentaires, complémentaires en matière de protection, adoptées par les institutions de l'Union européenne, impliquent l'octroi de protection à toutes les personnes auxquelles peut être appliquée la législation en matière des droits de l'homme. Cette protection doit être efficace et durable et comprendre la sécurité de nature juridique. La détermination de celui qui a droit à une protection internationale, conformément à des mesures complémentaires, exige un examen individualisé des demandes, effectué selon des procédures équitables et satisfaisantes. Les critères sous-jacents à l'octroi de cette protection, ainsi que les droits reconnus à ses bénéficiaires, doivent être clairement définis et respecter les obligations assumées sur le plan international, en matière des droits de l'homme.

Amnistie Internationale demande que l'institution de régimes de protection complémentaire n'empêche, en aucun cas, la reconnaissance du statut de réfugié aux individus qui correspondent aux critères, définis dans la Convention des Nations Unies relative au Statut des réfugiés.

Dans des cas d'urgence découlant d'un afflux massif de masses, plusieurs États européens ont eu recours à la protection temporaire, comme forme d'accorder une protection à certaines catégories de personnes, sans recours immédiat à la procédure individuelle de détermination du statut de réfugié. Normalement, les bénéficiaires d'un type de protection temporaire ont moins de droits que ceux qui ont obtenu le statut de réfugié,

conformément à la Convention des Nations Unies relative au Statut des réfugiés. Cela soulève des questions importantes sur la capacité des États à priver des personnes de droits qui leur sont reconnus à la lumière du droit international, en matière de réfugiés et de droits de l'homme. Ce qui est encore plus inquiétant, c'est le fait que, bien souvent, il est plus facile pour un pays d'accueil de mettre fin au statut de protection temporaire, que d'annuler le statut de réfugié. L'absence d'une norme internationale concernant la cessation de la protection temporaire constitue un motif de préoccupation, vu que cela peut aboutir à la violation de l'obligation de non-refoulement.

ACCÈS À LA PROTECTION

Amnistie Internationale rappelle que la protection effective du droit d'asile et du principe absolu de non-refoulement exige que soit garanti l'accès au territoire des pays d'accueil, ainsi qu'à des procédures d'asile équitables et satisfaisantes. Un système commun européen d'asile qui respecte les obligations internationales des États en matière de protection des réfugiés, n'aurait aucun sens si l'accès à cette protection était interdit aux personnes. La garantie d'accès à la protection serait en accord avec la conclusion 3 du sommet de Tampere, d'après laquelle les chefs d'État et de gouvernement ont réaffirmé que les politiques communes d'asile "doivent être basées sur des principes qui [...] offrent des garanties à ceux qui cherchent protection dans l'Union européenne ou qui prétendent y accéder" et, en particulier, avec la conclusion 13, qui réaffirme "l'importance que l'Union et ses États membres attribuent au respect absolu du droit de demander asile".

Tout en reconnaissant aux États le droit de contrôler l'immigration et l'entrée sur leur territoire, Amnistie Internationale leur demande que, ce faisant, ils garantissent et démontrent, d'une forme adéquate, que les demandeurs d'asile ont effectivement accès à leurs procédures d'asile et que toute restriction à l'entrée, quelle qu'elle soit, notamment l'exigence de visas, la lutte contre la falsification de documents, les sanctions imposées aux transporteurs, l'efficacité accrue des officiers de liaison des compagnies de transport aérien dans les pays d'origine, la célébration d'accords de réadmission ou d'autres mesures restrictives similaires, ne bloquent pas l'accès mentionné.

L'application de telles mesures, non seulement ignore les nécessités de protection spécifiques des réfugiés et des demandeurs d'asile, mais elle pourra aussi, dans certaines circonstances, constituer une violation des normes du droit international. Dans ce contexte, l'application de mesures en vue d'empêcher l'immigration vers les États membres de l'Union euro-

péenne, comme par exemple les sanctions imposées aux transporteurs, pourra constituer une violation du droit qui assiste tout individu abandonnant un pays, quel qu'il soit, chaque fois qu'en pratique de telles mesures empêchent les personnes de quitter leur pays et, surtout, le pays où elles sont en danger (voir le commentaire général du Comité des Nations Unies des Droits de l'Homme, concernant l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966). L'établissement de régimes de visas et la lutte contre la falsification de documents doivent tenir compte du fait, qu'en appliquant l'article 31 de la Convention des Nations Unies relative au Statut des réfugiés, les États ne peuvent pas pénaliser les réfugiés d'être entrés irrégulièrement sur leurs territoires. Les accords de réadmission existants, qu'ils soient entre États membres ou avec des pays tiers, doivent respecter les obligations internationales en matière de protection des réfugiés. Pour chaque cas individuel, des garanties explicites doivent être obtenues du pays de réadmission, indépendamment de l'existence de tout type d'accords entre le pays de départ et le pays de destination.

Amnistie Internationale rappelle que le droit international en matière de réfugiés n'exige pas que le réfugié présente sa demande d'asile dans le premier pays, où il arrive.

C'est au pays, dans lequel le réfugié demande asile, qu'il incombe de procéder à un examen approfondi de la demande, de façon à garantir que le réfugié n'est pas, directement ou indirectement, reconduit vers une situation de persécution. En effet, une personne peut être en danger dans un pays de premier asile, ou dans un pays de transit. C'est pourquoi une demande d'asile ne peut pas simplement être déclarée inacceptable, avec l'argument selon lequel il existe un "pays tiers sûr" pour cette personne. Par conséquent, dans toutes les situations, même dans le cas de pays ayant célébré des accords de réadmission, les États qui ont l'intention de renvoyer un demandeur d'asile vers un pays de premier asile, doivent certifier qu'il lui sera accordé une protection adéquate dans le pays de destination. A ce sujet, il est important de prêter attention, non seulement aux moyens disponibles dans le pays d'accueil (existence d'une procédure d'asile satisfaisante), mais aussi à la possibilité d'une protection offerte par le HCR dans ce pays.

Ce principe s'applique aussi au contexte de la Convention de Dublin ou, en substitution, à tout autre instrument susceptible d'être adopté dans le cadre du titre IV.

Dans le procès de *TI versus Royaume-Uni* (décision prise à la suite de l'audience sur l'admissibilité, le 7 mars 2000), qui a impliqué l'application de

la Convention de Dublin entre le Royaume-Uni et l'Allemagne, la Cour européenne des Droits de l'Homme a considéré que "dans le cas en question, l'éloignement indirect vers un pays intermédiaire, qui est aussi un État partie, n'affecte pas la responsabilité du Royaume-Uni de garantir que sa décision d'expulsion n'occasionne pas, pour le demandeur, un traitement contraire à l'article 3 de la Convention. De la même façon, le Royaume-Uni ne peut pas, dans ce contexte, s'appuyer automatiquement sur les mesures prévues dans la Convention de Dublin, relativement à l'attribution de responsabilités entre pays, dans le but d'examiner les demandes d'asile. Chaque fois que les États établissent des organisations internationales ou, *mutatis mutandis*, des accords internationaux afin de coopérer dans certains champs d'activité, il peut y avoir des implications au niveau de la protection des droits fondamentaux. Ce serait incompatible avec les objectifs et l'objet de la Convention, si les États signataires étaient, par la même voie, acquittés de toute responsabilité à la lumière de la Convention, en ce qui concerne le champ d'activité couvert par cette attribution".

En mars 1999, la Commission a présenté un document de travail intitulé "Vers des normes communes en matière de procédures d'asile"³ et, d'après le "cadre d'évaluation" de la Commission, adopté par le Conseil Justice et Affaires Intérieures de mars dernier, l'adoption d'un instrument communautaire concernant les normes minimales communes en matière de procédures d'asile est prévue pour avril 2001.

Pour Amnistie Internationale, les conditions minimales pour une procédure d'asile équitable et satisfaisante sont les suivantes: un organisme indépendant et spécialisé chargé de la prise de décisions, un décideur qualifié, un interprète qualifié, un examen individuel et exhaustif de la demande, une aide judiciaire, une période raisonnable pour élaborer le procès et demander conseil juridique ou autre, les raisons ayant motivé le refus, le droit de recours, un organisme de recours indépendant, le droit de séjour pendant la procédure de recours. Notre organisation considère également qu'en ce qui concerne les preuves documentées, il est important de tenir compte du fait qu'un grand nombre de personnes, qui ont fui leur pays, arrive dans le pays d'accueil avec un minimum de moyens de subsistance et, souvent, sans papiers.

³ Amnistie Internationale s'est prononcée sur le document de la Commission, dans un document intitulé "Vers des normes communes en matière de procédures d'asile. Commentaires d'Amnistie Internationale concernant un document de la Commission européenne" (mai 1999).

D'après Amnistie Internationale, les principales défaillances vérifiées dans les procédures d'asile sont liées à l'utilisation de certains concepts, tels que "demandes manifestement infondées", "pays tiers

sûr”, “pays d’origine sûr”, “zones internationales” où les garanties ne sont pas appliquées, ou le recours à des procédures accélérées qui ne remplissent pas les conditions essentielles d’une procédure équitable et satisfaisante. Amnistie Internationale fait appel au rejet des pratiques susceptibles de compromettre le droit d’asile et d’aboutir au refoulement des réfugiés.

LA NÉCESSITÉ DE L’UNION EUROPÉENNE D’ADOPTER

UNE POLITIQUE ÉTENDUE EN MATIÈRE DES DROITS DE L’HOMME

Comme tout le monde le sait, une des causes principales de la migration dans le monde entier est la violation des droits de l’homme, qui entraîne la fuite et la demande d’asile dans des pays sûrs. Le déplacement des réfugiés est donc une conséquence des violations des droits de l’homme dans le monde entier. Ainsi, une politique de réfugiés efficace serait une politique, qui traiterait les situations d’abus des droits de l’homme et empêcherait des violations futures de ces mêmes droits.

92

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l’ASILE

L’appel à poursuivre une politique cohérente en matière des droits de l’homme, au niveau de l’Union européenne, constitue un enjeu extraordinaire qui, d’ailleurs, exige une initiative extraordinaire. Les activités de l’Union européenne, dans le cadre du droit communautaire et de la politique externe et de sécurité commune (désignés aussi par “premier et deuxième piliers”) doivent être développées ensemble, de façon à assurer l’articulation nécessaire entre les dimensions interne et externe de la politique des droits de l’homme.

L’adoption d’une Charte des Droits fondamentaux de l’Union européenne, applicable aux trois piliers de l’Union, laisse prévoir un véritable progrès de la défense des droits de l’homme, actuellement en vigueur dans l’Union européenne, pourvu que soient satisfaites certaines conditions. Amnistie Internationale souhaite l’adoption d’une Charte européenne juridiquement contraignante, à condition qu’elle garantisse les droits fondamentaux de toutes les personnes, sans discrimination, qu’elle n’affaiblisse pas, mais au contraire renforce le niveau de protection des droits de l’homme existant actuellement dans l’Union européenne, qu’elle serve à intégrer des droits fondamentaux qui ne font pas nécessairement partie d’autres instruments internationaux, et qu’elle soit pleinement justifiable par la Cour de Justice européenne et les tribunaux nationaux, lors de l’application du droit communautaire.

Dans ce contexte, les activités du Groupe de Haut Niveau sur l’Asile et la Migration constituent un motif de préoccupation. Amnistie Internationale a accompagné avec grand intérêt les activités de ce groupe, et elle

a accepté les invitations qui lui ont été adressées, pour participer à des réunions et fournir des renseignements concernant la situation des droits de l'homme dans différents pays d'origine. L'objectif de l'organisation étant la défense des droits de l'homme, Amnistie Internationale encourage les initiatives destinées à combattre les situations de violation de ces droits, qui poussent les personnes à fuir leur pays et à chercher protection ailleurs. Amnistie Internationale a déjà exprimé son inquiétude, sur le fait que l'adoption et la mise en oeuvre postérieure des plans d'action, élaborés pour les pays d'origine des demandeurs d'asile et les régions voisines, risquent de compromettre le droit que les réfugiés fuyant ces pays ont de demander et d'obtenir l'asile⁴.

Malgré la volonté formelle, selon laquelle les plans d'action constitueraient une approche étendue de la migration, à notre avis, lesdits plans n'offrent aucune stratégie capable de traiter, de façon efficace, les situations de violation des droits de l'homme.

En effet, les mesures proposées, ainsi que leur application, se révèlent nettement déséquilibrées: une importance considérable est attribuée aux mesures destinées à empêcher la migration vers les États membres de l'Union européenne, alors que l'objectif d'établir un plan efficace et vaste, permettant de combattre et d'empêcher les violations des droits de l'homme, semble être tombé dans l'oubli. En outre, certaines activités de l'Union européenne, concernant des pays tiers, soulèvent des questions importantes dans le domaine de la protection des droits de l'homme. A titre d'exemple, malgré l'adoption, en 1998, du code de conduite concernant l'exportation d'armes, l'Union européenne n'a toujours pas créé de système efficace, capable d'empêcher que les transferts de forces militaires et de sécurité des États membres vers des pays tiers, y compris ceux dont s'occupe le Groupe de Haut Niveau, ne contribuent aux violations des droits de l'homme, perpétrées dans le monde entier.

Amnistie Internationale incite l'Union européenne à adopter une approche globale dans le domaine de la défense des droits de l'homme, capable de placer lesdits droits au centre des politiques communautaires et de contribuer à lutter en faveur de la protection des droits de l'homme.

⁴ Voir "Commentaires d'Amnistie Internationale concernant la mise en oeuvre des plans d'action, adoptés par le Groupe de Haut Niveau sur l'Asile et la Migration" (décembre 1999)

Kay Hailbronner¹

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE CONSTANCE

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

J'aime bien les *western* italiens des années 60, parce que l'histoire est relativement simple: il y a toujours les bons et les méchants. En regardant ce programme, aux côtés du HCR, d'Amnistie Internationale et de CERE, j'ai tout de suite compris le rôle qui allait m'être réservé. Mais il y a aussi une raison plus factuelle, il est déjà tard et je ne voudrais pas vous ennuyer en répétant ce qui a déjà été dit. Je vais donc essayer de vous présenter un point de vue un peu différent.

A mon avis, la Présidence portugaise a visé juste en soulignant que la question d'un statut commun de réfugié est le principal défi que doivent relever les États membres de l'Union européenne. Il faut un statut européen pour trois motifs.

¹ Kay Hailbronner est Professeur de Droit depuis trente ans et a enseigné dans différentes universités, comme celles de Heidelberg, Constance, St. Gallen, Berlin et Kiel. Depuis 1990, il est conseiller juridique du Gouvernement Fédéral pour les procédures d'asile et d'immigration auprès de la Cour Constitutionnelle, à la Cour de Justice des Communautés Européennes, en Luxembourg. Il a été également juge de la Cour d'Appel Administrative à Baden-Württemberg. Il est membre étranger de l'Académie des Arts et des Sciences à Thüringen. Depuis 1994, il est Président de l'ILA *Committee on Refugee Procedures*, ainsi que Directeur du *Centre for International and European Law on Immigration and Asylum*.

Premièrement, pour éviter la migration incontrôlée au sein de l'Union européenne, qui débouche sur des normes de reconnaissance différentes, ainsi que sur divers mécanismes de protection. Je pense en effet que cet état de choses, et en particulier l'incertitude juridique quant aux procédures et aux régimes disponibles, est le principal facteur à l'origine de l'immigration incontrôlée. Deuxièmement, pour éviter une duplication des procédures d'asile et des autres procédures subséquentes, qui reposent sur la diversité des critères de reconnaissance. L'idée fondamentale de la Convention de Dublin est que la définition du statut de réfugié établisse des normes au moins équivalentes, si elles ne peuvent pas être

tout à fait identiques. Troisièmement, un concept commun de réfugié est nécessaire pour pouvoir créer la base d'un système commun européen d'asile qui repose sur un partage des charges.

Quelles doivent être, alors, les composantes d'un statut commun européen de réfugié? Eh bien, le programme de cette conférence mentionne, en premier lieu, une définition commune de réfugié selon la Convention de Genève, mais il mentionne aussi d'autres mécanismes internationaux de protection. Dès lors, nous avons le problème posé par l'expression "statut de réfugié", qui implique une série de questions. En effet, en plus de la définition du terme "réfugié" selon la Convention de Genève, d'autres formes d'octroi de protection subsidiaire sont abordées, ainsi que la question de la frontière à tracer entre l'application de la Convention de Genève relative au Statut des réfugiés et les autres régimes.

Alors que la question des droits matériels des réfugiés reconnus en tant que tels selon la Convention de Genève peut être considérée comme étant résolue en grande partie, celle du statut des autres réfugiés pouvant revendiquer un autre type de protection est loin de l'être. Il y a ici un lien évident avec le thème de l'avenir de la Convention de Genève, qui a été débattu ce matin.

La définition du terme réfugié, selon l'acceptation de la Convention de Genève, et le traitement des personnes qui peuvent exiger un autre type de protection sont donc aussi des questions étroitement liées. Et j'en arrive donc à la définition du terme "réfugié" au sens de la Convention de Genève. La position commune adoptée en mars 1996 a déjà établi une certaine base pour une définition commune européenne de réfugié.

Il est vrai que certaines des questions les plus problématiques concernant cette définition n'ont pas vraiment été éclaircies. J'en citerai deux: d'une part, la persécution particulière, non étatique et, d'autre part, la définition du groupe social, en particulier en rapport avec la persécution motivée pour des raisons de sexe.

Premièrement, en ce qui concerne la persécution non étatique, mon interprétation de la Convention de Genève est que celle-ci n'oblige pas les États signataires à inclure les persécutions particulières dans le cadre de l'application de la Convention. A mon sens, la Convention de Genève a été intentionnellement et délibérément élaborée comme une sorte de "convention parapluie" en ce qui concerne l'interprétation du terme réfugié. Je ne trouve pas non plus convainquants les arguments qui ont conduit la *Court of Appeals* britannique, dans l'affaire Adam, à défendre la thèse selon laquelle les pratiques française et allemande dépassent le cadre autorisé de la Convention de Genève. Le simple fait

que le point de vue commun implique au moins l'existence d'un autre champ d'interprétation aurait dû, selon moi, amener la *Court of Appeals*, dans l'affaire Adam, à être prudente pour conclure qu'il s'agit d'une affaire relevant du droit international. En dernière analyse, la question centrale n'est pas de savoir comment la Convention de Genève doit être interprétée. Je ne veux pas relancer toujours le même débat; les arguments sont bien connus: l'interprétation de la Convention de Genève, son histoire, le texte, l'interprétation téléologique. Il est probable que nous ne parvenions pas ici, aujourd'hui, à nous mettre d'accord. Je ne veux même pas en parler.

La question centrale me semble être la suivante: faut-il appliquer le système de la Convention de Genève à cette catégorie de personnes ou serait-il plus raisonnable d'envisager un autre système de *subsidiary protection*? Il s'agit donc aussi d'une question du domaine de la politique du droit. La situation juridique allemande admet, dans ce cas, – comme nous l'a mentionné clairement, dans l'affaire citée ci-dessus, la Cour européenne des Droits de l'Homme –, que l'interprétation que les tribunaux allemands font de la Convention de Genève est différente de celle des tribunaux d'autres États membres, mais qu'il y a d'autres mécanismes de protection en vigueur qui empêchent qu'une personne en danger de mort soit expulsée vers un pays où elle risque sérieusement d'être poursuivie. Je pense que nous sommes tous d'accord que les personnes persécutées par une entité non étatique ont droit à une certaine protection. Ce type de protection, si j'ai bien compris, est d'ailleurs accordé par tous les systèmes, en tout cas quand il existe des motifs substantiels, concrets de danger de mort pour le réfugié. La question consiste à savoir comment nous devons traiter ces problèmes relatifs à la persécution non étatique en vue d'une conception européenne.

Si nous considérons qu'il est aussi légitime, par exemple, qu'un trafiquant de drogue condamné ait droit à une certaine protection, si sa vie est réellement en danger; si nous considérons que des personnes, qui sont persécutées pour des raisons ethniques dans un État inopérant, méritent d'être protégées, nous devons nous demander ce que signifierait l'application de la Convention de Genève à cette catégorie de personnes et peut-être, aussi, à d'autres catégories de personnes.

Alors, est-il raisonnable d'appliquer les procédures et d'élargir le champ d'application de la Convention de Genève?

Je vais répondre à cette question avec un non clair par deux raisons. Premièrement, la Convention de Genève a été conçue, dans son essence, pour les personnes qui fuyaient les régimes totalitaires, par exemple,

l'Allemagne nazie ou l'Union Soviétique, et qui avaient besoin de protection, c'est-à-dire les réfugiés politiques.

La Convention de Genève a toujours eu un champ d'application légitime. Nous pouvons aller plus loin et je n'hésiterai pas à le faire, et dire que, aujourd'hui comme hier, elle doit être considérée comme la pierre angulaire d'un droit international de l'asile. Cependant, nous ne pouvons pas ignorer que la Convention n'est plus à même de résoudre la situation complexe des réfugiés de nos jours.

Cette situation est caractérisée par une série de facteurs. D'une part, les intérêts très différents des diverses catégories de réfugiés. Il y a ceux qui n'ont besoin que d'une protection temporaire. Il y a la catégorie classique des réfugiés politiques au sens de la Convention de Genève, c'est-à-dire qui fuient un régime totalitaire sans perspective de changement de situation à court terme.

Entre ces deux catégories il y en a beaucoup d'autres, auxquelles on applique un mélange de différents facteurs. Parmi elles il y a, évidemment, celle des personnes qui migrent avant tout pour des raisons d'ordre économique, ce qui est compréhensible, mais les motifs sont uniquement économiques.

La Convention de Genève est caractérisée par l'absence d'un règlement pour la problématique de la situation juridique des personnes qui affirment être persécutées. Ce n'est pas une critique, mais seulement une constatation. Comme il a été dit ce matin, et fort bien, la Convention de Genève n'accorde aucun statut d'immigration. Mais elle part d'une intégration de réfugiés et considère la situation de *lawfully resident person* en prévoyant pour ces cas une série de droits. Il est vrai que le statut de la Convention de Genève peut être révoqué selon la Convention elle-même. Mais nous ne pouvons pas oublier que nos systèmes, et je ne pense pas parler uniquement de la République Fédérale d'Allemagne, ont des procédures compliquées avec une protection juridique donnée par le tribunal, avec plusieurs instances, et qui, par conséquent, s'éternisent pendant plusieurs années. Conclusion, la Convention de Genève est, telle qu'elle existe aujourd'hui, nécessaire, mais nous ne pouvons pas nous en tenir uniquement à elle pour résoudre les problèmes qui se posent actuellement.

Un autre aspect qui me paraît encore plus important est celui du trop grand nombre de procédures d'asile. Bien que la Convention de Genève ne comporte aucune règle de procédure explicite, les États membres suivent normalement les recommandations du Comité Exécutif du HCR, qui impliquent une procédure administrative coûteuse, avec une protection juridique donnée par le tribunal. Cette démarche a été suivie pendant des décennies sans poser de problèmes.

Le problème se pose, néanmoins, quand un grand nombre de personnes utilise ce système sans avoir de motifs suffisants pour invoquer une persécution au sens de la Convention de Genève. Le problème central ne concerne donc pas les droits des personnes auxquelles a été reconnu le statut de réfugié. Le problème fondamental du traitement accordé aux réfugiés réside dans le statut juridique, procédural et matériel des personnes qui se trouvent dans une situation pour laquelle les droits dont elles disposent ne sont pas clairement définis.

La question consiste donc à savoir quel type de régime nous devons envisager dans une conception européenne. Est-ce qu'en surchargeant les systèmes d'asile avec la catégorie, par exemple, de la persécution non étatique, nous allons vraiment contribuer à la cause des réfugiés, notamment à l'objectif d'une procédure rapide et juste? Ne vaudrait-il pas mieux envisager d'autres normes de procédure qui seraient plus orientées, par exemple, vers la situation des réfugiés de guerre ou de guerre civile?

Mon avis est que, pour l'heure, il est préférable d'intégrer ces personnes dans la catégorie des réfugiés temporaires. La plupart du temps, ce sont des situations temporaires. Il faut créer des procédures rapides et simples. Il faudrait pouvoir s'appuyer sur d'autres mécanismes de protection.

Le deuxième aspect d'un statut commun de réfugié est le champ d'application et le contenu d'un statut européen de réfugié, y compris des réfugiés qui méritent une protection subsidiaire.

Comme je l'ai déjà dit, je pense que le concept actuel de protection des réfugiés n'est pas assez souple pour pouvoir intégrer des catégories de réfugiés aussi différentes. Le cadre général révèle déjà, à lui seul, cinq catégories différentes de réfugiés, à savoir: les personnes qui demandent le statut de réfugié en vertu de la Convention de Genève, les personnes qui cherchent une protection subsidiaire, les personnes auxquelles a été accordé le statut de réfugié, les personnes qui ont déjà effectué toutes les démarches d'une procédure d'asile mais qui, pour des raisons humanitaires, ne peuvent pas être expulsées, et, enfin, un groupe important en termes numériques, les personnes qui ont déjà accompli toutes les démarches d'une procédure d'asile ou d'une autre procédure de protection sans succès mais qui, en raison d'empêchements factuels – par exemple absence des papiers nécessaires – ne peuvent pas non plus être expulsées. Compte tenu des droits substantiels, ainsi que de la situation juridique de ces personnes, nous devons envisager des règles uniformes pour toutes ces catégories. Je suggérerais par exemple une idée, qui consisterait à décider d'une manière définitive, dans le cadre d'une procédure uniforme et unique, par conséquent sans séparation de procédures, si le droit de résidence est accordé.

Nous avons essayé de le faire en Allemagne, en inscrivant dans la loi une certaine concentration de compétences à l'Institut Fédéral. Le résultat est que nous avons aujourd'hui, en conséquence d'une procédure d'asile, dont la définition est vaste, une série d'autres procédures administratives contentieuses à cause d'autres obstacles à l'expulsion. Sur ce point, le modèle allemand n'est pas, quant à moi, un modèle à suivre pour un statut européen de réfugié. Nous devrions penser, au contraire, que dans ce cas il est possible de décider dans le cadre d'une procédure unique, mais également courte et rapide, si, pour d'autres raisons, il s'avère nécessaire de prolonger l'exécution ou d'octroyer un statut de protection subsidiaire. Il y a ici, je ne vous apprends rien, des divergences énormes. Quelques possibilités ont déjà été citées ce matin, comme l'*exceptional leave*, inutile de les rappeler toutes, leur éventail est large. Je crois qu'ici la nécessité d'harmonisation européenne est très claire.

Pour terminer, j'aimerais formuler quelques considérations. Le thème de l'abus est très délicat. La Convention de Genève n'en parle pas.

Il faut être très prudent en ce qui concerne le mot "abus". Il englobe évidemment des catégories de personnes très différentes, des personnes qui l'utilisent pour des raisons politiques subjectives. Cependant, je veux prendre le risque d'employer ce terme. Je pense qu'il y a dans tous nos systèmes une catégorie de personnes, je vais vous dire laquelle, qui est récompensée d'une manière insupportable. Je veux parler d'une part de ces personnes qui cachent leur identité et, d'autre part, de celles qui refusent tout type de collaboration, par exemple pour réunir les papiers nécessaires. Le système actuel, l'allemand du moins, en dernière analyse, récompense ces comportements.

Il n'y a aucune raison, selon moi, pour que, dans un système européen ou même dans les systèmes nationaux d'asile il n'y ait, en dernière analyse, aucune possibilité de les combattre. Nous devrions au moins nous demander si cela ne serait pas possible aussi dans l'harmonisation européenne. La Suisse a apparemment développé dans ce domaine des principes dignes de réflexion; elle a au moins une motivation pour développer un stimulant pour en finir avec la récompense de ces comportements. Mais peut-être devrions-nous aller plus loin et nous interroger sur le traitement juridique à donner à cette catégorie de personnes. Une idée très provocatrice, je sais, le HCR va protester avec véhémence.

Et cependant, pourquoi une personne, qui change sans cesse d'identité auprès des différentes instances judiciaires auxquelles elle s'adresse, peut-elle invoquer l'interdiction de refoulement? Je n'ai jamais compris. Il y a dans tous les systèmes juridiques des limites à certains droits. Pourquoi

une personne dans ces circonstances peut-elle invoquer l'interdiction de refoulement?

Je sais que c'est une question très difficile et je ne vais pas l'approfondir davantage, mais je pense que cette assemblée devrait peut-être être aussi l'occasion de présenter des idées provocatrices.

Une dernière remarque à propos des thèmes de *safe third country* (pays tiers sûr) et *safe country of origin* (pays d'origine sûr) qui ont déjà été abordés.

Si nous partons du principe que le problème n'est pas la catégorie de personnes qui peut prouver la persécution, mais la catégorie qui affirme avoir un motif pour avoir besoin de protection, alors un régime de *safe third country* ne saurait fonctionner s'il permet l'accès à la procédure d'asile, même avec des preuves et autres choses semblables. Dans ces cas, il faut qu'il y ait des procédures plus rapides qui permettent de réfuter immédiatement les affirmations de persécution, alors que tout porte à croire que cette personne provient d'un pays tiers sûr.

Tout le monde sait que, sur ce point, la conception allemande et celle d'autres États membres de l'Union européenne divergent, mais je pense que, aujourd'hui comme hier, il faut réfléchir à la manière dont nous pourrions, en termes de procédure, aborder le problème des personnes qui, dans nos systèmes, tels qu'ils existent actuellement, peuvent, en affirmant simplement qu'il existe des empêchements quelconques à leur expulsion, obtenir une longue période de résidence, période qui dure parfois des années.

En conclusion, le problème central doit être la réduction de ces procédures. En ce qui concerne le *safe country of origin*, le cas est identique, et je n'ai pas non plus l'intention de défendre que ce soit précisément dans le cas du *safe country of origin* que la procédure s'effectue sans aucun type de vérification. La question est pour moi un peu différente du cas du *safe third country*. Quant à ce dernier, je pense qu'il est plus facile de partir du principe que la sécurité existe, c'est-à-dire que nous ne courons pas de grands risques en le faisant, nous pouvons en fait partir d'une supposition générale.

102

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

QUESTIONS DE LA DEUXIÈME SÉANCE

1. Gloria Bodelon

DIRECTRICE DU BUREAU DES RÉFUGIÉS / ESPAGNE

Je voudrais surtout faire quelques commentaires, quelques réflexions. Je crois qu'une certaine confusion règne en ce moment. Je considère que le HCR, en tant qu'agence des Nations Unies, concerne le monde entier et pas seulement l'Europe, mais le HCR a un peu renoncé à rechercher des solutions régionales à des problèmes régionaux, ce qu'il a fait tout au long de son histoire. Je ne crois pas que vouloir un protocole, un élargissement de la Convention de Genève mette en danger la Convention elle-même. Tout comme la Déclaration de Cartagena, par exemple, qui présentait des solutions à certains problèmes, à un moment donné, en Amérique Centrale, ou la Déclaration de l'Unité des États Africains n'ont pas mis en danger la Convention de Genève.

Par ailleurs, il faudrait comprendre ce que nous cherchons au juste. Aussi bien le Haut-commissariat que les organisations non gouvernementales représentées ici disent avec une certaine crainte qu'en Europe il y a de moins en moins de statuts et de plus en plus de protection, actuellement qualifiée de subsidiaire ou de complémentaire. Je pense que le problème de l'Europe c'est que nous ne recevons pas de véritables réfugiés. Le problème en Europe c'est que les procédures d'asile concernant des personnes qui ne sont pas des réfugiés ne mènent à rien. Ce n'est pas parce que nous fermons nos frontières aux vrais réfugiés, mais parce que les services sont inondés de dossiers de personnes qui, par le biais de la procédure d'asile, cherchent tout simplement à rester en Europe. Alors, qui sait, peut-être devrions nous essayer de contourner ce problème.

Nous n'avons pas de problèmes avec les réfugiés. On dit aussi beaucoup que les systèmes d'asile ont été endurcis, que les procédures sont de plus en plus restrictives. J'ai fait une étude comparative et j'ai constaté que depuis les années 90 l'application de la Convention de Genève est la même dans tous les États de l'Union européenne; la seule chose qui a changé et qui est peut-être devenue plus restrictive c'est le concept d'asile selon la législation nationale, qui est dans certains pays un asile constitutionnel, comme en Allemagne ou en France. Mais l'application de la Convention de Genève n'a pas changé.

La jurisprudence qui interprète la persécution de tiers par des agents non étatiques est la même depuis de nombreuses années, elle ne date pas d'hier. Aussi, peut-être devrions-nous centrer notre réflexion sur le véritable problème, qui n'est évidemment pas le même qu'au Pakistan ou en Amérique Centrale. Il s'agit d'un problème spécifique à la région européenne. Merci.

Réponse **Anne-Willem Bijleveld**

Je crois que cette question s'adresse clairement au HCR. J'essaierai d'y répondre et peut-être Erika pourra-t-elle m'aider, si elle considère qu'elle doit ajouter des précisions.

Tout d'abord, la Convention est un instrument global et nous ne devons pas l'oublier.

Si, d'une part, nous n'avons rien contre les aspects régionaux, d'autre part, nous devons faire attention à la "valeur d'exportation" de ce qui pourrait advenir de ces solutions régionales. Vous avez parlé du problème soulevé par les procédures et de l'étranglement du système.

C'est précisément de cela que nous avons parlé ce matin. Il s'agit davantage d'un problème de migration que d'un problème de réfugiés. Les réfugiés ne sont qu'une petite partie de la question. Il faut simplement savoir où doivent aller ceux qui souhaitent immigrer. L'absence d'un régime de migration constitue seulement une partie du problème. Ceci nous renvoie aux interventions de ce matin qui, je le crois, ont mis clairement en évidence le lien existant entre l'asile et la migration. C'est là le véritable défi que nous devons relever, aujourd'hui et au cours des prochaines années.

Les procédures harmonisées nous permettraient de faire une révision générale de nos systèmes, qui sont devenus trop complexes et difficiles. Ils existent depuis plus de cinquante ans, ils ont été modifiés et remodifiés, pour devenir aujourd'hui un véritable labyrinthe difficile à parcourir. Une révision de ce système s'impose, afin de le rendre plus équitable, plus simple, et je crois que nous avons là l'occasion de travailler ensemble dans ce sens. Mais il faut aussi aborder la problématique de la migration. Autrement, ce sera pratiquement impossible. Je ne sais pas si vous voulez ajouter quelque chose Erika.

Erika Feller

Merci, Anne-Willem. Je voudrais juste ajouter quelques observations. Je pense que vous avez bien expliqué la position du HCR. Je ne sais pas d'où vient cette impression que le HCR est en train d'abandonner les solutions régionales, si c'est bien la traduction de l'observation formulée par la représentante de l'Espagne. Mais pas du tout. Le HCR s'est toujours manifesté en faveur de l'harmonisation, en faveur de solutions adaptées aux particularités des différentes régions. Mais il a toujours affirmé aussi, et il continuera de le faire, que ces solutions régionales doivent être compatibles avec les normes globales. Cela ne veut pas dire qu'elles doivent être identiques ou que les approches dans les différentes régions doivent être

les mêmes, mais que les principes globaux doivent servir de cadre à la définition des solutions régionales. C'est le premier point.

Le deuxième point concerne l'allusion qui a été faite ici à la spécificité des problèmes de l'Europe. C'est vrai que l'Europe a un ensemble de problèmes à résoudre et pour lesquels elle doit développer des approches. Mais ces problèmes ne sont pas spécifiques au continent européen. Les difficultés, le problème de l'immigration illégale, le problème de l'utilisation abusive du système, le problème de la circulation d'un grand nombre de personnes différentes dans un contexte de flux mixtes sont autant de situations que l'on retrouve aussi bien ailleurs qu'en Europe. Prenons par exemple le continent africain, et sans tenir compte des flux en masse et les fuites des populations causées par les conflits, dans la région méridionale de ce continent, la situation que connaît actuellement l'Afrique du Sud est très semblable à la situation européenne. L'Afrique du Sud a une accumulation de plus de 17.000 demandes, présentées par des demandeurs d'asile du monde entier, y compris par des demandeurs originaires de pays représentés aujourd'hui dans cette salle, dont les demandes sont évidemment infondées et abusives.

Ce que les représentants de l'Afrique du Sud, de l'Afrique Australe et du Botswana peuvent dire sur les problèmes dans ces régions, lors des réunions internationales auxquelles ils participent, n'est donc guère différent de ce que disent les délégués européens.

En Amérique du Sud aussi, plusieurs pays sont confrontés au problème de la migration illégale pour des raisons économiques, problème qui est en train de semer la confusion au niveau du système d'asile et qui a conduit certains de ces pays à adopter des solutions identiques dans leur législation: protection temporaire et autres que nous retrouvons aujourd'hui sur le continent européen.

Il est inutile de parler des problèmes que rencontrent les États-Unis et le Canada, ou des problèmes de l'Australie, des problèmes de migration illégale dans la région du sud-est asiatique, des nombres importants de personnes qui traversent des pays comme la Malaisie, l'Indonésie et autres. Il s'agit aussi d'un problème de circulation de personnes, d'un problème de trafic, d'un problème de migration illégale. Je crois que cela renforce le point de vue exprimé par Anne-Willem, selon lequel même s'il faut développer des approches régionales spécifiques du système, des valeurs communes, de la culture de chaque région, nous ne devons pas oublier que ces problèmes ont réellement une dimension qui dépasse le cadre d'une région en particulier et que nombre de leurs aspects sont communs à la majorité des régions du monde. Merci.

2. Gerold Lehnguth

DIRECTEUR GÉNÉRAL DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR / ALLEMAGNE

J'aimerais commenter l'intervention de Monsieur Baneke, en particulier le concept très vaste de réfugié qu'il a utilisé, en abordant notamment l'exemple de l'accueil des Albanais du Kosovo. Je pense que son concept de réfugié est trop vaste. J'aimerais avant tout rappeler la situation politique de l'époque.

Nous étions au printemps de l'année dernière. Un grand nombre de Kosovars s'était enfui vers les pays voisins, la Macédoine, l'Albanie. L'objectif politique était de maintenir la stabilité en Macédoine. Près de 200.000 personnes étaient entrées dans ce pays. L'an dernier, en avril, lors d'un sommet extraordinaire de l'Union européenne, nous avons décidé de procéder, avec le HCR, à l'évacuation d'un grand nombre de personnes de la Macédoine. A mon avis, c'est l'un des cas qui n'a rien à voir avec la procédure d'asile. Il s'agit d'une situation typique de protection temporaire; il s'agit d'accueillir des personnes durant une certaine période de temps; nous pouvons dire que ce cas a été pour nous une réussite. Ce fut le premier acte d'une solidarité européenne, c'est en tout cas l'opinion allemande. A l'époque, nous présidions le Conseil européen. Nous ne voulions justement pas introduire les procédures d'asile complexes et trop longues. A la fin du conflit militaire – il n'y a plus actuellement de présence militaire serbe au Kosovo – nous aurions donc dû, en principe, révoquer la reconnaissance du droit d'asile. C'est pour cela que je tiens à insister encore une fois sur la nécessité de créer des régimes autres que ceux relevant de la Convention de Genève; en l'espèce, la procédure de protection temporaire, qui est débattue actuellement au sein de l'Union européenne. Je remercie aussi la Commission de la proposition présentée dans ce contexte. La France, qui est le prochain pays à assumer la Présidence de l'Union européenne, ne manquera pas de travailler sur ce thème.

Réponse **Peer Baneke**

J'aimerais répondre à ces questions. Au milieu de la crise du Kosovo, une station de radio australienne m'a interrogé sur les points forts et les points faibles de la manière dont l'Europe était en train de gérer la crise du Kosovo.

Prudent, j'ai choisi de féliciter la Présidence de l'époque, allemande, pour son initiative visant à encourager d'autres États membres à accueillir des quotas de réfugiés kosovars. Il y a eu en effet des éléments positifs dans la manière de gérer cette crise.

Cependant, en ce qui concerne la définition de ce qu'est un réfugié, de la crainte qui les pousse à fuir, toutes ces personnes qui ont fui à l'époque de l'arrivée en masse des afflux étaient, je crois, par définition, des réfugiés. En effet, j'ai demandé au HCR de prendre en compte cet élément dans sa propre analyse de la crise. J'ai constaté qu'il n'y a pas eu de véritable traitement de cette question par cette instance et je comprends pourquoi: l'opportunité politique et les complications suscitées par les pays qui veulent rapidement venir en aide sont des facteurs vraiment très complexes et ils révèlent les problèmes de l'Europe. S'il y avait eu des accords plus clairs sur la répartition des charges, si l'Union européenne avait réussi à le faire avant la crise du Kosovo, puisque de nombreux pays représentés ici ont pris des initiatives afin de lancer le débat sur la répartition des charges, la question aurait pu être mieux gérée. Mais je maintiens ma position et j'aimerais beaucoup débattre les mérites du statut de réfugié. Dans les circonstances de l'époque, il n'aurait pas été nécessaire d'utiliser une procédure individuelle. Pour moi, il était parfaitement clair que toutes ces personnes étaient, par définition, des réfugiés. Par conséquent, il aurait été possible de procéder à un examen collectif. Un aspect intéressant de la crise du Kosovo est que, comme vous le savez, un grand nombre de réfugiés sont retournés dans leur pays avant même que le HCR ait déclaré qu'ils pouvaient le faire en toute sécurité et même en mettant en danger, je crois, dans une certaine mesure, la stabilité du pays.

Quant à l'autre question, le CERE ne s'oppose évidemment pas, en règle générale, au développement de la protection temporaire. Nous pensons qu'elle peut être un instrument utile, mais seulement dans les situations de fuite en masse où il existe vraiment des flux mixtes et où il s'avère trop difficile d'utiliser la procédure pour déterminer qui a droit au statut de réfugié et qui ne l'a pas. Par conséquent, la raison est celle-là, c'est parce qu'il s'avère impossible d'appliquer la procédure. En outre, nous avons en effet une opinion sur les formes complémentaires de protection et nous avons l'intention, en tant qu'ONG en Europe, de participer activement au débat sur ce thème. Même s'il est évident pour nous qu'il y a plus de réfugiés couverts par la Convention et par l'interprétation adéquate, correcte et étendue de la définition de la Convention, il y a aussi, sans aucun doute, d'autres catégories qui ne relèvent pas de cette définition. Nous devrions avoir un bon système harmonisé. En termes idéaux, une *Realpolitik* globale pourrait peut-être dire qu'il faut d'abord négocier en Europe. Alors, efforçons-nous de nous rapprocher le plus possible de cet objectif.

3. Patrick Weil

Je voudrais juste faire un commentaire, puisque Kay Hailbronner s'est présenté comme le mouton noir du panel.

Je voudrais dire que si tous les moutons noirs sont comme lui, je pense que notre tâche d'établir les bases d'un accord au niveau européen assez aisée, car il a quand même dit des choses qui sont, à mon avis, très importantes. Par exemple, il a dit que la Convention de Genève, interprétée comme une Convention protégeant les persécutés politiques, persécutés par les États, devrait être la base de la protection européenne. Je pense que si tous les États étaient aujourd'hui prêts à déclarer cela dans une déclaration commune, déjà on aurait fait un pas important vers une possibilité d'harmonisation européenne de nos procédures d'asile. Donc, ce matin je me disais nous sommes dans un certain désordre et on va avoir beaucoup de mal à trouver des points d'accord, je repartirais de ce panel beaucoup plus optimiste parce que ça ne veut pas dire qu'il n'y a pas de divergence, je pense que, par exemple, le dialogue sur le Kosovo, devrait continuer effectivement. On peut dire que les Kosovares qui atteignent le territoire d'un des pays de l'Union mériteraient de la protection de la Convention de Genève parce qu'au moment où ils l'atteignent, ils ont été persécutés par un État et donc là c'est vraiment l'application des critères que Kay lui-même a mis en valeur.

Maintenant, comme la Convention de Genève n'oblige aucun État à admettre des réfugiés sur leur territoire, à ce moment-là il y a une marge de discussion et d'interprétation que l'avenir laissera aux pays européens car on ne va pas écrire dans un statut européen de l'asile tout, sur tout. Ce n'est pas possible, il faut laisser de la marge, je dirais, aux juristes, aux juges et aux politiques. Mais moi, c'est juste ce que je voulais dire, je crois qu'à partir de ce qui a été dit dans ce panel, on voit qu'il y a des divergences et je voudrais mettre en valeur quand même, vraiment, les possibilités que j'ai ressenties d'approche commune.

Réponse **Kay Hailbronner**

Je pense que c'est là, en effet, un point vraiment décisif. La Convention de Genève ne prévoit pas l'obligation d'accorder l'asile individuel. Monsieur Lehnguth l'a déjà dit et Patrick Weil a souligné lui aussi le fait que la Convention n'est pas, dans son essence, applicable seulement dans des cas de détermination individuelle du statut de réfugié. C'est une constatation peut-être banale, mais que nous ne devons pas oublier, parce que, quand nous parlons de récupérer les espaces d'action, nous devons être conscients que, dans ce domaine précisément, il y a un potentiel important pour les champs d'action, où, contrairement à la situation à

laquelle nous étions habitués jusqu'à présent, il n'y a pas une juridification immédiate de tout, ni l'association à un statut juridique individuel de toutes les positions qui, dans la Convention de Genève, sont associées au statut de réfugié. Il est donc clair qu'il existe des intérêts différents dont la Convention de Genève ne couvre qu'une partie, notamment, après que la décision ait été prise d'accorder à une personne un statut aux termes de la Convention de Genève, ce sont les droits de la Convention qui s'appliquent. Mais cela n'empêche pas que dans les situations de protection temporaire – situations comme celle du Kosovo – les États adoptent des comportements plus progressifs et plus souples que ceux qui résulteraient de l'application stricte des droits matériels de la Convention de Genève.

Permettez-moi de soulever encore une question, évoquée également par mon ami Patrick Weil et sur laquelle on n'insistera jamais assez. Le Ministre Schily en a d'ailleurs parlé et je suis étonné qu'il y ait trouvé une petite contradiction.

J'aimerais rappeler, en effet, qu'à la base de la Convention de Genève il n'y a pas une évolution des droits de l'homme telle que nous entendons, aujourd'hui, la Convention européenne des Droits de l'Homme et les autres accords sur les droits de l'homme, c'est-à-dire le droit individuel pour toute personne réunissant un certain nombre de conditions. Au contraire, la Convention de Genève a toujours considéré, depuis sa toute première conception, qu'il était important qu'une bonne partie du jugement politique revienne aux États signataires. Je pense que cet aspect est aussi important pour la question du traitement à donner aux nouvelles formes de protection subsidiaire. Bien sûr qu'il doit y avoir certaines procédures de contrôle. Je pense aussi que nous ne devons pas remplacer nos procédures actuelles par la simple arbitrarité.

Cependant, pourquoi s'efforcer d'étendre à une catégorie de personnes de plus en plus grande ce qui a été développé, à travers un système clair de procédures administratives et judiciaires, en partie à travers de différentes procédures judiciaires qui ont échoué, au lieu de reconnaître que ce système doit être mixte. Bien entendu, dans certains cas, nous ne pourrions pas nous passer entièrement du contrôle judiciaire, mais nous devons tenir compte de cet aspect, par exemple, à la fin d'une situation de protection. Cela me paraît évident et c'est pour cela que je ne veux pas appliquer la Convention de Genève, par exemple, à cette catégorie de cas. Il faut que nous puissions prendre une décision générale. Nous devons pouvoir décider en termes politiques: les personnes qui ont été accueillies en vertu de la protection temporaire ne courent plus aucun risque, elles peuvent rentrer chez elles. Cette décision politique globale doit être possible,

prise naturellement sur la base d'une vérification. Mon espoir est que, à l'avenir, cette réalité soit politiquement plus acceptable dans l'espace européen, si nous avons des critères communs pour ces décisions de base.

4. Serge Bodart

PRÉSIDENT DE LA COMMISSION PERMANENTE DE RECOURS
DES RÉFUGIÉS / BELGIQUE

Je suis magistrat, je ne représente pas mon pays et je jouis donc d'une certaine indépendance qui serait peut-être nécessaire dans la mesure où ce que je vais dire n'est peut-être pas très diplomatique. Tout d'abord j'ai l'impression qu'on confond depuis le début de l'après-midi des notions de définition de réfugié selon la Convention de Genève et des conséquences à propos du séjour.

En ce qui concerne la définition de réfugié donnée par la Convention de Genève, en tant que président d'une juridiction d'appel dans cette matière, je peux résolument pas me rallier au point de vue du Professeur Weil ou à celui du Professeur Hailbronner. La Convention de Genève ne contient aucune phrase, aucun mot qui permettent de dire que la persécution doit venir nécessairement de l'État. La Commission de Recours en France, d'ailleurs, n'exclut pas totalement non plus, bien qu'elle ait une interprétation plus restrictive que la notre, que dans certains cas la persécution puisse émaner d'un agent non étatique. Donc, on a parlé du Kosovo aussi, et là de nouveau, on confond l'application stricte de la définition de réfugié aux termes de la Convention de Genève. Il ne fait pas de doute que les demandeurs d'asile kosovares au moment de l'épuration rentraient dans le champ de l'application de la Convention de Genève, simplement si ce statut ne leur a pas été appliqué c'est pour des raisons, comme l'a dit, je crois, un des intervenants allemands, des raisons d'opportunité politique que je peux parfaitement comprendre, mais ne mélangeons pas les deux choses.

J'ai l'impression que parfois l'on met en cause la Convention de Genève ou qu'on veut forcer une définition qui n'est pas conforme au texte simplement pour pallier les conséquences de procédures, de statuts, de droits qui sont attachés à ce statut de réfugié dans les différents pays.

Le cas du Kosovo est frappant. Il est évident que ces gens étaient des réfugiés. Ils ont cessé de l'être. Mais, naturellement, il peut avoir des exceptions. Simplement, il se produit que dans la plupart des pays, et c'était le cas de la Belgique, si on leur avait donné le statut de réfugié en 1999, ils auraient obtenu un permis de séjour à durée indéterminée. Donc, je pense qu'il vaudrait peut-être poser plutôt la question du droit attaché à la reconnaissance du statut de réfugié, du droit au séjour plutôt que de la définition de réfugié,

qui est une définition, à mon avis, très générale, qui a une portée abstraite, comme on l'a dit ce matin, à laquelle il n'y a pas grande chose à ajouter.

Réponse **Kay Hailbronner**

Juste une petite remarque. Je ne veux pas prolonger davantage la discussion. En ce qui concerne la Convention de Genève, je ne suis pas de votre avis. Je pense qu'aussi bien du point de vue du texte que du point de vue de son histoire, la Convention ne présente pas de bases claires en faveur d'une interprétation ou d'une autre. La question centrale est qu'il est possible de présenter de bons arguments en défense de la position que vous avez apparemment défendue, en tant que président, en tant que représentant de la Commission de Recours. Cependant, ce fait ne répond toujours pas à la question de savoir si la Convention de Genève, ne serait-ce qu'à cause de la pratique internationale – article 31 de la Convention de Vienne – également dans la forme qu'elle assume dans la position commune, ne permet pas un vaste éventail d'interprétations.

C'est, à mon avis, la question décisive au sujet de droit international mais, comme je l'ai dit, pour moi, l'interprétation est autre. J'espère néanmoins avoir été assez clair en affirmant que cela ne traduit pas une divergence quant à la question de l'octroi de la protection. Je pense qu'il faut que cela soit bien clair. **Je** n'ai aucun doute moi non plus que nous aurions pu appliquer les critères de la Convention de Genève aux réfugiés du Kosovo, mais pour l'harmonisation européenne il est important qu'il y ait, en principe, une unité en ce qui concerne la nécessité de protection de la part des autres catégories. Le seul point de discord est la réponse apportée à la question: quelle est la forme la plus sensée d'accorder cette protection. Quelles sont les procédures réellement praticables; quelles procédures permettent de donner cette protection et, éventuellement aussi, d'y mettre fin? Je pense que c'est la question centrale.

5. **Friso Wijnen**

DÉPARTEMENT DE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION,
MINISTÈRE DE LA JUSTICE / PAYS-BAS

Les deux conférenciers, représentants d'Amnistie Internationale et du CERE, ont souligné l'importance d'une approche globale du débat. Dans ce contexte, ils ont évoqué le travail du Groupe de Haut Niveau sur l'Asile et la Migration. **Ils** ont exprimé leurs préoccupations en ce qui concerne ce groupe. Les plans d'action pourraient compromettre l'accès à la procédure, comme l'a affirmé la représentante d'Amnistie Internationale. Au niveau national,

on observe une incapacité à faire fonctionner le Groupe de Haut Niveau, comme l'a signalé Monsieur Baneke.

Je dois dire que je ne pense pas que les plans d'action minent la procédure d'accès ou qu'ils soient essentiellement répressifs. Cependant, c'est vrai que les États membres ont besoin de toute leur force et de toute leur créativité pour qu'ils soient mis en oeuvre. Ils ont notamment besoin de collaborer avec des organisations internationales, comme le CERE et Amnistie Internationale. J'espère que ces organisations sauront garder leur esprit critique, mais j'espère surtout qu'elles préservent leur attitude constructive, afin que l'approche globale soit couronnée de succès.

Réponse **Maria-Teresa Gil-Bazo**

J'aimerais répondre à ce commentaire. Je m'attendais à ce que quelqu'un le fasse, car ce n'est pas la première fois que je l'entends. C'est précisément pour cette raison qu'au début de mon intervention j'ai expliqué le rôle d'Amnistie Internationale dans ce contexte. Nous ne sommes pas un partenaire exécutant. Nous avons été accusés de ne pas être constructifs parce que nous ne pouvons donner aucune idée sur la manière dont il faut procéder au rapatriement des demandeurs d'asile non admis. Ce n'est pas le rôle d'Amnistie Internationale. Nous surveillons la situation des droits de l'homme dans le monde entier. C'est ce type d'information que nous pouvons donner aux gouvernements pour qu'ils puissent faire leur travail. C'est ce que nous nous efforçons de faire. Nous participons depuis le début aux réunions. Notre rôle est de veiller à ce que, quand les gouvernements disent qu'ils adoptent une approche globale qui tient compte de la protection des droits de l'homme, domaine qui constitue l'objet des préoccupations de notre organisation, cet engagement soit vraiment mis en pratique. Quand il s'agit de mesures de contrôle de l'immigration, nous reconnaissons le droit des États à contrôler qui entre sur leur territoire. Notre seule préoccupation est de veiller à ce que les personnes qui ont droit à la protection puissent faire valoir leurs droits. C'est le rôle que nous pouvons jouer et que nous aimerions pouvoir continuer à jouer à l'avenir.

Peer Baneke

Quand le Groupe de Haut Niveau a été institué, je crois que nous n'avons pas hésité à soutenir les principes de l'approche globale. En revanche, nous avons certains doutes quant au degré de concertation qui préside vraiment à cette approche. C'est pourquoi nous appelons à un plus grand engagement, non seulement au sein de l'Union européenne et entre les différents piliers, mais aussi au niveau des États membres, des différents départe-

ments et des départements au sein des départements. Nous pensons cependant que pour nous faire participer vraiment au débat, il ne suffit pas de nous inviter aux réunions, souvent un peu tard. Il faut au contraire nous faire participer depuis le début et nous donner la documentation nécessaire, afin que nous puissions faire partie intégrante du débat. Ce que je veux dire c'est que vous développez une nouvelle approche mais, pour nous, il s'agit aussi en effet d'une nouvelle approche. Par conséquent, nous ne sommes pas toujours en mesure de nous prononcer au moment voulu. Nous devons développer une orientation qui puisse conduire les agences concernées par les questions des réfugiés à établir un plus grand lien avec les organisations installées dans les pays d'origine, comme l'Union européenne et ses États membres le font actuellement entre les Ministères de la Justice, de l'Intérieur et des Affaires étrangères. Néanmoins, nous pensons que les plans, tels que nous les avons vus, mettent l'accent sur les mesures qui visent le contrôle et la régionalisation de la protection, et non sur l'analyse ou la lutte contre les causes profondes, pour assurer la défense des droits de l'homme, aussi bien dans les pays d'origine que dans les pays limitrophes, et c'est par conséquent sur ce point éventuellement que nous centrerons nos critiques.

Anne-Willem Bijleveld

En tant que représentant du HCR je devrais aussi me prononcer sur ce point. Nous nous réjouissons que le Groupe de Haut Niveau sur l'Asile et la Migration ait été créé. Nous nous y sommes employés. Au HCR, pour ma part et en votre nom, j'ai dû faire en sorte que mes collègues des autres bureaux soient disposés à adhérer au projet et à fournir les informations nécessaires sur les pays sélectionnés.

Cela n'a pas toujours été facile, mais je dois dire que nous avons joué notre rôle et que j'espère que nous pourrions continuer à le faire, car je considère qu'il s'agit d'une approche fondamentale et d'un concept extrêmement important. Nous sommes cependant un peu déçus car nous n'avons pas encore – et je souligne pas encore, car après avoir vu les plans d'action, je garde l'espoir que ce projet produira ses effets, et je dois dire à ce propos qu'ils contiennent d'intéressantes propositions – nous n'avons pas encore, disais-je, vu l'impact, l'argent disponible pour donner corps aux plans d'action. Par conséquent, c'est là que résident actuellement nos hésitations, parce que nous ne savons pas si cela va en rester au niveau du débat ou si nous allons vraiment voir des résultats, puisque, à notre avis, l'approche globale est l'approche correcte et, par conséquent, nous allons continuer à les encourager à poursuivre sur cette voie.

6. Pedro Matos

INSPECTEUR DE LA DIVISION DES RÉFUGIÉS (SEF) / PORTUGAL

J'aimerais approfondir la question provoquante soulevée par le Professeur Hailbronner en ce qui concerne l'absence d'un concept d'abus dans la Convention de Genève. En effet, nous qui nous occupons chaque jour des demandeurs d'asile, nous pouvons constater qu'il existe un abus manifeste de la part de nombreux d'entre eux, quand ils omettent leur véritable identité. Nous observons également que, au niveau législatif, il n'y a pas de mécanismes suffisamment efficaces pour empêcher la poursuite de ces abus, en particulier par la présentation de demandes d'asile multiples sous différentes identités. C'est le cas de la législation portugaise, mais je présume que les législations de beaucoup d'autres États membres n'ont pas non plus les mécanismes de défense suffisants face aux demandes d'asile abusives de ce type de demandeurs.

Je pense que, au niveau de l'Union européenne, quand le règlement EURODAC aura été mis en place, nous aurons là un instrument privilégié, au moins pour déceler ce type de situations.

Toutefois, puisque le Professeur Hailbronner a soulevé la question et a déclaré que la Suisse dispose de mécanismes efficaces pour lutter contre l'utilisation abusive du droit d'asile en présentant des demandes sous différentes identités, j'aimerais lui demander s'il pourrait nous expliquer brièvement quels sont ces mécanismes appliqués en Suisse.

Réponse **Kay Hailbronner**

Eh bien, je dirais que cette question s'adresse à Monsieur Gerber.

Jean-Daniel Gerber

En calculant le nombre de demandeurs d'asile per capita, la Suisse est de loin le pays d'Europe occidentale qui a le plus grand nombre de demandeurs d'asile de toute l'Europe. Par conséquent, je sais hélas que nous n'avons pas su être efficaces. Cependant, vu le nombre élevé de demandeurs d'asile que nous avons, nous envisageons de mettre en place un nouveau système, qui ne sera pas répressif mais qui fonctionnera plutôt, comme l'a dit Professeur Hailbronner, sur la base d'incitations que nous proposerons aux demandeurs d'asile qui acceptent de collaborer et de révéler leur identité. Ils n'auront pas à présenter leurs papiers, mais à apporter une certaine crédibilité à leur identité. Comment ce système fonctionnera-t-il?

Les avantages proposés à ceux qui accepteront de collaborer seront, par exemple, la possibilité de s'intégrer sur le marché du travail, ils auront également droit à un logement individuel au lieu d'un logement collectif. Grâce

à ce type d'incitations, nous pensons pouvoir en savoir un peu plus sur leur identité, puisque 70 à 80% des demandeurs d'asile qui arrivent en Suisse ne révèlent pas leur identité, ce qui nous empêche de traiter leurs dossiers ou de procéder à leur rapatriement. C'est l'un des principaux problèmes.

Le deuxième moyen dont nous disposons, et qui est évidemment déjà utilisé, puisque nous ignorons l'identité, ce sont les tests linguistiques et géographiques, qui nous permettent, en quelque sorte, de découvrir qui est la personne et d'où elle vient. Je sais que d'autres pays, comme la Hollande, l'Allemagne, la Suède, travaillent de la même manière. Mais le fait est que, malgré ces mesures, nous avons toujours un nombre très élevé de demandeurs d'asile. Nous ne savons pas si ces mesures restrictives suffiront à faire baisser l'immigration illégale en Suisse. L'avenir nous le dira. Nous espérons ne pas avoir à adopter des mesures répressives et pouvoir agir grâce à un régime d'incitations.

7. **Jon Annes van der Klaauw**

HAUT-COMMISSARIAT POUR LES RÉFUGIÉS

J'aimerais reprendre deux points du débat. Le premier concerne le Groupe de Haut Niveau. En effet, étant basé à Bruxelles, j'ai suivi le projet de très près, au nom du HCR. J'aimerais juste ajouter que notre organisation a participé étroitement au développement des plans.

A l'époque, nous avons accueilli favorablement cette approche, précisément parce que, bien que ses éléments ne soient pas si innovateurs que cela, c'était la première fois qu'une telle approche était adoptée au niveau européen: poser les problèmes des réfugiés et de la migration sous divers angles; et cet exercice est toujours valable.

Je crois qu'en ce moment, comme cela a été dit, le problème c'est la phase de l'implantation. Ce n'est pas facile de mettre en oeuvre les plans, pour les raisons déjà évoquées ici. Mais je pense qu'il y a une question un peu plus fondamentale pour nous ici: bien que l'approche du Groupe de Haut Niveau ait été présentée comme une approche globale avec ces caractéristiques, cette initiative est en même temps, telle que je l'entend, testée en tant que contribution à la gestion de la migration. C'est-à-dire analyser les causes qui sont à l'origine des flux migratoires et de réfugiés qui arrivent en Europe, réfléchir au rôle des régions d'origine et au rôle que peuvent jouer les pays d'immigration ici, en Europe, et les pays d'asile.

Le concept d'approche globale peut aussi être envisagé sous une autre perspective, et je crois que c'est surtout notre problème ici. Si nous analysons les conclusions sur les approches globales, nous voyons que ce

concept englobe, par exemple, le développement de capacités dans les régions d'origine; il englobe les programmes de relogement; il englobe même les actions préventives dans les pays d'origine. Bien qu'ils soient présents dans les plans du Groupe de Haut Niveau, ces éléments sont moins soulignés que les autres. Je dirais que c'est bien, si le Groupe de Haut Niveau assume, à notre place, la gestion de la migration. C'est en tout cas un défi pour le HCR que d'analyser les différentes composantes de l'approche, le concept d'octroi de l'asile ou d'accueil dans la région, la régionalisation de l'entrée de réfugiés; et de voir comment nous envisageons tout cela, comment nous envisageons le retour. Sur ce plan, la collaboration vaut certainement la peine d'être poursuivie.

La nature des questions que j'aimerais poser sur le fonctionnement du Groupe est beaucoup plus, non pas fondamentale, mais conceptuelle.

J'aimerais revenir à l'autre débat que nous avons eu – le Professeur Hailbronner, le Professeur Weil et Monsieur Lehnguth – sur certains aspects de la Convention de Genève. En effet, ce matin, le Ministre Schily a évoqué le rôle des États dans l'application de la Convention et du droit d'asile. Il a répété que c'est beaucoup plus, je dirais, un *freizügiger Akt*, un acte au nom de l'État pour agir, et peut-être ne devrait-il pas passer par toutes les formalités légales. J'avais déjà entendu cette approche auparavant, de la part de Monsieur Matzke, quand il a expliqué son document de stratégie, dans lequel il défendait aussi ce point de vue sur l'octroi de l'asile, non pas peut-être sur la base d'une approche reposant sur des droits, mais en tant qu'acte discrétionnaire de l'État. Je crois qu'il s'agit d'un débat fondamental. Il est lié à l'argumentation qui défend que la Convention de Genève fait partie du corps de traités sur les droits de l'homme, ou qui en faisait partie quand elle a été conçue comme un accord interétatique, mais nous pouvons considérer aussi qu'elle s'est développée et qu'elle a conquis sa place dans le corps des traités sur les droits de l'homme, l'asile étant devenu un droit en soi. J'aimerais aussi rappeler le débat en cours actuellement au sein de l'Union européenne sur la Charte des Droits fondamentaux et sur l'introduction du droit d'asile dans cette Charte. Tous les problèmes existants y sont. Je crois qu'il s'agit vraiment d'une question cruciale. Nous avons affirmé au HCR que le droit d'asile ne figure pas, en effet, dans la Convention de Genève, mais il est prévu dans un ensemble de résolutions adoptées par l'Assemblée Générale des Nations Unies, qui ont développé ce concept, ainsi que dans le cadre du Conseil de l'Europe.

Ce droit est très débattu en ce moment dans l'Union européenne, qui vient d'élaborer sa Charte.

Réponse **Kay Hailbronner**

Je pense que l'idée de l'interdiction du refoulement en tant que droit individuel ne peut pas être mise en cause. Nous sommes entièrement d'accord sur ce point, je pense. La question qui se pose alors est, en grande partie, une question académique, parce que dans la majeure partie des cas de personnes qui s'adressent à nous c'est bien l'application de l'interdiction du refoulement qui est en jeu. La question sur laquelle les points de vue divergent, même si c'est de moins en moins, consiste à savoir si je dois permettre l'accès au processus d'asile au sens strict, mais ici aussi je pense que, même s'il n'y a pas d'obligation aux termes de la Convention de Genève, nous sommes d'accord, en Europe, pour qu'il y ait un processus, de quelque type que ce soit, pour toute personne pouvant apporter des éléments plausibles concernant la persécution politique dont elle fait l'objet.

Nous parlons de *minimum standards of procedure*. Mais alors, peut-être ne devrions-nous pas soulever des problèmes fictifs.

Quand nous parlons d'évaluation et de l'aspect souligné par le Ministre Schily – et, dans cette mesure, je considère l'attitude correcte –, nous n'intégrons pas dans ce système, que je ne veux pas mettre en cause, des situations où il y a une *political determination* – un exemple serait le Kosovo et la fin du statut de protection temporaire – et qui, par conséquent, ont une fin sans que nous ayons à parcourir des milliers de dossiers individuels pour vérifier, par exemple, si la situation au Kosovo a changé significativement. Je crois qu'il faut réfléchir à ce sujet, mais je pense qu'il serait complètement irréaliste de notre part et que cela n'avancerait pas à grand chose de mettre en question maintenant l'interdiction du refoulement en tant que droit individuel. Nous ne nous sentirions pas bien non plus si cette décision était purement politique ou prise selon des critères politiques. Je pense que si c'était le cas, nous abandonnerions en quelque sorte une partie intégrante de notre acquis communautaire. Mais, une fois encore, quand nous observons et nous analysons ce sujet dans un contexte plus vaste, en ce qui concerne la protection subsidiaire, la fin de la protection et les autres aspects analogues, nous devons tenir compte d'éléments tels que la décision politique et nous ne pouvons pas limiter la perspective aux procédures judiciaires individuelles.

Commentaires

Detlef Wasser

MINISTÈRE DE LA JUSTICE / ALLEMAGNE

J'aimerais encore parler de la juridification et attirer l'attention sur le fait que, dans l'avenir, nous n'aurons plus au niveau de l'Europe uniquement

deux joueurs – la Commission et le Conseil – mais aussi la Cour de Justice européenne.

A mon avis, la volonté de prendre la Convention de Genève comme base de l'harmonisation du droit d'asile en Europe n'est pas seulement le fruit d'une décision politique prise à Hambourg, mais elle était déjà exprimée dans le droit primaire européen, notamment à l'article 63 du Traité de la Communauté européenne. Nous pouvons y lire, d'une part, que l'harmonisation en matière d'asile se fera selon la Convention de Genève, et, d'autre part, l'article 68 stipule que les procédures de décision sont d'abord décidés à la Cour de Justice. En considérant tout cela, j'entrevois des décisions intéressantes de la part de la Cour de Justice européenne qui devra étudier la Convention de Genève et, peut-être, pour cela, j'émetts ici le vœu qu'à l'avenir nous définissions de manière précise les instruments juridiques, que nous ne gênions pas, mais que nous aidions la Cour de Justice européenne; c'est-à-dire que nous présentions des règlements précis. Telle est la vision du Conseil, notre vision en tant que législateur en la matière.

118

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

Geza Tessenyi

CONSEIL DE L'EUROPE

J'aimerais remercier Erika Feller d'avoir évoqué, dans son intervention, certaines recommandations du Conseil de l'Europe en parlant de questions telles que le pays tiers sûr, la protection temporaire et autres. Dans ce contexte, je voudrais dire qu'il existe un ensemble croissant de textes juridiques du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui a adopté ces recommandations. Ces recommandations ont été adoptées avec la participation de 14/15 membres de l'Union européenne, membres du Conseil de l'Europe. Nous sommes donc en train de faire la même chose que les gouvernements, mais dans une ville autre que Bruxelles.

Puisque nous parlons de protection temporaire et de tout le système de protection, je crois qu'il convient de rappeler – le Professeur Hailbronner y était, en septembre dernier, à Strasbourg, quand a été lancé le débat sur la protection temporaire et qui s'est terminé, je suis heureux de vous l'apprendre, il y a six semaines, par une recommandation du Comité des Ministres sur la protection temporaire –, il convient de rappeler, disais-je, que nous avons ici un document qui traduit le consensus de 41 États membres du Conseil de l'Europe et du HCR. Ce dernier a en effet participé très activement à l'élaboration du texte pour tout ce qui a concerné la protection temporaire. Celle-ci consiste en une mesure pratique, à caractère exceptionnel, limitée dans le temps, qui englobe le régime de protection prévu dans la Convention de 1951 et dans le Protocole de

1967, les bénéficiaires de la protection temporaire pouvant être aussi des réfugiés couverts par la Convention et par le Protocole.

L'octroi de la protection temporaire ne doit pas exclure la reconnaissance du statut de réfugié en vertu de ces instruments. Le document en question établit aussi nettement un lien entre la procédure d'examen des demandes d'asile et la durée de la protection temporaire.

Il contient quelques précisions supplémentaires, notamment sur la non indication de certaines limites de temps durant lesquelles la procédure peut être suspendue, mais il met l'accent, en tant que document consensuel, sur la nécessité d'examiner les demandes au plus tard quand termine la protection temporaire. Je crois que tout le monde est à peu près d'accord en ce qui concerne les pays tiers sûrs, la protection temporaire, le retour des demandeurs d'asile non admis, les solutions efficaces adoptées par des demandeurs d'asile, dont la demande a été refusée, contre la décision d'expulsion, etc., qui constituent un ensemble d'instruments de réglementation sans force juridique obligatoire, mais qui pourront s'avérer très utiles dans le cadre de la définition future d'un système commun européen d'asile. J'aimerais d'ailleurs réitérer et souligner que les 15 États membres de l'Union européenne, les 15 gouvernements, sans exception, ont signé ce document, récemment, aux cours des quatre dernières années.

Wolf Szymanski

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR / AUTRICHE

J'aimerais simplement vous faire part de notre expérience de conjugaison de la Convention de Genève et de la protection temporaire dans l'affaire du Kosovo. A cet effet, il n'est peut-être pas inutile de rappeler deux décisions prises par la Cour Administrative autrichienne, à des moments différents, à propos de la même question. Il y a une décision de la Cour qui date de fin septembre de l'année dernière et selon laquelle, en règle générale, la population albanaise du Kosovo remplit les conditions actuelles de la définition de réfugié aux termes de l'article 1^{er} de la Convention de Genève. Une autre décision, relativement récente – avril de cette année – de la Cour Administrative autrichienne dit exactement le contraire. A l'heure actuelle, un Albanais Kosovar ne relève pas de l'article 1^{er} de la Convention de Genève. Si nous avons géré l'affaire du Kosovo uniquement du point de vue de la Convention de Genève, nous devrions maintenant traiter des milliers de dossiers pour lesquels l'octroi du statut de réfugié devrait donné lieu à l'acte contraire de la non reconnaissance du statut de réfugié. La conséquence pour nous ne peut être que celle d'harmoniser dans les futurs règlements ces deux instruments de manière à ce

que tout citoyen se trouvant sur le territoire autrichien puisse, naturellement et à tout moment, recourir à la Convention de Genève et à l'octroi d'asile correspondant, mais, en contrepartie, que durant la période où est accordée la protection temporaire, la décision d'accorder effectivement une protection soit reportée jusqu'à la fin de cette période. La Convention de Genève jouera alors seulement un rôle; il faudra décider au cas par cas si, à la fin de la période de protection temporaire, la personne remplit les conditions visées à l'article 1^{er} de la Convention de Genève.

En règle générale, ce ne sera pas le cas, comme l'a démontré la décision de la Cour, et la demande d'asile présentée sera rejetée faute de fondement. Grâce à ce système, nous éviterions une situation comme celle que nous avons actuellement en Autriche, où nous avons près de 3000 demandes d'asile de Kosovars à traiter et qui vont probablement passer par toutes les instances.

120

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

António Lencastre Bernardo

DIRECTEUR GÉNÉRAL DU *SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS*

(SEF) / PORTUGAL

Je m'appelle António Lencastre Bernardo et je suis Directeur du *Serviço de Estrangeiros e Fronteiras* du Portugal. Pendant la Présidence portugaise de l'Union européenne, j'ai assuré la présidence du Groupe de Haut Niveau sur l'Asile et la Migration. C'est justement à propos du travail de ce groupe que je voudrais faire quelques commentaires, puisque ce thème a été abordé ici. Les commentaires sont évidents, mais je pense qu'ils doivent tout de même être faits.

Le premier est que, comme cela a été dit ici et comme nous le savons tous, il s'agit d'une nouvelle approche des questions d'asile et de migration. Nous comprenons donc tous aisément qu'il est difficile de créer des conditions, y compris des conditions financières, et même d'adapter les structures et les mentalités à cette nouvelle manière d'aborder les problèmes d'asile et de migration. Évidemment, nous sommes tous conscients que ce serait plus facile de garder une approche purement répressive. Ce serait beaucoup plus facile, mais nous savons tous, et moi, en tant que directeur d'un Service de Frontières et d'Immigration, je le sais fort bien, que cette approche n'est pas la bonne. Nous devons donc en trouver d'autres et celle-ci en est une qu'il faut essayer.

Le deuxième commentaire que je voudrais faire concerne l'énorme difficulté rencontrée dans l'implantation des plans d'action vis-à-vis des pays cibles qui ont été choisis. Et je dirais même que pour nombre de ces pays,

il nous est carrément difficile de les contacter, même à travers les organisations non gouvernementales. C'est bien beau de dire que nous allons mettre en œuvre des actions et le faire vite, mais le problème vient après, au niveau pratique. Et c'est extrêmement difficile.

Le troisième commentaire que j'aimerais faire c'est que la mise en œuvre des plans d'action est un travail de longue haleine. Je voudrais rappeler ici que, lors d'une des réunions que nous avons eues avec les pays tiers – la Présidence portugaise a eu des réunions avec plusieurs pays tiers et les organisations internationales – avec nos collègues de Suisse, qui sont franchement plus avancés que nous en la matière, nous avons été prévenus que le travail dans lequel nous nous engageons exige ténacité, patience, temps. On a souvent envie de laisser tomber et il faut souvent tout recommencer à zéro. Les succès ne sont pas immédiats, ils ne sont pas absolus, ils sont très relatifs. Un aspect très important souligné par les Suisses est celui-ci: vous vous engagez, en ce moment, dans une procédure longue et pour laquelle vous devez vous armer de patience.

Par ailleurs, la Présidence portugaise, et pas seulement elle, a eu des réunions avec les organisations non gouvernementales et je pense que ce type de coopération va évidemment se poursuivre à l'avenir. Je n'ai aucun doute là dessus.

Enfin et pour ne pas donner seulement une image de difficulté, j'aimerais annoncer aussi une bonne nouvelle: le Conseil Affaires Générales qui s'est réuni les 12 et 13 juin, au Luxembourg, a adopté le plan d'action pour l'Albanie et pour la région limitrophe, et il a approuvé l'ensemble des mesures susceptibles d'être implantées d'ici la fin de l'an 2000, les "délivrables". Je crois donc que c'est aussi une bonne nouvelle annoncée aujourd'hui à la conférence.

Anne-Willem Bijleveld

Je considère que l'après-midi a été très intéressante. Il y a eu beaucoup de commentaires et, comme cela a déjà été dit, nous ne devons pas nous attendre à de véritables conclusions, mais le plus important, à mon sens, c'est d'avoir beaucoup de cartes sur la table. Il s'agit évidemment d'un long processus et, à présent que les cartes sont sur la table, il faut poursuivre ce type de débat, sous ses différentes formes, afin d'avancer et de faire en sorte que les opportunités qui sont devant nous soient de véritables opportunités, et pour que nous puissions surmonter les énormes problèmes auxquels nous sommes tous confrontés. Je vous remercie très sincèrement de votre participation constructive.

122

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

TROISIÈME SÉANCE
Vers une Procédure d'Asile Commune

Introduction

123

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

Notre débat de ce matin concerne une procédure d'asile commune pour l'Union européenne. J'ai l'honneur de pouvoir présider un débat, qui compte avec la collaboration de collègues et de participants de grand renom, et je suis curieux de connaître les conclusions que nous aurons tirées, à la fin de la matinée. L'idée de créer une procédure d'asile commune date déjà de quelques années. A l'époque, sous la Présidence autrichienne, j'ai exposé devant le Conseil, l'idée de réaliser une enquête sur les avantages d'une politique d'asile commune.

Ayant été acceptée, cette proposition a été incluse dans le plan d'action pour un espace de liberté, de sécurité et de justice, défini par le Conseil en 1998.

La question de la création d'une procédure commune d'asile a été ensuite débattue, lors du Conseil européen de Tampere, en octobre de l'année dernière. Les chefs d'État et de gouvernement ont alors décidé d'un commun accord que la législation communautaire devrait, à long terme, aboutir à une procédure commune d'asile et à un statut uniforme pour les bénéficiaires de l'asile. Comme première étape, la Commission a été chargée de présenter dans un délai d'un an un document sur la procédure commune d'asile. Toutefois, ni la nature de ce document, ni les questions que celui-ci devrait traiter n'ont été explicitement définies. J'ai pleinement conscience qu'aujourd'hui nous ne serons pas en mesure d'ébaucher un projet pour le document. Je crois, cependant, que nous pourrions débattre un ensemble de points fondamentaux, qui pourront ensuite être élaborés dans le document de la Commission.

I. OBJECTIFS DE LA PROCÉDURE COMMUNE D'ASILE

Le premier point, que j'aimerais souligner ici, concerne les objectifs de la procédure commune d'asile. On peut affirmer qu'une procédure commune d'asile est le résultat logique des efforts entrepris en vue de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Selon le Conseil européen de Tampere, l'enjeu représenté par la création d'un espace de cette nature repose, entre autres, sur le droit de l'individu à circuler librement dans toute l'Union européenne. Ce droit ne doit pas être une prérogative exclusive des citoyens de l'Union, mais plutôt s'appliquer également à ceux qui, de façon justifiée, sont amenés par diverses circonstances à essayer d'entrer dans notre territoire. Cela rend impérative l'élaboration d'une politique commune d'asile par l'Union européenne. Une procédure commune d'asile pourra constituer une étape significative de ce processus. Autre objectif capable d'être réalisé grâce à une procédure commune d'asile est celui de la certitude juridique. Un demandeur d'asile, qui sollicite l'asile dans un des États membres, doit pouvoir assumer que la décision prise au sujet de sa demande sera la même, quel que soit l'État membre où il présenterait sa demande.

Ceci est d'autant plus important que les États membres ont décidé, dans la Convention de Dublin, que seulement un État membre peut être chargé de l'examen d'une demande d'asile. Si un État membre rejette une demande, le demandeur d'asile, en principe, ne peut plus avoir accès à la procédure d'un autre État membre. Une procédure commune d'asile réduira le risque de décisions incohérentes dans des situations identiques, ce qui rendra immédiatement la position juridique du demandeur d'asile plus claire et plus uniforme.

J'ai mentionné certains arguments en faveur d'une procédure commune d'asile, sans prétendre avoir considéré tous ses aspects. J'espère, en effet, que le débat mettra en évidence d'autres objectifs et qu'il complètera ou présentera quelques subtilités, relativement aux exemples que je viens de donner.

II. INTERPRÉTATION DE LA PROCÉDURE COMMUNE D'ASILE

Outre le fait d'établir les objectifs que nous prétendons atteindre à l'aide d'une procédure commune d'asile, nous devons définir avec exactitude la façon, dont la procédure devra être correctement interprétée. Naturellement, cela exige une préparation judicieuse – ce n'est pas par hasard, si la procédure commune d'asile a été présentée, à Tampere, comme un projet à réaliser à long terme. Toutefois, cela ne veut pas dire, qu'entre temps, le sujet peut rester sur l'étagère. Une solide préparation exige que nous commencions, dès maintenant, à définir la façon dont

nous prétendons réaliser une procédure commune d'asile – par exemple, en développant avec fermeté, à court terme, la politique européenne d'asile dans la perspective, à long terme, d'évoluer vers un régime commun d'asile.

L'élaboration d'une procédure commune d'asile semble constituer un prolongement logique de l'implantation de l'ensemble des mesures, annoncées dans le Traité d'Amsterdam. Cependant, nous nous trouvons devant deux scénarios possibles: un scénario strictement procédural et un scénario intégré.

1. Dans le scénario strictement procédural, la procédure commune d'asile sera spécifiquement centrée sur des thèmes *directement* liés à la procédure. Dans ce cas, la procédure commune d'asile pourra être considérée comme une séquence logique de normes minimales concernant une procédure d'asile à établir postérieurement. En tout cas, cela devra présupposer une politique harmonisée relativement à certaines matières procédurales, notamment:

- Accès à la procédure d'asile;
- Procédures accélérées;
- Instances suivies par les institutions juridiques nationales et européennes, y compris les termes et conditions d'admissibilité;
- Droit à un interprète et à une assistance juridique pendant toutes les phases du processus d'asile;
- Résolution des demandes d'asile réitérées et demandes de réexamen.

2. Dans le scénario intégré, la procédure commune d'asile aurait des implications plus amples. Outre les accords relatifs à la législation concernant la procédure en matière d'asile, les États membres célébreraient aussi, dans ce cas, des accords au sujet de l'exécution équitable du rapatriement volontaire et forcé et de l'évaluation commune des renseignements relatifs aux pays d'origine, en vue de prendre des décisions en matière d'admission et de rapatriement. Dans ce scénario plus vaste, les États membres devraient également aboutir à des accords communs sur les facilités identiques à concéder aux demandeurs d'asile, ainsi que sur une politique d'accueil uniformisée.

Le scénario intégré a l'avantage de couvrir tous les aspects du déroulement du processus d'asile. Il va donc dans le sens de l'approche globale de la politique d'asile, proposée à Tampere, qui met l'accent, entre autres, sur la promotion des relations de partenariat avec les pays d'origine.

III. BÉNÉFICIAIRES DE LA PROCÉDURE COMMUNE D'ASILE

Outre les objectifs et l'interprétation de la procédure commune d'asile, un autre facteur fondamental est le groupe cible, auquel sont destinées ces

procédures. Comme je l'ai déjà mentionné, les chefs d'État et de gouvernement, réunis à Tampere, ont décidé d'un commun accord que "la législation communautaire devrait, à long terme, aboutir à une procédure commune d'asile et à un statut uniforme pour les bénéficiaires de l'asile". Tout comme l'expression "procédure commune d'asile", l'expression "statut uniforme" laisse, elle aussi, une certaine marge d'interprétation. A-t-on l'intention de réserver le statut uniforme, exclusivement, à ceux qui sont l'objet de la Convention de Genève ou d'étendre ce statut, aussi à ceux qui ont obtenu une certaine forme de protection subsidiaire?

A mon avis, il est fondamental de répondre à cette question. Au cours de ces dernières années, la protection subsidiaire a acquis une importance considérable. Actuellement, les États membres de l'Union européenne concèdent, plus fréquemment, une protection subsidiaire qu'une protection ayant pour base la Convention de Genève. La question concernant le groupe cible va être de nouveau posée, cette année, lorsque la Commission présentera sa proposition relative aux critères minimaux, en matière de procédures d'asile. D'ici là, il faudra trouver la réponse à la question formulée ci-dessus, en vue de la future création d'un régime commun d'asile.

Mesdames et Messieurs,

Mon introduction est centrée sur trois aspects essentiels: les objectifs, l'interprétation et les bénéficiaires de la procédure commune d'asile. A l'avenir, ces trois aspects devront être plus approfondis. Ils doivent être clarifiés, afin que la procédure commune d'asile signifie plus qu'un concept abstrait. Je présume que le document de la Commission nous donnera de nouvelles voies de réflexion et stimulera, ainsi, le débat sur cette matière.

Mais avant même que la Commission nous présente son document, nous allons déjà ouvrir la discussion, aujourd'hui, et peut-être parviendrons-nous à jeter une certaine lumière sur le thème de la création d'une procédure commune d'asile.

Nous avons l'avantage de pouvoir échanger librement des idées à ce sujet, puisque, comme je l'ai déjà mentionné, rien n'est encore décidé et il n'existe aucune proposition pendante sur cette matière. De plus, les grandes lignes de la procédure commune d'asile doivent encore être définies. J'espère que nous saurons profiter au maximum de cette possibilité, inédite, qui nous est offerte aujourd'hui, pour exposer des idées, des opinions et des suggestions.

Maj-Inger Klingvall¹

MINISTRE DE LA COOPÉRATION POUR LE DÉVELOPPEMENT,
LA MIGRATION ET LA POLITIQUE D'ASILE DE LA SUÈDE

Monsieur le Président, Chers Collègues,

Le Sommet de Tampere représente un pas important dans le développement d'un système commun européen d'asile. Dans ses conclusions, il appelle à une volonté politique forte pour appliquer le Traité d'Amsterdam dans le domaine de la politique d'asile. Les Chefs d'État et de gouvernement nous ont adressé un message clair. Il est temps de leur prouver que nous sommes à la hauteur de leurs conclusions, en prenant des mesures et en montrant que nous sommes disposés à faire des concessions pour atteindre les objectifs tracés à Tampere.

Je pense que l'Union européenne doit créer un instrument juridiquement obligatoire en matière de procédures communes d'asile. En règle générale, le fossé entre pays riches et pays pauvres, sûrs et non sûrs, est mis en évidence quand de grands nombres de personnes arrivent dans l'Union européenne et y demandent l'asile. Pour beaucoup de gens dans le monde, les pays européens représentent la sécurité humaine et l'accès aux opportunités. Toutefois, cela ne doit pas être considéré comme un grand problème pour nous ou comme un obstacle à l'harmonisation. Bien au contraire,

cette harmonisation contribuerait à résoudre différents problèmes, puisque chaque État membre aurait la garantie que tous les autres défendent un certain niveau commun de procédures d'asile. Cela se traduirait non seulement par une garantie juridique, tant pour les États membres que pour les demandeurs d'asile eux-mêmes, mais cela permettrait aussi, à long terme, un partage naturel des responsabilités, puisque chaque pays attirerait les

¹ Elle est membre du Parti Social Démocratique suédois. Elle a toujours exercé sa profession dans le domaine social et dans d'autres domaines connexes. Avant d'être responsable du portefeuille de la coopération pour le développement, la migration et la politique d'asile, elle a été ministre de la Sécurité Sociale, la Santé et les Affaires Sociales.

demandeurs d'asile dans des conditions pratiquement identiques. En outre, grâce à ces normes harmonisées, nous pourrions mieux exécuter nos obligations d'octroi de protection internationale et d'intégration dans notre société.

Le Traité d'Amsterdam exige l'adoption, par le Conseil, de mesures concernant des normes minimales applicables à certaines questions. La Résolution du Conseil de 1995 sur les Garanties Minimales relatives aux Procédures d'Asile marque le point de départ du débat autour d'un futur instrument en matière de procédures d'asile.

Toutefois, les normes minimales adoptées ne devront pas être de nature à assurer l'harmonisation au niveau du plus petit dénominateur commun. Il faudra viser un niveau d'harmonisation le plus élevé possible et réaffirmer les principes fondamentaux de la législation en matière d'asile et de droits de l'homme. Cet objectif a lui aussi été souligné par les Chefs d'État et de gouvernement à Tampere.

Nous devons être à la hauteur des valeurs humanitaires européennes et veiller à ce que chaque demandeur d'asile puisse toujours avoir le droit de, sans tarder, présenter oralement son cas à un fonctionnaire des services liés à l'asile. En outre, les procédures d'asile devront être particulièrement sensibles aux besoins des groupes vulnérables, tels que, par exemple, les femmes traumatisées, les handicapés et les enfants.

Je tiens à signaler à ce propos que, en Suède, quand on sait d'emblée qu'une femme demandeuse d'asile a vécu une situation particulièrement difficile, on lui garantit le droit d'être assistée par une responsable des services liés à l'asile, par une interprète et par une conseillère juridique. Elle dispose également de l'aide spécialisée d'un(e) psychologue, par exemple. Les principes fondamentaux de la Convention relative aux droits de l'enfant doivent être intégrés dans la procédure d'asile et respectés tout au long de celle-ci. Cette exigence a été confirmée par les Chefs d'État et de gouvernement dans le Plan d'Action de Vienne. A ce propos, les débats menés sur la politique de l'asile font ressortir que le principe du "meilleur intérêt de l'enfant" doit être intégré dans la législation nationale en matière d'asile de chaque État membre. Dans ce contexte, nous avons introduit, dans la Loi sur les Étrangers suédoise, une disposition selon laquelle dans les cas impliquant un mineur une attention particulière devra être accordée à la santé et au développement de ce dernier, le meilleur intérêt de l'enfant devant être toujours clairement défendu durant tout le processus d'asile.

En gros, cela signifie que durant toutes les phases du processus d'asile – la réception, les délibérations sur le regroupement familial et les motiva-

tions pour l'octroi d'un permis de séjour – le meilleur intérêt de l'enfant est pris en considération.

Dans le cas des mineurs non accompagnés, leurs demandes d'asile doivent, de préférence, être examinées par des fonctionnaires des services liés à l'asile spécialisés en matière d'enfants. Il faut aussi que le processus soit rapide. A mon avis, il est important de défendre le droit fondamental de tout être humain à demander l'asile et d'assurer à tout mineur réfugié le droit de présenter oralement son cas et que celui-ci soit examiné sur une base individuelle. Ce principe est non seulement en conformité avec les instruments internationaux mais il est également dans la ligne des Conclusions de Tampere.

En Suède, le processus d'asile repose sur le principe d'une procédure unique. Nous ne devons pas oublier que le droit de demander l'asile est un droit fondamental, prévu à l'article 14 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, ainsi que dans d'autres instruments internationaux et régionaux. Selon les valeurs européennes communes, les États membres doivent assurer la protection des personnes qui en ont besoin, raison pour laquelle il est crucial que les procédures d'asile se centrent sur le demandeur. Dans la pratique, cela signifie qu'il est vital de rendre les procédures d'asile aussi claires et simples que possible pour ce dernier. La question de savoir si un demandeur d'asile est éligible pour bénéficier d'une protection en vertu de la Convention de Genève ou d'un autre instrument international, ou s'il a besoin d'une quelconque protection, devrait être déterminée dans le cadre d'une procédure unique et, selon moi, de préférence par une autorité unique.

L'expérience suédoise qui consiste à appliquer une procédure unique pour examiner la demande d'asile s'est avérée efficace en termes d'économie de frais et de temps, puisque tout le travail est réalisé par une seule et même autorité. Cette approche permet d'assurer l'analyse globale de toutes les possibilités de protection pour le demandeur d'asile et de garantir un niveau élevé de rigueur juridique.

En outre, les possibilités de recevoir un permis de séjour pour d'autres raisons, comme le regroupement familial ou des raisons humanitaires, sont automatiquement examinées.

Les concepts de la Convention de Genève sont les piliers des instruments sur l'asile appliqués en Suède. La Loi sur les Étrangers suédoise a été révisée en 1997. Cette révision a notamment introduit une interprétation plus large des fondements selon lesquels un individu peut être considéré comme réfugié. D'après la nouvelle formulation de l'encadrement juridique suédois, la Convention de Genève ne s'applique pas uniquement

aux individus qui font l'objet d'une persécution par l'État et les autorités respectives, mais elle comporte aussi le principe de l'agent de persécution non étatique comme fondement pour l'octroi du droit d'asile. Cette interprétation plus large s'explique essentiellement par le développement des conflits intérieurs au cours de la dernière décennie, impliquant un grand nombre d'acteurs. Assurer la protection d'un individu qui cherche un refuge parce qu'il est persécuté, cela fait partie de notre tradition européenne, et c'est aussi l'une des raisons pour lesquelles je me réjouis tout particulièrement des Conclusions du Sommet de Tampere, qui nous appellent à baser, à l'avenir, notre travail dans le domaine de l'asile sur l'application pleine et intégrale de la Convention de Genève.

Pas tous les États européens reconnaissent que la persécution par un agent non étatique confère le statut de réfugié, à la lumière de la Convention de Genève. Cette question est particulièrement importante pour moi et j'ai l'intention de continuer à travailler, durant la Présidence suédoise, dans le sens des Conclusions du Sommet de Tampere, en soulignant l'importance de poursuivre l'harmonisation de la réglementation européenne en matière de procédures d'asile et de l'introduction de l'agent de persécution non étatique comme motif de l'octroi du statut de réfugié.

Il y a aujourd'hui dans le monde des situations qui ne sont peut-être pas couvertes par les dispositions de la Convention de Genève. Le Sommet de Tampere a affirmé la nécessité d'instituer des formes subsidiaires de protection, afin que nous tenions nos engagements internationaux.

La Suède a jugé nécessaire d'élargir le droit à la protection et d'adhérer à d'autres principes internationaux. Par conséquent, dans notre encadrement juridique, la protection est également accordée: 1) aux personnes qui ont des craintes fondées de punition corporelle ou d'être condamnées à mort, d'être torturées ou soumises à toute punition ou à tout traitement inhumain ou dégradant; 2) aux personnes qui, à cause d'un conflit armé intérieur ou extérieur, ont besoin de protection; et 3) à toute personne qui, en raison de son sexe ou de son homosexualité, a des craintes fondées de faire l'objet d'une persécution.

A la lumière du Traité d'Amsterdam et du Sommet de Tampere, je pense que nous devons nous efforcer d'introduire des dispositions semblables dans les normes européennes, de manière à ce que la protection subsidiaire puisse faire partie d'un régime de protection européen.

Le principe qui vise une plus grande cohérence et l'harmonisation de l'ensemble des politiques de l'Union européenne est consacré dans le Traité d'Amsterdam.

Les Conclusions de Tampere indiquent les domaines dans lesquels il est particulièrement important d'arriver à des accords communs. A titre d'exemple, il a été mentionné que les efforts visant un système commun européen d'asile doivent prendre en considération des conditions minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile. Ce sera l'une des questions prioritaires pour la Présidence suédoise. Les États membres devraient poursuivre l'objectif commun de permettre au demandeur d'asile de vivre une existence digne en attendant la décision finale sur son cas. Il faut mettre l'accent sur la nécessité de permettre au demandeur d'asile de subvenir lui-même à ses besoins. Il faut aussi qu'il y ait d'activités importantes disponibles pour le demandeur d'asile, afin qu'il puisse en bénéficier plus tard dans sa vie, que le permis de séjour lui soit accordé ou qu'il doive repartir dans son pays d'origine.

Le Plan d'Action de Vienne met en évidence l'importance des droits des enfants. La Suède a une longue tradition qui consiste à accorder les droits les plus amples aux enfants demandeurs d'asile, tels que le droit à la santé et à l'enseignement. Le droit d'aller à l'école, consacré dans la Convention relative aux droits de l'enfant, est particulièrement important, tant pour l'intégration dans le pays d'accueil que pour le retour dans le pays d'origine.

Pour conclure, j'aimerais souligner qu'un instrument européen en matière de procédures d'asile doit être harmonisé à un niveau élevé et dans l'esprit des propositions faites dans les Conclusions de Tampere et dans le Plan d'Action de Vienne. Notre procédure commune d'asile devra être fondée sur une procédure unique. Un accord commun sur l'interprétation de la Convention de Genève, ainsi que sur l'introduction du principe d'agent de persécution non étatique sont des objectifs importants pour pouvoir garantir pleinement aux réfugiés le droit à la protection internationale. En outre, il faut accorder une attention particulière aux groupes vulnérables, selon nos valeurs européennes communes ainsi que nos engagements internationaux et régionaux. Par ailleurs, nous ne devons pas négliger les liens entre la procédure d'asile proprement dite et les autres facteurs importants, comme les conditions d'accueil des demandeurs d'asile. Laissez-moi signaler, pour terminer, que durant la Présidence suédoise, plus précisément en mars 2001, nous allons organiser un séminaire sur les "Enfants dans les conflits armés et les enfants déplacés". Nous prévoyons également de réaliser un séminaire sur les mesures nécessaires à la mise en place d'un système commun européen en matière de procédures d'asile.

132

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

1. J'aimerais bien sûr commencer par remercier la Présidence, ainsi que la Commission, de m'avoir fait l'honneur de m'inviter à parler devant une audience aussi qualifiée, avec les illustres personnalités qui se trouvent à cette table et que je salue.

Je ne suis pas vraiment un spécialiste du Droit d'Asile, contrairement à nombre de ceux qui m'écoutent, même si, pendant trois ans, dans l'exercice de mes précédentes fonctions de délégué au Comité K. 4, je me suis régulièrement occupé de cette question. Ce que je vous propose donc, c'est de porter un regard extérieur et critique de juriste et de professeur universitaire, sans aucune position officielle à défendre – ça c'était avant –, sur l'harmonisation ou l'uniformisation de la procédure administrative et du processus contentieux d'octroi de l'asile, à la lumière des principes fondamentaux applicables. Parmi ces derniers, je tiens à souligner, pour sa pertinence particulière dans ce contexte, le principe de l'État de Droit (*rule of law*), qui, on le sait, lie formellement l'Union européenne et ses États membres en vertu de l'article 6, § 1, du Traité sur l'Union européenne (TUE).

Mais je ne peux manquer de rappeler, ne serait-ce que brièvement, certaines des conséquences fondamentales de la "communautarisation", même partielle, du thème de l'asile, opérée par l'article 63, § 1, du Traité instituant la Communauté européenne (TCE), tel qu'il a été modifié par le Traité d'Amsterdam. C'est justement par ce dernier point que j'aimerais commencer.

¹ Il a travaillé pour le Tribunal de première instance de l'Union européenne. Il a été membre du Comité K4 du Conseil. A présent, Nuno Piçarra est professeur de Droit dans différentes facultés de droit à Lisbonne.

2. Le thème de l'harmonisation ou de l'uniformisation des procédures administratives et juridic-

tionnelles par lesquelles les États membres accordent et retirent le droit d'asile et le statut de réfugié précède d'au moins une décennie sa "communautarisation" aux termes de l'article 63, § 1, point d) du Traité de Rome, selon lequel le Conseil adoptera, dans un délai de cinq ans à compter du 1^{er} mai 1999, "des normes minimales en matière d'octroi ou de retrait du statut de réfugié dans les États membres". Parmi les conséquences de cette décision pour le traitement du thème qui nous occupe, j'en citerai trois. Premièrement – et contrairement à ce qui se passait auparavant –, les normes qui ont été adoptées en application de l'article 63, § 1, point d), doivent revêtir, comme toutes les autres normes communautaires, l'une des formes typiques prévues à l'article 249, c'est-à-dire la forme de directive ou de règlement, avec l'efficacité juridique qui les caractérise et la susceptibilité de contrôle par les juridictions communautaires, auxquelles il appartiendra aussi de garantir leur interprétation et leur application uniformes. Cela met donc un terme au recours à la *soft law*, appliquée systématiquement jusque là, avec tout ce que cela implique au plan juridique et politique.

Deuxièmement, en vertu de l'article 69 du Traité de Rome conjugué avec les trois protocoles relatifs aux *opt-outs* du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni, les normes qui ont été adoptées par le Conseil en matière d'asile, comme toutes les autres énumérées au nouveau Titre IV de la Partie III du Traité de Rome, pourront ne pas s'appliquer à l'Irlande et au Royaume-Uni et ne s'appliqueront pas, définitivement, au Danemark, en tant que normes de droit communautaire. Ceci soulève l'intéressante question juridique du maintien en vigueur des différentes résolutions sur les procédures d'asile adoptées dans le cadre de l'Union en 1992, 1995 et 1997, tant que le Royaume-Uni ou l'Irlande n'auront pas fait l'*opting in* relativement aux normes communautaires qui seront adoptées sur cette matière et tant que le Danemark n'aura pas adopté des normes de droit interne de même contenu. Le Professeur Hailbronner, illustre conférencier que nous avons entendu hier, répond affirmativement à cette question dans un article récent.

Troisièmement, le Conseil devra examiner soigneusement le contenu des normes communautaires à adopter sur les procédures d'asile à la lumière des principes de la subsidiarité et de la proportionnalité en vertu de l'article 5 du Traité de Rome et du protocole annexe relatif à leur application. Ces principes sont de la plus haute importance pour la sauvegarde d'un certain degré d'autonomie institutionnelle et procédurale que les États membres doivent garder en ce qui concerne l'octroi d'un droit tel que le droit d'asile. Comme on le verra plus loin, il ne s'agit pas d'un droit

découlant de l'ordre communautaire mais des ordres de chaque État membre, délimité par les conventions internationales applicables et, avant tout, par la Convention de Genève. Sous cette perspective, ce qui est en cause c'est la répartition des compétences entre la Communauté et les États membres, et il convient de rappeler une jurisprudence de portée constitutionnelle de la Cour de Justice européenne, selon laquelle "quand les dispositions du traité ou d'autres normes communautaires reconnaissent des pouvoirs aux États membres ou leur imposent des obligations aux fins de l'application du droit communautaire, la question de savoir de quelle manière l'exercice de ces pouvoirs et l'exécution de ces obligations peuvent être confiés par les États membres à certains organes internes relève uniquement du système constitutionnel de chaque État" (arrêt du 15 décembre 1971, *International Fruit Company*).

3. Ceci étant rappelé, je souhaiterais me pencher sur la question qui sert de *Leitmotiv* à la séance d'aujourd'hui, à savoir – je cite le programme: si "l'adoption de normes minimales en matière d'octroi du statut de réfugié" doit être envisagée ou non comme une "première étape d'une future procédure unique européenne d'asile". A ce propos je dirai – sauf le respect qui est dû et sans vouloir froisser personne – que, posée de la sorte, elle constitue une fausse question, du moins à la lumière des principes fondamentaux applicables. Sans parler du manque de clarté de l'expression "procédure unique européenne d'asile", sur laquelle je reviendrai plus loin. Je m'explique.

Je commencerai tout d'abord par rappeler que l'idée centrale de l'État de Droit est la soumission du pouvoir public à des principes et à des règles juridiques qui empêchent son exercice arbitraire, en garantissant par conséquent les droits des individus face à ces pouvoirs. Une dimension essentielle du principe de l'État de Droit est l'obligation pour les autorités publiques d'agir selon des procédures équitables et juridiquement adéquates à la garantie des droits fondamentaux, sans toutefois mettre en cause la nécessité d'efficacité de leur activité.

En vertu du même principe, toute procédure, législative, administrative ou juridictionnelle, doit être structurée en vue de la prise de décisions matériellement justes. Il n'est donc pas étonnant que la procédure administrative et le processus contentieux soient de plus en plus structurés selon des principes communs qui sont corollaires du principe de l'État de Droit. Je ne citerai que les plus importants, comme le principe de l'audition, de la participation et de la collaboration du particulier dans les procédures le concernant, le principe du droit à la défense, le principe de l'in-

formation, le principe de la protection des données personnelles, le principe de la conformité avec les droits fondamentaux, le principe de l'impartialité, le principe de la célérité, le principe du fondement des décisions et le principe de la garantie d'accès aux tribunaux.

Sous cette optique, la question posée au départ prend de nouveaux contours, surtout parce que le contenu essentiel des principes juridiques énoncés ci-dessus ne relèvent pas de la disponibilité des États membres ni de la Communauté, en vertu de l'article 6, § 1, du Traité de Maastricht, leur observance étant garantie juridictionnellement. Par conséquent, l'adoption, au niveau de la Communauté européenne, de normes sur la procédure d'asile, ne consistera pas exactement à atteindre, dans une première phase, les dénominateurs communs minimaux – éventuellement insatisfaisants face à ces principes – et à rechercher, dans une deuxième phase, des dénominateurs communs maximaux entre les États membres. Il s'agit plutôt, fondamentalement, d'établir, d'un seul coup, "des normes communes pour une procédure d'asile équitable et efficace", selon l'expression précise dans les Conclusions du Conseil européen de Tampere.

Partant, l'expression "normes minimales" utilisée à l'article 63, § 1, point d) du Traité de Rome est manifestement malheureuse et dépourvue de rigueur juridique. Cette catégorie ne figure dans aucun classement connu de la théorie des normes juridiques. Mais les Conclusions de Tampere fournissent le sens selon lequel cette expression doit être correctement interprétée. Par ailleurs, force est de constater que le Traité de Rome ne contient aucune prévision relative à une "procédure unique d'asile européenne", que l'on sache ou non ce que cela veut dire exactement. Or, compte tenu de la compétence d'attribution (*enumerated powers*) de la Communauté européenne, il n'est pas certain que celle-ci puisse poursuivre un objectif non prévu dans le Traité sans d'abord procéder à sa révision. C'est ce qui ressort du caractère rigide du Traité et de son échelon normatif supérieur par rapport au droit adopté par les organes de la Communauté.

C'est pour tout cela que j'émetts de sérieuses réserves quant au point 9 du document *Asile 9* de la Commission, dans la partie où elle propose une approche en deux phases en vue de l'adoption d'un "instrument du premier pilier relatif aux procédures d'asile", apparemment guidée par une logique graduelle. Mais j'attribue une grande signification au fait que la Commission elle-même, dans le même document, ait omis l'expression "normes minimales" pour se référer plutôt à l'établissement d'un "certain niveau de sauvegardes et de garanties procédurales que tous les États membres devront observer, aux fins de l'impartialité procédurale".

Ajoutons à la valeur de l'impartialité procédurale que la Commission prend comme critère pour l'établissement du "niveau de sauvegardes et de garanties", les valeurs de la protection effective et de l'égalité des demandeurs d'asile, ainsi que celle de l'égalité des États membres devant l'obligation d'accorder une protection internationale, toutes incontestablement sous-jacentes à l'objectif de création d'un système commun d'asile européen visant à réduire au minimum la probabilité de décisions différentes pour des situations semblables et les mouvements secondaires de demandeurs d'asile qui en adviennent. Donc, il est clair qu'il ne s'agit pas d'établir des niveaux maximaux ou minimaux de sauvegardes et de garanties procédurales, mais bien d'établir, selon les principes de la subsidiarité et de la proportionnalité et en respectant le principe de l'État de Droit ainsi que les instruments internationaux applicables, les niveaux de sauvegardes et de garanties procédurales qui s'avèreront nécessaires et adéquats pour la réalisation de ces valeurs. D'ailleurs, seule cette approche permet de prendre en compte la préoccupation manifestée par divers États membres et, en dernier, par la Ministre suédoise, au sens où la Communauté ne doit pas se satisfaire d'un instrument qui n'est que le dénominateur commun minimal acceptable par tous.

Pour les mêmes raisons, j'ai de sérieux doutes quant à la viabilité d'une approche correspondant à la deuxième phase dans la logique de la Commission, "plus prescriptive" et obligeant tous les États membres à "appliquer exactement la même procédure, de manière à obtenir une harmonisation totale", c'est-à-dire en leur retirant toute "marge de flexibilité". Je pense que, indépendamment de la plus ou moins grande difficulté d'obtenir un consensus quant à un pareil instrument juridique communautaire, il n'est pas difficile de démontrer qu'une harmonisation totale, selon cette acception, serait pour le moins disproportionnée par rapport aux objectifs visés. Ajoutons à cela que les procédures nationales sont étroitement liées à l'organisation administrative et judiciaire générale des États membres. Pour cette raison également, il me semble illusoire d'envisager l'institution d'une procédure d'asile absolument identique pour tous les États membres, qui ferait table rase des différences organiques qui subsistent entre eux.

Au fond, cette question ressemble assez à celle, très discutée, de savoir si, dans l'ordre juridique communautaire, les droits fondamentaux doivent être protégés selon une approche minimaliste, c'est-à-dire uniquement dans les cas où les ordres juridiques de tous les États membres protègent le droit fondamental en question, ou selon une approche maximaliste qui consisterait à protéger dans l'ordre juridique communautaire tous les

droits reconnus dans les ordres constitutionnels des États membres. Ici aussi, toute réflexion faite, il a été possible de conclure qu'il ne s'agit pas d'établir la protection maximale, moyenne ou minimale des droits fondamentaux dans l'ordre communautaire, mais de choisir la *better law*, c'est-à-dire le paramètre de protection le plus adéquat à l'identité constitutionnelle ainsi qu'aux objectifs et aux valeurs propres à la Communauté, lesquels présentent quelques spécificités par rapport à ceux de chaque État membre.

4. Comme je l'ai déjà dit, les Conclusions de Tampere représentent un pas important pour l'approche correcte de la question, en la posant selon les termes appropriés: établir "des normes communes pour une procédure d'asile équitable et efficace", dans le cadre d'un système commun européen d'asile, et des "règles communautaires qui devront conduire à une procédure commune d'asile".

A la suite de ces Conclusions, le *score board* présenté entre-temps par la Commission a renoncé lui aussi à la notion de procédure unique d'asile européenne, en la remplaçant par celle qui figure dans les Conclusions de Tampere.

C'est au point 36 b) vi) du Plan d'Action de Vienne que se trouve consacrée pour la première fois la notion de procédure unique d'asile européenne, en préconisant, d'une manière bien prudente d'ailleurs, la "réalisation d'une étude destinée à identifier les avantages d'une procédure unique d'asile européenne" sans en donner aucune définition. Il faut donc que nous nous penchions sur cette définition, en commençant par l'élimination des acceptions qui, pour une raison ou une autre, ne peuvent pas être retenues.

Le concept de procédure unique d'asile européenne ne peut, de toute évidence, être compris selon une acception, que j'appellerais fédérale, de procédure par laquelle ce ne seraient pas les États membres qui accorderaient le droit d'asile aux citoyens des pays tiers, mais la Communauté européenne par le biais d'un organe central créé à cet effet. En termes aussi bien logiques que pragmatiques, cette solution pourrait être défendable: si l'octroi de l'asile devient une affaire européenne, l'analyse des demandes d'asile pourrait ou devrait se faire au niveau central, ainsi que le contrôle des décisions rendues à ce sujet. Seulement voilà: au stade actuel de l'ordre communautaire, cette hypothèse est purement et simplement exclue d'emblée par le Traité de Rome lui-même, à son article 63, le droit d'asile étant présenté comme un droit dont l'octroi formel relève exclusivement de la compétence de chaque État membre, même s'ils se

sont tous engagés, par la même disposition, à le faire d'une manière harmonisée en termes institutionnels et procéduraux.

Il convient d'ailleurs de rappeler que depuis la naissance historique des États-Nations, c'est à eux, et à eux seuls, qu'il revient d'octroyer et de retirer le droit d'asile et non à une quelconque autre entité politique. Le droit d'asile est un droit indissociable du territoire d'un État.

Sur un plan purement théorique, il n'est pas inconcevable qu'un groupe d'États décide de transférer à une organisation internationale ou supranationale son pouvoir d'octroyer l'asile et que cette organisation, dans le cadre d'une instance centrale et selon une procédure unique, soit la seule compétente pour octroyer le statut de réfugié aux citoyens d'États tiers ou aux apatrides sur le territoire formé par l'ensemble des membres de l'organisation en question. Il en est d'ailleurs ainsi dans le modèle d'État fédéral, où la compétence pour l'octroi de l'asile est exercée exclusivement par une instance fédérale pour tout le territoire de la fédération. Les États Unis, l'Allemagne ou l'Autriche en sont un bon exemple.

Mais comme nous l'avons vu, ce n'est absolument pas ce modèle que vise le Traité de Rome. De plus, même si cette hypothétique et invraisemblable option était retenue, elle n'exigerait pas qu'une révision du Traité. Elle exigerait aussi la révision de la Convention de Genève elle-même et de son Protocole, qui n'admettent que les États comme Parties Contractantes, ainsi que la révision des constitutions de plusieurs États membres qui consacrent comme droit fondamental le droit d'asile.

Et il faut s'attendre à ce qu'une révision constitutionnelle de cette nature rencontre des limites matérielles insurmontables.

Je ne voudrais pas poursuivre sur le terrain des grandes improbabilités: le droit d'asile, par sa nature, semble constituer une limite infranchissable à la fédéralisation de la Communauté européenne. Compte tenu des données politiques sous-jacentes, il faudrait beaucoup d'imagination et aucun réalisme pour envisager que les États membres de la Communauté européenne puissent transférer à cette dernière leur compétence en matière d'asile, et que cette compétence soit exercée par une instance communautaire identique à celle de l'actuel *Bundesamt* allemand ou autrichien. Et sans parler de l'immense problème supplémentaire, par rapport à ce qui se passe dans les États fédéraux connus, que constituerait la répartition territoriale des bénéficiaires du statut de réfugié attribué au niveau central par la Communauté européenne.

Mais je voudrais tout de même faire une courte référence à l'évolution des travaux menés en vue de l'élaboration d'une Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne, dans laquelle, comme vous le savez, il

est prévu d'inclure le droit d'asile. Le débat autour de la prévision de ce droit reflète, dans une grande mesure, la question qui vient d'être vue. Ce débat s'est centré sur le choix entre une formulation selon laquelle, je cite, "les ressortissants de pays tiers ont le droit d'asile dans l'Union européenne" et une formulation selon laquelle, je cite, "les ressortissants de pays tiers ont le droit d'asile dans n'importe quel État membre de l'Union européenne". Le projet de la Charte, dans sa version du 5 mai 2000, comprend encore la première formulation, tandis que le projet plus récent, du 4 juin, opte pour une troisième voie de compromis, selon laquelle, je cite "le droit d'asile est garanti en conformité avec le Traité de Rome et dans le respect des règles de la Convention de Genève et du Protocole de New York, ainsi que des autres traités pertinents".

A titre d'éclaircissement, il faut dire que cette dernière formulation apparaît à la suite de propositions présentées à la Convention chargée d'élaborer la Charte, les unes défendant la première formulation, les autres la deuxième. Parmi ces dernières figure celle de Jean-Luc Dehaene, représentant personnel du Gouvernement belge à la Convention, présentée le 8 mai dernier. Il justifie sa préférence pour la deuxième formulation en ces termes, que je souscris entièrement: "à défaut d'un véritable droit d'asile de l'Union, il est techniquement plus correct de désigner ce droit par l'expression 'droit d'asile conformément au droit des États membres de l'Union'".

Toujours à propos de la définition de la procédure unique d'asile européenne, le point 11 du document de travail *Asile 9* de la Commission emploie l'expression "procédure unique" pour désigner les cas où l'objet d'une procédure individuelle d'octroi du statut de réfugié en application de la Convention de Genève peut s'étendre à l'octroi d'autres formes de protection internationale alternative. La "procédure unique" vise donc à éviter qu'un demandeur d'asile dont la demande a été rejetée ait besoin d'engager une autre procédure administrative afin d'obtenir une forme de protection internationale différente de celle qui est accordée en application de la Convention de Genève. Ce n'est pas non plus sous cette acception que le concept en question est utilisé dans le Plan d'Action de Vienne.

Nous pouvons donc en conclure que, selon l'acception du point 36 b) vi) du Plan d'Action de Vienne, la procédure unique d'asile européenne est une procédure totalement uniforme applicable dans tous les États membres, sans leur laisser la moindre marge d'autonomie institutionnelle et procédurale. Comme nous l'avons vu, en plus de son irréalisme notoire, je ne pense pas qu'une vision aussi intégrationniste et centralisatrice des

choses soit compatible avec les fondements constitutionnels actuels de la Communauté européenne et de ses États membres.

5. De tout ce qui précède, je tirerai la conclusion suivante: si les valeurs fondamentales à sauvegarder dans le contexte en analyse sont la justesse et l'égalité de traitement des demandeurs d'asile dans les différents États membres et l'égalité de ces derniers face à l'obligation commune d'accorder une protection internationale, les États membres devront comprendre qu'un soi-disant dénominateur commun minimal dans les procédures d'asile applicables ne leur garantirait pas forcément l'égalité recherchée, de même qu'un soi-disant dénominateur commun maximal entamerait d'une manière disproportionnée, par rapport aux objectifs visés, l'autonomie institutionnelle et procédurale dont ils doivent continuer à jouir. Il est donc fondamental que les États membres renoncent à leur attitude de négociateurs méfiants, qui débouchera inévitablement sur une directive quant à la forme mais sur un règlement quant au contenu, susceptible de convertir en simples notaires leurs parlements nationaux dans un domaine aussi sensible que celui de l'harmonisation des législations. Ce que les États membres doivent rechercher, avec la Commission, ce sont les traits fondamentaux d'un régime procédural complet, juste et équilibré, qui ne soit pas placé sous le signe provisoire de prétendues "normes minimales" et qui ne les lance pas dans la négociation d'une "procédure unique d'asile européenne" sans aucune viabilité.

En outre, il ne faut pas oublier que l'harmonisation des procédures d'asile dans les États membres est une condition nécessaire, mais pas suffisante pour atteindre les objectifs visés. Il faut en effet harmoniser aussi plusieurs aspects substantifs à l'égard desquels il n'est pas toujours facile de tracer la frontière par rapport aux aspects procéduraux. Je pense surtout aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres et à la définition de réfugié, aux termes de l'article 63, § 1, points b) et c), du Traité de Rome.

Il s'agit incontestablement d'un grand défi, mais d'un défi qui peut et qui doit être remporté en temps utile par l'Union européenne et par ses États membres. C'est en tout cas ce que je souhaite vivement.

142

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

1. Je commencerai par remercier la Présidence de l'immense travail qu'elle a réalisé ces six derniers mois, pour avancer vers le but que nous nous sommes proposés d'atteindre à Amsterdam. La Présidence portugaise a fait des pas importants dans le domaine de l'asile, et je suis certain que la future Présidence française en fera tout autant.

LES QUESTIONS QUE DOIVENT AFFRONTER LES ÉTATS MEMBRES

2. A l'instar de beaucoup d'autres États membres, le Royaume-Uni a connu une augmentation considérable du nombre de demandeurs d'asile – qui s'accompagne tout naturellement d'une préoccupation croissante de l'opinion publique.

3. Nous continuons tous de recevoir un nombre élevé de réfugiés, au vrai sens du mot. Dans ces cas, il est certain que les États membres devront continuer de respecter les obligations assumées dans le cadre de la Convention de Genève, afin d'accorder leur protection à ces individus.

4. Mais nous assistons aussi à une augmentation sans précédent du nombre de personnes qui immigreront dans nos pays pour des raisons économiques et dont la circulation est facilitée, dans beaucoup de cas, par une industrie criminelle, et hautement organisée, de trafic d'êtres humains.

5. Dans certains États, cette augmentation de la migration de personnes pour des motifs économiques nuit gravement à la procédure d'examen des demandes d'asile. En effet, au Royaume-Uni, par exemple, jusqu'à l'introduction récente de la nouvelle législation et du nouveau système procédural,

¹ Jack Straw a été nommé ministre de l'Intérieur en mai de 1997. Avant cela, il fut ministre "ombre" dans les domaines de l'environnement et de l'éducation. Il est membre du Parlement depuis 1979.

un demandeur d'asile avec une demande dûment motivée pouvait attendre jusqu'à 5 ans avant que ne lui soit accordé le statut de réfugié. Malgré la hausse du nombre de demandes, le Royaume-Uni a réussi, à la fin de l'année dernière, à ramener à 13 mois la durée moyenne d'attente, contre 20 mois en avril 1997. Actuellement, nous traitons un nombre sans précédent de dossiers – 11000 par mois, contre moins de 3000 par mois au dernier trimestre de l'année écoulée –, et nous continuons de réduire le volume de demandes accumulées.

6. Il est inacceptable que les vrais réfugiés doivent attendre des années pour avoir une décision. Et il est inacceptable de partir du principe que les contribuables doivent payer, pendant une longue période de temps, les frais relatifs à l'aide accordée à des demandeurs qui ne peuvent pas prétendre au statut de réfugié.

7. Il faut donc prendre les mesures qui s'imposent pour empêcher ceux qui immigreront pour des raisons économiques de se faire passer pour des réfugiés et pour rétablir ainsi l'intégrité de nos procédures d'asile.

8. Il est de plus en plus évident que ces problèmes sont communs à toute l'Union européenne. Une solution pour les résoudre serait que les États membres travaillent effectivement plus ensemble.

9. C'est dans cette optique que, en mars 1999, en réponse aux protocoles établis à Amsterdam sur la position du Royaume-Uni en ce qui concerne le contrôle des frontières et le Chapitre de la Libre Circulation, j'ai affirmé clairement que, en principe, le Royaume-Uni participerait activement à la politique d'asile. Et ce fut le cas: nous avons adhéré à la Convention EURODAC, au Fonds européen pour les Réfugiés et aux négociations relatives à un accord avec la Norvège et l'Islande parallèle à la Convention de Dublin.

HARMONISATION DES PROCÉDURES D'ASILE

10. L'une des principales caractéristiques de l'augmentation du nombre de demandes d'asile abusives est le phénomène de l' "*asylum shopping*" ("course à l'asile") – déplacement secondaire des demandeurs d'asile entre les différents États membres, qui présentent parfois plusieurs demandes d'asile à mesure qu'ils se déplacent, à la recherche de l'État membre qui leur offre le plus d'avantages.

11. Évidemment que la Convention de Dublin a été, en partie, conçue pour gérer cette situation. Cependant, elle ne peut qu'y répondre en partie. Pour freiner cette "course à l'asile" nous devons avant tout changer le comportement de ceux qui recherchent l'asile. Et la meilleure manière de le faire c'est d'éliminer les incitations à la "recherche de celui qui offre le plus".

12. Cela veut dire éliminer les différences qui existent dans la manière dont nous accueillons les demandeurs d'asile, dans les procédures d'examen des demandes et dans la manière dont nous décidons leurs demandes.

13. Je me réjouis des avancées réalisées en ce qui concerne le système EURODAC pour les échanges d'informations sur les empreintes digitales. J'espère vivement que nous pourrons aussi clore le débat sur le Fonds européen pour les Réfugiés.

14. Je souhaite que nous fassions très bientôt aussi des progrès au niveau des trois éléments essentiels de l'harmonisation, consignés à l'article 63 du Traité: normes minimales en matière de procédures d'asile, d'accueil des demandeurs d'asile et de conditions requises pour pouvoir prétendre au statut de réfugié. Les mesures adoptées dans ces domaines seront la clé pour assurer un traitement uniforme des demandeurs d'asile dans toute l'Union.

15. Cependant, nous avons un objectif plus ambitieux à long terme. A Tampere, nous avons convenu de consentir des efforts afin de créer un système commun européen d'asile. Permettez-moi d'aborder deux questions que je considère vitales pour que nos efforts soient couronnés de succès.

145

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

RÉFORME DE LA COUR DE JUSTICE EUROPÉENNE

16. Tout d'abord, vous êtes certainement nombreux à savoir qu'un important travail est actuellement en cours afin d'améliorer le fonctionnement de la Cour de Justice européenne (CJE).

17. L'actuel processus CIG constitue une opportunité pour traiter tous les aspects exigeant une modification du Traité. Je pense que la réforme de la CJE est fondamentale pour un traitement efficace des procédures d'asile, non seulement au Royaume-Uni mais dans toute l'Union européenne.

18. Le Royaume-Uni n'est pas le seul État membre à avoir une analyse judiciaire sophistiquée – et parfois trop longue – de la procédure d'asile dans son ensemble. Ce n'est pas non plus le seul à être légalement obligé de suspendre le processus de prise de décision chaque fois que des procès qui, une fois jugés, acquièrent force de loi pour d'autres cas semblables, qui sont, encore, en instance.

19. Bien entendu, il est parfaitement adéquat que les demandeurs d'asile – ou un État membre – puissent accéder à CJE chaque fois qu'un tribunal national soulève une question, subordonnée au droit communautaire, qui doit être éclaircie.

20. Cependant, les renvois préliminaires à la CJE prennent, en moyenne, 21 mois à être traités. A une époque où nous travaillons arduement pour améliorer l'efficacité de nos procédures d'asile, nous ne pouvons pas per-

mettre que ce droit d'accès bloque les procédures d'asile pendant des mois, voire des années, en plus des retards qui se vérifient dans les États membres eux-mêmes.

21. On imagine aisément combien nos systèmes d'asile seraient compromis si de tels retards se multipliaient dans toute l'Union européenne.

22. Il s'agit d'une question que j'ai eu l'occasion de soulever dernièrement à diverses reprises et je me réjouis que d'autres États membres aient manifesté leur accord quant à la nécessité de la considérer comme prioritaire. Je suis certain que nous pourrons concerter nos efforts afin que la réforme de la Cour de Justice s'opère tout en poursuivant l'objectif de création d'un système commun européen d'asile.

CONVENTION DE 1951

23. La deuxième question que j'aimerais aborder ici revêt une importance encore plus grande pour la création de ce système commun d'asile. Je veux parler de notre position à l'égard de la Convention de 1951. Comment pouvons-nous faire en sorte que les procédures que nous utilisons soient fidèles à l'esprit de la Convention et, en même temps, efficaces pour répondre aux circonstances actuelles?

24. A Tampere, nous avons réaffirmé collectivement notre "*respect absolu du droit de demander l'asile*". Et nous avons convenu que le système commun européen d'asile reposerait sur "*l'application intégrale et globale de la Convention de Genève, pour garantir qu'aucune personne ne soit reconduite à son pays d'origine si une menace de persécution pèse sur elle*". Il est impossible de revenir sur cet engagement. La protection de ceux qui sont vraiment menacés de persécution doit constituer – pour tout État civilisé – un impératif moral fondamental.

25. Le droit de demander l'asile est consacré dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

26. Mais les contextes changent, forcément. Les propres auteurs de la Convention de 1951 devaient répondre à la nécessité d'établir un point d'équilibre entre le droit individuel à la protection et la gestion des énormes flux de personnes qui migraient pour des raisons diverses.

27. Ils étaient aussi préoccupés par ce que nous appelons aujourd'hui "la répartition des charges" entre les pays d'accueil. Je crois d'ailleurs savoir que c'est ce qui a motivé l'inclusion, dans la Convention de 1951, de dispositions visant à assurer l'accès des réfugiés à certaines conditions, telles que, par exemple, un emploi et des prestations sociales.

28. Mais le monde a profondément changé depuis. La Guerre Froide et les sphères d'influence pro-Occident et pro-Bloc Soviétique ont conduit

à la fermeture des frontières sur le continent européen et à la répression de situations d'instabilité dans de nombreux pays clients en Asie et en Afrique. Pendant près de 40 ans après la Seconde Guerre Mondiale, le Royaume-Uni n'a jamais reçu plus de 4500 demandes d'asile par an. Soudain, en l'espace de deux ans, ce chiffre a été multiplié par dix. Sur le continent, pour beaucoup d'États membres, l'augmentation des flux migratoires et de l'immigration illégale s'est avérée encore plus dramatique. La rapidité des moyens de communication et la facilité de circulation ont contribué à accélérer les flux migratoires et à renforcer le caractère attractif des pays européens, entre autres, en tant que points de destination de la migration. En même temps, tous les pays développés ont limité fortement, à partir des années 70, la migration primaire, face aux transformations opérées dans l'équilibre de leurs économies et de leur main-d'oeuvre.

29. Pour certains, l'abus généralisé des procédures d'asile et l'exploitation croissante menée à bien par les trafiquants d'êtres humains constituent l'une des rares manières de pouvoir vraiment entrer dans un État membre. Ils compromettent ainsi non seulement le contrôle légitime de l'immigration, mais aussi la crédibilité de l'institution de l'asile auprès de l'opinion publique.

30. Nous devons travailler ensemble pour surmonter ces problèmes, tant au niveau de l'Union européenne que de la communauté internationale en général. Et nous devons réfléchir, si nécessaire avec un esprit critique, au rôle que la Convention de 1951 et autres accords internationaux jouent dans la question globale de notre réponse à cette problématique. Je crois que, en grande partie, le problème n'est pas tant ce que dit la Convention, mais plutôt ce qu'elle ne dit pas.

31. A titre d'exemple, la Convention nous oblige à examiner les demandes d'asile présentées sur notre territoire, pour infondées qu'elles soient, mais elle ne nous oblige pas à faciliter l'entrée sur notre territoire de ceux qui souhaitent présenter une demande, pour vraie et fondée qu'elle soit. Évidemment, la Convention ne prévoit pas le droit pour les réfugiés de choisir une destination à l'autre bout du monde et de voyager jusque là. Mais, dans la pratique, les options légitimes dont ils disposent ne sont pas si nombreuses. Un grand nombre de vrais réfugiés, et de demandeurs d'asile dont les demandes sont infondées, se voient donc obligés de violer nos règles sur l'immigration et nos lois afin que leurs demandes soient examinées.

32. Aux termes de l'article 31, la Convention stipule que toute personne présentant des raisons valables pour justifier sa demande d'octroi du

statut de réfugié ne sera pas poursuivie pour violation desdites lois. Cependant, la Convention ne prévoit aucun moyen pour traiter les cas d'utilisation abusive des obligations qu'elle crée elle-même et la manière dont la Convention est appliquée gêne sérieusement la lutte contre ces abus. Les procédures super-élaborées, super-légalistes, coûteuses, particulièrement lentes et offrant de multiples occasions d'argumentation et de recours sont une aubaine pour les demandeurs opportunistes, mais elles ne devraient pas être nécessaires pour nous permettre de reconnaître un vrai réfugié.

33. Il y a en effet une contradiction dans l'essence même du fonctionnement de la Convention de 1951. Conçue comme un instrument pour mettre en pratique le principe de la primauté du droit au niveau international, la Convention finit par porter sérieusement atteinte à d'autres aspects de la primauté du droit, voire, dans certaines circonstances, par alimenter positivement la grande criminalité. Le fait que nous recherchions une voie plus adéquate n'est pas du tout dénué de fondement.

34. Nous pourrions tous, au niveau de chaque État membre, prendre des mesures pour simplifier, dans la mesure du possible, les procédures de prise de décision sur l'octroi du statut de réfugié, sans enfreindre les obligations que nous avons assumées au plan international. Les Conclusions de Tampere nous donnent une excellente opportunité pour renforcer notre action au niveau national, par l'élaboration de normes communes en matière de procédures d'asile.

35. Le Royaume-Uni est d'avis que ces procédures doivent être simples et permettre une identification rapide des vrais réfugiés. Elles doivent également être fermes dans le traitement des demandes abusives, ce qui implique un rejet et une expulsion rapides. La Convention ne prévoit pas non plus un cadre, ni même un ensemble de principes, pour déterminer où l'asile doit en principe être demandé. En 1951, on ne prévoyait pas de mouvements migratoires en masse entre continents. On parlait du principe que les réfugiés seraient, pour la plupart, protégés dans les pays voisins, dans la même région – et c'est souvent aujourd'hui encore la meilleure solution. En effet, les pays en voie de développement, surtout en Afrique, ont dû faire face eux aussi, ces dernières années, à de sérieuses difficultés provoquées par des afflux locaux massifs.

Ce débat doit reconnaître que le poids des réfugiés et des demandeurs d'asile a été quelquefois bien plus grand dans certains pays de l'hémisphère sud et du continent asiatique qu'en Europe occidentale et que, par conséquent, nous devrions envisager ce thème dans une perspective mondiale et non uniquement à partir du point de vue de l'hémisphère nord.

36. Nous devons déployer tous nos efforts, dans le cadre des Nations Unies ou par des voies plus directes, pour venir en aide, dans le monde entier, aux États qui accueillent sur leur territoire ces énormes afflux de personnes – en les envisageant, dans la mesure du possible et avant tout, comme des problèmes régionaux. Et nous devons analyser plus en détail les causes sous-jacentes à la migration. C'est la raison pour laquelle je me réjouis tout particulièrement du travail mené par le Groupe de Haut Niveau qui, pour la première fois, au niveau de l'Union européenne, aborde les dimensions **"horizontales"** de la migration – développement, politique étrangère et immigration – pour trouver des solutions d'ordre pratique.

37. Ne sommes-nous pas capables de trouver une approche plus rationnelle de l'octroi de protection? Je crois qu'il est temps de lancer un débat international, mobilisant les États membres, le HCR et autres, pour répondre à cette question. L'expérience du Kosovo nous a appris qu'il est possible de se mettre d'accord sur un programme d'évacuation humanitaire pour faire face à une situation particulièrement critique. Je suggère que nous prenions cela comme point de départ. Mais je suggère aussi que nous définissions clairement ce que nous allons et ce que nous n'allons pas débattre. A notre avis, nous ne devons pas remettre en question l'obligation fondamentale des États signataires de ne pas refouler, en vertu de la Convention de 1951, tous ceux qui auront apporté la preuve d'une crainte fondée de persécution. Ce que nous devons débattre, ce sont les changements opérés au niveau des circonstances géopolitiques, économiques, sociales et juridiques dans le cadre desquelles cette obligation fondamentale doit être exercée.

38. Si ma prémisse est acceptée, alors nous pourrions envisager une situation où l'Union européenne, au niveau du Conseil des Ministres, sur recommandation de la Commission et avec le soutien du HCR, identifierait les pays et les groupes ethniques qui seraient les plus exposés à un niveau élevé de persécution et établirait pour les différents États membres des quotas pour l'examen de demandes d'asile présentées hors du pays d'accueil. A l'opposé, une liste de pays sûrs serait établie – qui comprendrait les États membres de l'Union européenne, les États-Unis, le Canada, l'Australie et bien d'autres – pour les citoyens desquels aucune demande ne serait recevable. Et il y aurait un troisième groupe intermédiaire de pays – qui comprendrait les États candidats à l'adhésion à l'Union et autres – qui, en règle générale, seraient réputés sûrs et, par conséquent, toute demande d'asile de citoyens provenant de ces pays serait examinée dans le cadre d'une procédure accélérée.

39. Ce classement serait bien différent de celui adopté par divers États membres pour l'élaboration de listes de pays d'où proviennent des demandes manifestement infondées. Ces listes ont tendance à varier et, bien souvent, elles n'ont aucun résultat pratique, pouvant même encourager, au contraire, la "course à l'asile". En revanche, le classement des différents pays par l'Union européenne nous obligerait à étudier d'autres mesures pour contrarier les causes d'instabilité, les facteurs inducteurs dans ces pays, et à concevoir des méthodes permettant de minimiser ces causes. En tout cas, cette procédure aiderait certainement le HCR à redéfinir ses priorités en termes d'action et d'intervention dans le monde entier.

CONCLUSIONS

40. Si nous tenons au principe de l'octroi d'asile, nous devons être prêts à affronter les questions graves.

41. Nous avons besoin d'un nouveau débat, d'un débat où nous soyons disposés à analyser ces questions dans leur ensemble: Quelle est la meilleure manière de protéger ceux qui ont vraiment besoin de protection? Comment gérer efficacement les abus et l'exploitation? Quelle est la réponse internationale adéquate aux flux de personnes? Comment créer des systèmes meilleurs, plus simples et plus rapides qui soient en même temps équitables et efficaces? Et comment pouvons-nous, au sein de l'Union européenne, optimiser notre capacité à travailler en étroite collaboration, de manière à atteindre ces objectifs et ces aspirations?

42. Monsieur le Président, pour terminer, j'aimerais vous remercier personnellement, ainsi que la Commission et la Présidence, de l'occasion qui m'a été donnée de contribuer à ce débat fondamental.

152

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

SÉANCE DE CLÔTURE

Jean-Marie Delarue¹

DIRECTEUR DE LA DIRECTION DES LIBERTÉS PUBLIQUES ET DES AFFAIRES JURIDIQUES

Messieurs les Ministres,

Merci beaucoup, ce sont les hasards du calendrier qui me font exprimer, puisque dans quinze jours commencera la Présidence française. Je pense que vous avez relevé qu'elle commencera un week-end. Je crois que c'est une bonne perspective, si ce n'est pas un complot. Je voulais simplement dans ces quelques minutes que je vais prendre rappeler quelles sont les intentions de la Présidence française, dire aussi quelles sont les limites de l'exercice. Je souscris à ce qu'a dit le Professeur Piçarra tout à l'heure. D'une part nous sommes limités dans nos ambitions par le Droit existant. D'autre part, le rythme de la construction européenne, on le sait, n'est pas des plus rapides. Il n'est pas adapté, d'ailleurs, aux problèmes dont nous sommes saisis. Il y a, à la fois, à faire preuve d'ambition, mais aussi de réalisme, et à considérer que pendant longtemps encore les États vont avoir leur place à tenir dans le respect des procédures d'asile. C'est pourquoi il faut rechercher, d'abord et avant tout, l'harmonisation.

Je voudrais rappeler aussi que l'Europe qui représente à peu près 6% de la population mondiale accueille sur son sol peu ou prou 15% des réfugiés du monde. Je voudrais aussi dire que l'Europe

ne part pas de rien, des efforts considérables ont déjà été faits, que ce soit le Groupe de Travail Adhoc qui a suivi la réunion de Londres de 1986, la création du CIREA, surtout la Convention Dublin, comme le Ministre Straw l'a rappelé à l'instant, ou la création de l'EURODAC, mais qui reste encore évidemment à constituer. L'essentiel reste cependant à faire et je crois que l'importance

¹ Étant sociologue, il a toujours travaillé dans le domaine social. Il est depuis 1993 vice-président du Conseil National Statistique et, membre du Conseil Supérieur de l'Emploi, des Revenus et des Coûts, depuis 1994. Il est directeur de la Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques, charge qu'il occupa en 1997.

des problèmes, qui vient d'être rappelée avec talent, nécessite des mesures fortes et pratiques.

Le Gouvernement français se retrouve parfaitement dans les Conclusions de Tampere, qui ont été précédées, on se rappelle, par une déclaration conjointe du Gouvernement anglais, du Gouvernement allemand, du Gouvernement français, et ces Conclusions de Tampere méritent d'être rappelées au moins dans deux éléments.

Le premier c'est que l'asile est une pierre d'un édifice d'ensemble qui comporte trois autres éléments, qui lui sont indissociables, et sans lesquels l'asile perdrait son sens. Je crois que ces quatre éléments en tout sont aussi une réponse à ce qui vient d'être dit, à l'instant, par le Ministre Straw. Le premier élément, on se rappelle, ce sont les liens avec les pays d'origine et singulièrement la politique de co-développement. Ce n'est pas une idée révolutionnaire, mais c'est rappeler que sans cette exigence de développement de long terme dans les pays d'origine, il n'y aura pas de diminution des fausses demandes d'asile. Le deuxième élément c'est l'intégration des étrangers régulièrement installés, notamment par l'acquisition de la citoyenneté de chacun des pays d'accueil. Le troisième élément, enfin, c'est la maîtrise des flux migratoires.

En ce qui concerne la politique de l'asile, je voudrais encore dire qu'aucun de ces quatre éléments ne prend sens sans être lié aux trois autres.

Mais si je voulais même être complet, je dirais que la politique d'asile elle-même prend sens aussi avec d'autres politiques – politique étrangère, politique diplomatique, politique de développement et d'aide au développement généralisé des organisations internationales, quelles soient gouvernementales ou non gouvernementales. Nous avons centré, c'est très heureux, ces conversations pendant deux jours sur l'asile, mais n'oublions jamais ce contexte.

Le deuxième élément des Conclusions de Tampere qui nous importe c'est le respect du droit international. Donc les Conclusions de Tampere au point 13 précisent qu'il est fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève. Nous n'avons à oublier aucun point de cette Convention et pour enchaîner sur ce que disait Jack Straw tout à l'heure, je dirais aucun point explicite ou implicite. Mais nous n'avons pas non plus à renier la Convention sur laquelle évidemment il y aurait beaucoup à dire, moi donc je pense personnellement qu'elle a parfaitement survécu aux 50 ans qu'elle vient de vivre, alors même que le contexte a profondément changé.

Dans l'esprit des Conclusions de Tampere, la Présidence française s'efforcera de faciliter les compromis nécessaires, les réalisations, disons, utiles

pour parvenir aux objectifs, naturellement de l'Article 63 du Traité d'Amsterdam et ses conclusions, notamment des points 14 et 16.

La Présidence française souhaite en particulier achever rapidement la discussion sur le Fonds européen des Réfugiés. Il nous semble que des compromis sont possibles. La Présidence française souhaite poursuivre très activement les travaux du Groupe de Haut Niveau sur l'Asile et la Migration. J'ai entendu hier les critiques qui ont été faites à son égard. Je pense qu'il s'agit d'une oeuvre très difficile et je crois qu'il sera certainement préférable de mettre en oeuvre effectivement, efficacement les mesures décidées avant de se lancer dans de nouveaux plans d'action.

Nous sommes aussi résolu à activer davantage les institutions existantes. Je pense au CIREA, mais aussi au CIREFI.

Nous sommes également décidés à engager des débats avec l'aide de la Commission sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, c'est-à-dire engager au plutôt la réflexion et si possible la mise en oeuvre de l'harmonisation de ces conditions d'accueil. J'espère que le Conseil des Ministres de la fin de l'année pourrait dégager quelques conclusions utiles à cet égard. Si derrière ces conditions d'accueil, l'harmonisation des procédures peut être entamée, ce sera très bien. Mais je dis à cet égard que cette tâche d'harmonisation est difficile et je voudrais rappeler à certains intervenants, notamment d'hier, on doit pas incriminer à cet égard seulement la tiédeur de tel ou tel État vis-à-vis de l'asile, mais je crois aussi les complexités véritables qui s'attachent à nos systèmes différents. Harmoniser les procédures de demande d'asile cela signifie, par exemple, harmoniser des procédures judiciaires, or on sait la diversité de nos systèmes judiciaires. Par conséquent nous sommes devant des problèmes que nous n'avons pas encore surmonté. Il s'agira pas de dire que nous sommes tièdes à l'égard de l'asile.

Je crois aussi qu'il faudra également que nous mettions en oeuvre très rapidement, parce que dans mon esprit c'est un instrument pratique, utile et efficace, et notamment pour éviter les fraudes, l'EURODAC.

Je crois qu'il faudra sur tous ces points trouver les compromis nécessaires. Je pense aussi qu'il faudra également travailler sur d'autres points, moi j'étais attentif à ce qu'ont dit le Ministre allemand et britannique. Je crois enfin qu'il faudra travailler sur la protection temporaire. Je n'ai pas besoin de rappeler que la Présidence française, du moins le Gouvernement français a pu être réticent sur l'idée de protection temporaire, car il pense que la multiplication des niveaux de protection afaibli en fait la Convention de Genève.

Je peux vous assurer ici, je veux en témoigner publiquement qu'il n'y a aucune réticence de la Présidence française à assumer ses tâches à cet égard, notamment à amener à bien la discussion sur le texte qu'a présenté la Commission, qui nous paraît excellent. Mais je veux indiquer aussi d'emblée qu'il ne faut pas mettre trop d'espoir dans la protection temporaire. Je pense notamment au problème qu'a invoqué le Ministre Straw il y a un instant. Nous ne réglerons pas le problème des faux demandeurs d'asile par la protection temporaire. Nous réglerons peut-être d'autres problèmes, mais pas celui-là. Il n'empêche donc que nous nous engageons résolument sur ce point. Je vais peut-être terminer simplement ce très court propos, il y aurait bien d'autres choses à dire sur ce qui a été dit, en vous disant simplement que la Présidence française marche modestement sur les traces de ses prédécesseurs. Je voudrais souligner simplement le mérite qu'ont eu les prédécesseurs de ces dernières années, Royaume-Uni, Autriche, Allemagne, Finlande et, naturellement, le Portugal, dont je veux saluer non seulement l'excellent travail, mais le sens de l'opportunité qu'il a eu en nous réunissant hier et aujourd'hui pour parler de l'asile. Je crois que le seul fait que cette conférence ait lieu est déjà un progrès remarquable pour aider au problème de l'asile en Europe. Merci beaucoup Monsieur le président.

António Vitorino¹

COMMISSAIRE EUROPÉEN À LA JUSTICE ET AUX AFFAIRES INTÉRIEURES

Messieurs les Ministres, chers Collègues,
Mesdames, Messieurs,

157

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

Je pense que nous pouvons être reconnaissants à la Présidence d'avoir pris l'initiative d'organiser cette Conférence.

Nous savons tous, en effet, quel dynamisme demande la conduite du Conseil pendant un semestre complet. S'engager dans l'organisation d'un événement de cette ampleur, à quelques jours du passage de témoin à la Présidence suivante et alors que chacun s'apprête à jouir d'un repos bien mérité après tant d'efforts, représente incontestablement un engagement et une force de volonté dignes d'éloges.

La Commission félicite non seulement le choix du sujet, mais aussi la méthode choisie. C'est-à-dire la possibilité de participer, dans une réunion de ce genre, à l'échange de vues entre les responsables ministériels des États membres et les représentants des organisations non gouvernementales et de la société civile sur un sujet, à mon avis, central du débat politique européen et qui, d'une certaine façon, est aussi le reflet de l'idée que nous, les Européens, avons de nous en tant qu'êtres humains et de nos responsabilités politiques à l'échelon global.

¹ Il a été nommé membre de la Commission européenne, charge qu'il occupe jusqu'à présent. Il est responsable des domaines de la justice et des affaires intérieures. Parallèlement à sa carrière académique et à ses activités professionnelles, il a, à maintes reprises, eu des charges politiques différentes. Entre 1995 et 1997 il a été vice-premier ministre et ministre de la Défense du Portugal.

Ces dernières années ont été marquées par une série d'événements très graves considérés par un nombre d'observateurs comme la cause d'une véritable crise du droit d'asile et, plus généralement, des systèmes de protection internationale. Je parle naturellement des conséquences humanitaires tragiques des événements de Bosnie-Herzégovine, d'abord, et du Kosovo, ensuite, sans oublier l'Iraq ou l'Albanie. Ces événements ont dans une certaine mesure pressé le débat sur l'asile,

mais ils ne peuvent pas non plus nous faire oublier que cette crise du système d'asile ou, globalement parlant, des systèmes de protection internationale, et l'effet, que plusieurs observateurs considèrent pervers, de l'absence d'une véritable politique d'immigration de l'Union européenne sont étroitement liés.

Le représentant de la prochaine Présidence française l'a déjà dit, il faut éviter toute perspective centrée en Europe en ce sens que l'Union européenne ne reçoit qu'un pourcentage infime des milliers de réfugiés et personnes déplacées du monde. Cependant, le fait est que malgré cette dimension, l'asile est un sujet extrêmement délicat du point de vue politique. Il s'agit d'une question délicate du point de vue politique pour les opinions publiques des États membres, pour les responsables de ces derniers et pour l'avenir de l'Union européenne. Ainsi, il me paraît juste qu'on reconnaisse que les Chefs d'État et de gouvernement ont été plus clairs et ambitieux à propos des questions de l'asile qu'à l'égard d'autres matières du même Conseil.

Les Conclusions de Tampere nous poussent vivement à définir une politique commune d'asile qui, d'un côté, soit fidèle à nos traditions qui nous interdisent de refuser la liberté et la protection à ceux qui légitimement cherchent l'accès à notre territoire, et, d'autre côté, soit fondée sur des principes clairs pour qu'elle puisse compter sur l'appui actif de nos concitoyens des États membres.

Ces orientations généreuses, définies par les Chefs d'État et de gouvernement à Tampere, sont consolidées par la définition d'un objectif qui fait partie des conclusions et qui porte sur le besoin d'un régime commun européen d'asile. La Commission accepta le défi et présenta au Conseil une table d'évaluation, l'énumération des initiatives que nous jugeons cruciales pour la réalisation de ce projet.

Quoiqu'en peu de mots, j'aimerais maintenant parler des initiatives qui ont été déjà présentées. En premier lieu, comme l'a dit le Ministre Straw il y a un moment, le règlement EURODAC qui fut présenté au Conseil en juin et qui, à présent, attend d'être soumis une deuxième fois à l'avis du Parlement européen pour pouvoir être approuvé durant la Présidence française. Monsieur Delarue, son représentant ici, l'a réaffirmé. Je tiens à dire que la Commission ne s'est pas limitée à attendre la conclusion du procès législatif. Elle a entamé les consultations nécessaires pour lancer les projets d'infrastructures indispensables à une banque de données de nature informatique sur empreintes digitales. Ceci dit, je suis convaincu que les vicissitudes du procès législatif ne changeront pas notre calendrier de travail.

La deuxième proposition présentée par la Commission concerne le Fonds européen des Réfugiés. C'est un instrument destiné à soutenir, dans le cadre d'une programmation pluriannuelle, les efforts des États membres en matière d'accueil, d'intégration et de retour volontaire des réfugiés, demandeurs d'asile et personnes déplacées. Nous connaissons les limitations budgétaires du Fonds, néanmoins, j'espère que nous puissions nous entendre sur le règlement du Fonds afin de signifier deux propos importants. D'abord, nous sommes en train de tracer une politique basée sur le principe de la solidarité entre les États membres; ensuite, le Fonds a deux objectifs distincts.

Le premier objectif consiste à soutenir des mesures structurelles en vue d'améliorer les infrastructures et la capacité administrative des États membres pour qu'ils puissent faire face aux afflux de réfugiés au moyen de la distribution des dotations financières en fonction du nombre effectif de réfugiés reçus par chaque État membre, mais aussi en tenant compte du besoin que les États membres, dont la tradition ou l'expérience d'accueil de réfugiés n'est pas grande, ont de se rattraper. Le deuxième consiste à adopter une mesure d'urgence. Autrement dit, l'Union européenne doit apporter un soutien financier afin que nous puissions répondre d'une manière plus efficace aux afflux massifs de réfugiés qui, évidemment, sont imprévisibles par définition, mais qui sont des situations que nous avons déjà vécues dans le passé, aussi bien en Bosnie qu'au Kosovo, et qui nous ont appris à ne pas attendre qu'une ou plusieurs crises se produisent pour être prêts à agir.

Le troisième instrument objet de débat est un document de travail dont le but est l'évaluation de l'application de la Convention de Dublin. Celle-ci est à présent l'instrument dont dispose l'Union européenne pour déterminer l'État membre responsable du traitement des demandes d'asile.

Ce document de travail vise, à notre avis, non seulement la "communautarisation" de la Convention de Dublin, mais aussi l'apport de modifications au régime substantiel de la Convention en vue d'améliorer l'adoption du cadre juridique de la détermination de l'État responsable du traitement des demandes d'asile. Si le débat durant la Présidence française réussit bien, comme je l'espère, la Commission sera en bonne condition de présenter une proposition législative d'un règlement communautaire pour remplacer la Convention de Dublin au début de l'année prochaine, durant la Présidence suédoise.

Le quatrième instrument législatif porte sur la protection temporaire. Il s'agit d'un instrument juridique dont l'objectif est de répondre aux afflux massifs de personnes déplacées. Nous avons, à plusieurs reprises, déjà essayé de trouver des bases communes pour traiter cette matière mais sans

succès. J'espère que la sensibilité politique de l'affaire ainsi que les leçons tirées de la crise en Bosnie et au Kosovo nous permettent de surmonter les difficultés et d'en arriver à un compromis exécutable. Le régime de la protection temporaire ne résout pas les problèmes structurels de l'asile, mais, je dois dire que la Commission ne prétend pas résoudre les problèmes structurels de l'asile par le régime de la protection temporaire. Notre intention est par contre de souligner qu'il est politiquement important que les États membres définissent avec rigueur le cadre applicable en cas d'afflux massifs de réfugiés dûs à des crises que nous ne pouvons pas prévoir maintenant, mais qui effectivement peuvent se produire dans l'avenir.

Il est juste de souligner deux autres instruments complémentaires qui sont en train d'être travaillés. Le premier concerne le travail du Groupe de Haut Niveau sur l'Asile et la Migration, lequel dépend directement du Conseil. Le Groupe est tributaire d'une stratégie, à laquelle la Commission souscrit, d'examiner les problèmes de l'immigration et de l'asile sous le point de vue essentiellement de la prévention, en conformité avec les principes de la politique dite de co-développement.

Il y a deux points concernant le Groupe de Haut Niveau que j'aimerais mettre en évidence. Premièrement, les actions nécessaires à la prévention d'éventuels flux d'immigrés, réfugiés et exilés doivent être fondées sur l'action de l'Union, mais aussi sur l'action directe de chacun des États membres dans leurs relations bilatérales avec les territoires d'origine ou de transit. L'autre point que je voudrais souligner est que la Commission a déjà inclu une liste détaillée des mesures et des actions sensibles à la prévention des flux migratoires et à la situation des réfugiés, qui peuvent être adoptées dans le cadre de la politique d'aide au développement, de la politique économique et même de la politique d'aide humanitaire. Cependant, le fait qu'il ait été déjà possible de clarifier aussi le genre d'actions que les États membres devront entreprendre, dans les prochains mois, dans ce domaine est, à mon avis, digne d'éloges. J'espère que le Parlement européen et le Conseil pourront adopter pour le budget pour 2001 une première proposition d'un chapitre budgétaire spécifique, concernant surtout les cinq plans d'action déjà adoptés, pour que les pays puissent améliorer leur capacité administrative pour pouvoir résoudre les problèmes de l'asile et de l'immigration.

Le regroupement familial est un sujet sur lequel, il faut le dire, les États membres sont encore en désaccord. La divergence de vues est grande, c'est vrai, mais il y a au moins un débat d'idées. Depuis le Conseil de Tampere, celle-ci est déjà la sixième initiative proposée par la Commission à propos du regroupement familial.

J'espère que durant la Présidence française on pourra parvenir à une entente politique dont la base ne soit pas uniquement le plus petit dénominateur commun, car si tous les États membres s'accordent pour dire que le regroupement familial est un instrument important pour une politique d'intégration des immigrés dans les sociétés d'accueil, il faut tirer les conclusions nécessaires de l'évaluation commune que les États membres font de cet instrument. La solution du plus petit dénominateur commun n'apporterait aucune valeur ajoutée à la politique d'intégration des immigrés dans les sociétés d'accueil. Je connais les difficultés. La Commission est prête à consentir à un compromis sur ce sujet, mais il est pour nous un élément fondamental de la politique de l'immigration.

Messieurs les Ministres, je vous ai parlé des propositions qui ont été faites. Il ne m'appartient pas de juger si c'est beaucoup ou peu à la lumière des décisions prises à Tampere. Toutefois, le débat qui a été entamé et auquel cette conférence, aujourd'hui, contribua énormément, nous permet d'identifier la voie que l'Union peut suivre dans les quatre prochaines années.

Premièrement, Tampere nous parle d'une stratégie pour l'asile à deux temps ou dans deux phases. Dans une première phase, il faudrait établir des normes minimales communes pour un ensemble de sujets. Dans une deuxième phase, il faudrait adopter une procédure commune européenne d'asile. Je crois que les instruments législatifs, sujets à discussion, forment déjà la structure fondamentale de la première phase du mandat de Tampere. Je suis persuadé que si nous les complétons avec deux autres instruments – un d'eux fut mentionné tout à l'heure par le représentant de la prochaine Présidence française, à savoir, des normes minimales communes pour l'harmonisation des conditions d'accueil des demandeurs d'asile; l'autre porte sur des normes dans le domaine de l'octroi d'autres formes de protection internationale, dites subsidiaires – nous aurons le cadre législatif essentiel de la première phase de Tampere.

Laissez-moi, donc, expliquer avec précision quelle est la position de la Commission à propos de cette question. L'article 63 du Traité d'Amsterdam et les Conclusions de Tampere sont, il me semble, clairs. Ils ne sont point ambigus et affirment que les mesures adoptées en matière d'asile doivent respecter l'application intégrale et globale de la Convention de Genève. La Commission s'engage à assurer cette voie. Si, d'une part, je comprends que beaucoup de personnes se mobilisent pour défendre l'application de la Convention de Genève, d'autre part, à mon avis, ce serait une erreur si le désir d'appliquer la Convention de Genève aurait pour conséquence qu'on juge les intentions sous-jacentes à la tentative pour répondre aux nouveaux phénomènes dans le domaine de l'asile et de l'immigration. Il me semble

que la condamnation d'instruments comme celui de la protection temporaire ou de la protection subsidiaire n'est pas utile à la défense du système global de protection internationale. En vue de la deuxième phase du mandat de Tampere, la phase la plus ambitieuse, celle où il faudra présenter une procédure commune européenne d'asile, la Commission a l'intention de présenter, jusqu'à la fin de l'année, un rapport, qui nous a été expressément demandé par Tampere, sur l'adoption d'une procédure commune d'asile et d'un statut uniforme valable dans tous les pays de l'Union pour les personnes auxquelles a été accordé l'asile.

Je sais qu'il y a qui pense que cette perspective est stimulante, mais probablement irréaliste. Un vrai espace commun en matière d'asile serait un espace au sein duquel toute personne en quête d'une quelconque forme de protection bénéficierait des mêmes conditions d'accueil, serait objet d'une procédure identique qui aboutirait à l'octroi, selon des critères communs, de statuts harmonisés, soit qu'il s'agisse du statut de réfugié selon l'acceptation de la Convention de Genève, soit qu'il s'agisse d'autres formes de protection, indépendamment de leur dénomination. Bien entendu que les motifs de refus des demandes et, par conséquent, les conditions de retour seraient eux aussi harmonisés. D'après les Conclusions de Tampere, un système commun d'asile sans doute diminuerait, ou même éliminerait, les facteurs susceptibles d'influencer les mouvements secondaires dans le domaine de l'asile, au sein de l'Union européenne. Le seul facteur qui subsisterait en tant qu'élément déterminant des flux de réfugiés serait l'influence des liens historiques ou linguistiques avec les régions d'origine. Afin d'être capable de faire face à cela, il faudrait que nous améliorions les mécanismes de solidarité à l'intérieur de l'Europe. Dans un système commun d'asile le besoin de déterminer l'État membre responsable pour le traitement des demandes de protection serait lui aussi moins pressant. Finalement, cette stratégie serait fondée sur une politique extérieure dont le but serait la stabilisation et le développement des pays et des régions d'où proviennent les pressions réelles ou potentielles plus fortes.

La Commission veut remplir le mandat de Tampere, indépendamment de son gré d'ambition et de difficulté. Mais la Commission sait aussi que le rapport sur les bases d'un système commun européen d'asile ne peut pas être considéré sans qu'en même temps on définisse les fondements d'une politique commune d'immigration. Ainsi, parallèlement au rapport sur la procédure commune d'asile, elle ira diffuser une note sur politique d'immigration. Cette note prendra en considération la dimension économique, sociale, humanitaire et familiale et devra respecter les défis lancés par la nouvelle économie et par la réforme du modèle socio-économique

de l'Union européenne, pleinement assumée par le Conseil européen qui s'est tenu à Lisbonne, mars de l'année dernière.

Comme je l'ai dit, il y a des personnes qui considèrent cette stratégie utopique. De toute façon, compte tenu de la difficulté et de la complexité de domaines comme l'asile et l'immigration, il est déraisonnable d'avancer sans avoir un objectif. Il faut savoir quelles sont nos valeurs et quel est le sens profond qui détermine notre action. La Commission veut bien contribuer au moyen des deux communications que j'ai mentionnées afin de savoir si nous sommes prêts à faire face à la difficulté, mais aussi la motivation de ce débat politique.

J'espère que nous pourrons avoir ce débat dans les prochains mois. Les pressions des circonstances dans lesquelles nous vivons et les opinions publiques européennes l'exigent. Il s'agit d'un débat où, à mon avis, nous devons être fidèles à nos traditions, mais où nous devons surtout assumer nos responsabilités envers l'avenir.

164

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

CONCLUSIONS

Fernando Gomes

MINISTRE DE L'INTÉRIEUR DU PORTUGAL

165

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

A l'issue de cette Conférence "Vers un Système Commun Européen d'Asile", dont les excellentes interventions, techniques et politiques ont débouché sur des débats fructueux, je crois que nous pouvons tirer quelques conclusions à propos des différents thèmes qui ont été abordés.

L'une des notions qui ressort clairement de cette conférence, c'est la nécessité d'une approche intégrée et globale des problèmes de migration et d'asile.

En effet, on assiste aujourd'hui en Europe à un abus fréquent du système d'asile qui se traduit par un très grand nombre de demandes d'asile n'obéissant pas aux critères de la Convention de Genève.

Ce phénomène peut notamment s'expliquer par l'absence d'alternatives au niveau de la migration, puisque la majeure partie des demandeurs d'asile souhaite rester dans les pays d'accueil pour des raisons économiques.

Un autre problème actuel est celui de la nécessité d'appliquer d'autres formes de protection internationale, notamment pour les personnes déplacées à cause de situations de conflits dans les pays d'origine.

Le défi que nous rencontrons actuellement consiste précisément à trouver des solutions efficaces à ces problèmes, qui passent par une harmonisation, non seulement des procédures, mais aussi d'approche entre les États membres de l'Union européenne, sans négliger pour autant les réalités propres à chaque État.

Ce défi découle aussi et directement des Conclusions du Conseil de Tampere, qui prévoient la nécessité d'une gestion migratoire, du partenariat avec les pays d'origine – dont la première approche est déjà en application par le Groupe de Haut Niveau sur l'Asile et la Migration –, ainsi que de l'égalité de traitement pour les citoyens des pays tiers.

Nous considérons en effet que l'approche horizontale de la problématique de l'asile et de la migration, que nous poursuivons pour la première fois dans le cadre du Groupe de Haut Niveau sur l'Asile et la Migration, est un pas indispensable pour une meilleure gestion des flux migratoires et une meilleure intégration des immigrés en situation régulière et des réfugiés dans nos sociétés.

La définition du statut de réfugié et l'harmonisation des procédures d'asile revêtent une importance toute particulière en tant que bases essentielles d'un système commun européen d'asile.

Une idée qui semble ressortir clairement de ce débat est que pour harmoniser les procédures d'asile, il faudra trouver des solutions simples et pratiques et approfondir les critères objectifs qui, sans mettre en cause les droits des vrais réfugiés, nous permettent de traiter avec plus d'efficacité les demandes d'asile manifestement infondées.

Le système commun européen d'asile pourrait être l'occasion de trouver des solutions régionales pour faire face aux difficultés spécifiques et particulières que nous rencontrons en tant qu'États membres d'un espace de liberté, de justice et de sécurité.

Par ailleurs, même si tout le monde s'accorde à dire que la Convention de Genève ne couvre pas toutes les situations exigeant actuellement une protection internationale, les autres formes complémentaires de protection internationale ne sauraient néanmoins revenir sur une application intégrale et globale de la Convention de Genève.

Et cette application intégrale et globale passe par la prise en compte des besoins spéciaux des groupes vulnérables, en particulier les femmes et les enfants.

L'une des questions qu'il faudra approfondir et qui devra faire l'objet de débats futurs est celle de l'application de la Convention de Genève aux situations de persécution par des entités non étatiques.

Pour relever le nouveau défi qui nous est lancé, il est indispensable de pouvoir compter sur les efforts, la collaboration et les contributions de tous les agents concernés par la problématique de l'asile, à l'instar de ce qui vient de se produire à l'occasion de cette conférence.

C'est peut-être là, en effet, le chemin à suivre pour trouver les solutions adéquates aux problèmes actuels et pour, d'une manière pratique et efficace, avancer vers un système commun européen d'asile.

Quelques idées innovatrices au niveau européen ont également été lancées ici. Elles devront être mieux approfondies et analysées lors des prochains travaux qui seront réalisés sur ce thème.

Nous attendons impatiemment le document stratégique sur la procédure

commune européenne d'asile que la Commission européenne a l'intention de présenter à la fin de l'année. Je suis certain que les débats que nous avons eu l'occasion de mener ici pourront servir de base de travail et de source d'inspiration à l'élaboration d'un texte aussi important.

167

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

168

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

CONFÉRENCE DE PRESSE

Fernando Gomes

Messieurs les journalistes, nous voici arrivés à la fin de cette conférence européenne sur l'asile, qui a eu pour thème "Vers un Système Commun Européen d'Asile" et qui a réuni pendant deux jours à Lisbonne des techniciens, des spécialistes et des politiques, sous le patronnage du Conseil et de la Commission européenne.

Comme vous devez tous le savoir, trois thèmes fondamentaux ont été débattus: *La protection internationale – nouveaux défis; vers un statut commun de réfugié et vers une procédure commune d'asile.*

Les conclusions nous présentent un bilan du travail réalisé jusqu'à aujourd'hui et qui a été présenté, notamment par le Commissaire António Vitorino, en nous donnant également une idée des pas qu'il reste à faire, de l'espace qu'il reste à parcourir. A ce propos, la Commission européenne présentera bientôt un document stratégique sur la procédure commune européenne d'asile. Le débat qui a été mené ici avait également pour objectif de trouver des chemins et de montrer à la Commission le point de vue de tous les participants à cette conférence.

Je vais demander à présent au Commissaire António Vitorino d'ajouter un commentaire sur l'avenir proche. Ensuite nous nous tiendrons à la disposition des journalistes.

António Vitorino

J'aimerais simplement dire que la Commission se réjouit de cette initiative de la Présidence portugaise, sur un thème d'une extrême sensibilité politique pour les opinions publiques des États membres et pour la construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Notre conviction est que le mandat de Tampere est un mandat clair au sens où, dans une première phase, il faut adopter des normes minimales communes sur le régime d'asile au niveau européen et où, dans une deuxième phase, nous pourrions être plus ambitieux et envisager même de construire un système intégré commun d'asile au niveau européen. Le débat qui s'est tenu ici, en présence de représentants des États membres, de la Commission européenne et d'organisations non gouvernementales concernées par les questions de l'asile et des réfugiés, a démontré qu'il faut trouver des normes minimales communes sur la procédure et les conditions d'analyse des demandes d'asile, adopter des instruments sur la garantie du financement par le Fonds européen des Réfugiés, les infrastructures nécessaires pour l'accueil des réfugiés, et que la situation que nous avons vécue récemment, aussi bien en Bosnie qu'au Kosovo, nous recommandent vivement

que soit adopté un instrument législatif sur la protection temporaire des flux massifs de réfugiés provoqués par des situations de trouble, comme celles que je viens de citer.

La Commission a déjà présenté plusieurs propositions sur cette matière. Le débat se poursuit au Conseil. Je suis convaincu que cette conférence a contribué à clarifier les idées, à permettre d'atteindre des objectifs et, enfin, que la Commission en a recueilli des indications très utiles pour pouvoir présenter, d'ici la fin de l'année, une communication sur une stratégie globale pour un système commun d'asile au niveau européen. J'aimerais donc saluer encore une fois les contributions de tous les Ministres présents à cette conférence, et en particulier la Présidence portugaise.

Fernando Gomes

170

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

Messieurs les journalistes, nous sommes à votre disposition. Je vous rappelle simplement que, à ma gauche, se trouve le Ministre de l'Intérieur britannique, Monsieur Jack Straw, à ma droite, la Ministre suédoise qui est chargée des questions de l'immigration, et le Secrétaire d'État du Gouvernement hollandais, chargé des affaires intérieures ainsi que de l'immigration.

1.

Journaliste

Est-ce qu'il y a encore beaucoup à faire pour concrétiser le projet?

Réponse **Fernando Gomes**

Je pense qu'il y a beaucoup à faire, en effet. Il faut notamment trouver des procédures d'asile comportant des solutions simples et faciles. Il faut trouver une harmonisation en termes européens, qui n'existe pas actuellement et qui conduit les citoyens en quête d'asile à s'adresser au pays offrant le plus d'avantages, ce qui entraîne une surcharge pour ce pays. Il faut surtout trouver un système qui permette que les vrais réfugiés puissent faire valoir leurs droits, au lieu des faux réfugiés dont les demandes inondent un grand nombre d'États membres. Je crois que ce qu'il reste à faire nous sera apporté par le document qui a été annoncé par le Commissaire Vitorino et qui, d'une certaine manière, pourra refléter les opinions débattues durant cette conférence. C'est clairement un projet à moyen terme.

2.

Journaliste

Quelles sont les normes minimales?

Réponse **António Vitorino**

Tampere a défini un cadre de normes communes minimales sur les procédures d'asile, c'est-à-dire sur les règles d'examen des demandes d'asile. La Commission a déjà présenté une proposition sur cette matière qui a été discutée, cette semaine même, au Parlement européen, qui sera discutée au Conseil et qui, nous en sommes certains, sera adoptée sous la Présidence française. Il faut également revoir le régime juridique qui définit quel est l'État membre chargé d'examiner les demandes d'asile. A l'heure actuelle, cette question est traitée par la Convention de Dublin, une Convention intergouvernementale. Tampere demande un règlement communautaire. La Commission a déjà présenté un document de travail en vue de la révision de la Convention de Dublin, afin d'en faire un règlement communautaire et d'y introduire les modifications et les améliorations nécessaires pour que le système d'identification de l'État chargé d'examiner les demandes d'asile soit amélioré.

Troisièmement, il s'agit d'établir, comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire également, un Fonds européen des Réfugiés qui apporte un soutien financier de l'Union aux pays en matière d'infrastructures d'accueil des réfugiés. Ce Fonds est aussi un instrument de nature à renforcer la solidarité entre les États européens. Je me permets de le dire ici, au Portugal, étant moi-même portugais, car je sais qu'aujourd'hui le Portugal n'est pas l'un des pays qui accueille le plus grand nombre de réfugiés, du fait de sa situation géographique. Mais j'aimerais souligner que la garantie de l'accueil des réfugiés sur tout le continent européen est une responsabilité qui doit être partagée par tous les Européens et qui exige qu'une attention toute particulière soit portée aux pays qui, pour des raisons géographiques, ont un plus grand nombre de réfugiés sur leur territoire.

La proposition de la Commission, à l'heure actuelle, traduit surtout une solidarité financière grâce au Fonds européen des Réfugiés et à une clé de distribution des dotations financières qui tient précisément compte des États membres où il y a le plus grand nombre de réfugiés, tout en adoptant aussi un critère de répartition humaine sur la base d'une double attitude volontaire. C'est-à-dire la volonté des États pour recevoir les réfugiés et la volonté des réfugiés eux-mêmes pour être accueillis par ces États. Un double mécanisme de solidarité donc, financière mais aussi humaine.

3. *Journaliste*
Quels seraient les avantages de l'adoption d'un système commun d'asile pour votre pays?

Réponse **Jack Straw**

En plus des mauvaises conditions acoustiques, je suis complètement sourd d'une oreille. Je crois avoir compris que vous demandiez quels seraient les avantages d'une politique commune d'asile pour le Royaume-Uni.

L'adoption d'une politique commune d'asile présenterait des avantages pour tous les États membres de l'Union européenne, pour peu que les éléments de cette politique soient adéquats. Entre autres avantages, une politique commune mettrait fin à la "chasse à l'asile", c'est-à-dire à la circulation de demandeurs d'asile sans demandes fondées au sein de l'Union européenne, dans le but de trouver le pays qui leur offre les meilleures conditions. Or, l'asile n'est pas un produit de consommation. L'asile est un droit qu'il faut reconnaître à ceux qui ont une crainte fondée d'être persécutés, mais que, sur la même base, nous devons tous refuser à ceux qui n'ont pas de raison fondée pour le demander.

4. *Journaliste*
Est-ce que cela va résoudre les problèmes de votre pays?

Réponse **Jack Straw**

Si cela va résoudre les problèmes? La question est relative. Ce que nous voulons c'est un système meilleur, à partir duquel nous pourrions mettre en pratique les obligations assumées dans la Convention de 1951.

Je crois que personne ne propose, et je ne le fais pas moi-même, que nous nous écartions de l'obligation centrale prévue dans la Convention de 1951, à savoir que tous les États membres doivent accorder l'asile à ceux qui fuient devant une menace fondée de persécution. Cependant, ce que nous devons assurer c'est un cadre commun de procédures et d'interprétations de la Convention, de manière à ce que, comme je l'ai déjà dit, il n'y ait pas de faux demandeurs d'asile circulant d'un pays à l'autre à la recherche du système juridique, ou du système d'avantages, qui leur semble être le plus intéressant. Ce n'est pas correct. C'est un abus qui a causé à tous les États membres des problèmes intérieurs assez sérieux.

5.

Journaliste

Quelles sont les difficultés rencontrées dans la recherche de ce système politique?

Réponse **António Vitorino**

Il y a évidemment des traditions et des législations différentes dans les divers États membres. La question essentielle consiste à savoir quelle est la valeur ajoutée que l'Union européenne peut apporter en tant que telle à la résolution des problèmes qui existent en matière d'asile dans chaque État membre. Je suis convaincu que tous les États membres comprennent que ces phénomènes, que ce soit l'application stricte de la Convention de Genève de 51 ou les nouvelles formes de persécution, exigent aujourd'hui un traitement, un espace plus élargi comme l'espace de l'Union européenne. Je crois que l'accord, auquel il faut parvenir, doit obéir à trois préoccupations.

D'abord, il doit être efficace, c'est-à-dire opérationnel, agissant sur le concret. Ensuite, il ne peut pas être le plus petit dénominateur commun, parce que le plus petit dénominateur commun ne suffirait pas pour répondre à la dimension du phénomène de nos jours. Enfin, il doit être un système de référence clair, tant sous la perspective de la garantie de l'efficacité de la procédure d'analyse des demandes d'asile que sous la perspective de la sauvegarde et du respect des droits fondamentaux des réfugiés. C'est parce que nous sommes conscients des grandes différences que nous dialoguons. C'est pour cela qu'il faut absolument connaître les opinions de tous les États membres, des organisations non gouvernementales. C'est pour cela que la Commission a la tâche, parfois ingrate, de proposer des synthèses, certaines plus heureuses que d'autres. J'espère que la synthèse que nous proposerons figurera parmi les plus heureuses.

173

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

6.

Journaliste

Vous y croyez?

Réponse **António Vitorino**

Oui, j'y crois, parce qu'il y a une très forte demande de la part des opinions publiques européennes, de tous les États membres, pour que cette question soit traitée au niveau européen, et parce que les États membres sont conscients que, dans ce domaine, sans porter atteinte au principe de la subsidiarité, l'Europe peut apporter un plus à ce que chaque État peut faire tout seul.

7. *Journaliste*

Ne pensez-vous pas que cette initiative de la Présidence portugaise s'est traduite par une conférence académique?

Réponse **António Vitorino**

Absolument pas. Elle a rassemblé des responsables politiques et des représentants d'organisations non gouvernementales qui ont un trait en commun: même s'ils ont leurs divergences, ce sont tous des gens de terrain. Les ministres sont ceux chargés de la gestion de ce problème, qui est un problème d'une énorme complexité. Les personnes de la société civile sont celles qui accompagnent au quotidien le drame des réfugiés. Personne n'est venu ici, dans cette salle, pour faire un exercice académique, mais pour parler de problèmes concrets, de problèmes humains qu'il faut résoudre et il faut trouver la volonté politique de les résoudre.

174

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

Fernando Gomes

Une dernière donnée, juste pour que vous ayez une idée de ce qui est en cause, de la disparité des demandes d'asile et de la "course à l'asile", dont parlait le Ministre Jack Straw. En 1999, en Allemagne et au Royaume-Uni, il y a eu, dans chacun de ces pays, environ 70.000 demandes d'asile qui ont dû être analysées. Si l'on y ajoute les personnes à charge, c'est-à-dire les familles qui finissent par bénéficier du droit au regroupement familial ou qui s'ajoutent aux demandes, cela fait 95.000 demandes en Allemagne et 91.000 au Royaume-Uni. Au Portugal, nous en avons eu 310. Cela donne la dimension de la disparité des problèmes au sein de l'Union européenne.

Jack Straw

Je suis certain que la Convention de 1951 parviendra intacte à son 50^{ème} anniversaire, pour lequel il ne manque que sept mois.

Même si en ce moment, sous l'orientation du Commissaire Vitorino, l'Union européenne travaille très vite, elle devra le faire encore plus vite. Quant aux changements, ce que j'ai suggéré aujourd'hui c'est que nous devons respecter scrupuleusement les obligations fondamentales de la Convention de 1951, surtout l'obligation morale et essentielle d'octroyer le statut de réfugié à ceux qui fuient devant une menace fondée de persécution, mais qu'il faut analyser les procédures selon lesquelles la

Convention a été mise en pratique et, notamment, réfléchir à une série de questions qui ne sont pas prévues dans la Convention, en particulier la question du lieu où les demandes doivent être présentées, ainsi que les autres questions que j'ai évoquées dans mon intervention.

Quant à savoir si ces questions pourraient déboucher sur un protocole, c'est une possibilité. A mon avis, la première étape devrait consister à obtenir un vaste consensus sur les changements à opérer au sein de l'Union européenne. C'est là un objectif de la plus haute importance.

176

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

ORGANISATIONS ET PAYS PARTICIPANTS

EUROPE

Allemagne

Otto Schily

MINISTRE / MINISTÈRE FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR

Kay Hailbronner

PROFESSEUR / UNIVERSITÉ DE CONSTANCE

Detlef Wasser

CHEF DE SECTION / MINISTÈRE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE

Gerold Lehnguth

DIRECTEUR GÉNÉRAL / MINISTÈRE FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR

Friedrich Löper

CHEF DE DÉPARTEMENT / MINISTÈRE FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR

Autriche

Anne Schmidl-Wrulich

DIRECTRICE, COORDINATION UNION EUROPÉENNE / MINISTÈRE FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR

Wolf Szymanski

DIRECTEUR GÉNÉRAL, ASILE, IMMIGRATION ET FRONTIÈRES / MINISTÈRE FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR

Belgique

Pascal Smet

CHEF DE CABINET ADJOINT / CABINET DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Jacques Jaumotte

EXPERT / CABINET DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Stephan Schenebach

DIRECTEUR GÉNÉRAL / MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Isabel Putinja

AGENT POLITIQUE / GROUPE POLITIQUE DE MIGRATION

Béatrix van Hemeldonk

AMBASSADEUR / MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Danemark

Dorit Horlyck

CHEF DE DIVISION / SERVICE D'IMMIGRATION

Inge Bruhn Thomsen

CHEF DE DIVISION, BUREAU POUR LES RÉFUGIÉS / MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Espagne

Gloria Bodelon Alonso

SOUS-DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'ASILE / MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Julian Prieto Hergueira

SOUS-DIRECTEUR ADJOINT / MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Rafael Valle Garagorri

VICE-DIRECTEUR / JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES

Estonie

Ene Rebane

VICE-DIRECTRICE GÉNÉRALE / BUREAU DE MIGRATION ET CITOYENNETÉ ESTONIENNE

Finlande

Kari Håkämies

MINISTRE / MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Annikki Vanamo-Alho

CONSEILLER DU GOUVERNEMENT / MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Juha Rautiainen

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE HELSINKI

France

Jean-Marie Delarue

DIRECTEUR, DIRECTION DES LIBERTÉS PUBLIQUES ET AFFAIRES JURIDIQUES / MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Patrick Weil

PROFESSEUR ET DIRECTEUR DE RECHERCHE / UNIVERSITÉ PARIS I / SORBONNE

Jean Wiet

SOUS-DIRECTEUR, RÉFUGIÉS ET APATRIDES / MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Grèce

Nikolaos Verghis

ATTACHÉ / MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Vasillios Konstantinides

BRIGADIER / POLICE

Dimitrius Galaioulas

MAJOR DE LA POLICE / MINISTÈRE DE L'ORDRE PUBLIC

Hongrie

Kendernay Janos

DIRECTEUR GÉNÉRAL, DÉPARTEMENT DE LA COOPÉRATION DE L'EU EN MATIÈRE DE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES / MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Astvan Dobo

DIRECTEUR, BUREAU DE L'IMMIGRATION ET NATIONALITÉ / MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Irlande

Patrick Folan

SÉCRÉTAIRE GÉNÉRAL ADJOINT / DÉPARTEMENT DE LA JUSTICE, ÉGALITÉ ET RÉFORME

David Costello

AGENT PRINCIPAL / DÉPARTEMENT DE LA JUSTICE, ÉGALITÉ ET RÉFORME

Paul Burns

AGENT PRINCIPAL / DÉPARTEMENT DE LA JUSTICE, ÉGALITÉ ET RÉFORME

177

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

Islande

Haukur Gudmundsson

CHEF DE DIVISION / MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Italie

Aniello di Mardo

VICE-MINISTRE / MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Luigi ArmogidaCHEF DE CABINET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT /
MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR**Carmine Robustelli**

CONSEILLER / MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Riccardo Campagnucci

SOUS-PRÉFET / MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Ciro di Palma

COLLABORATEUR / MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Latvie

Oskars VatkulisSOUS-CHEF / DÉPARTEMENT DE LA CITOYENNETÉ ET
DES AFFAIRES LIÉES À LA MIGRATION

Lithuanie

Darius GaidysCHEF DE LA DIVISION DES TRAITÉS INTERNATIONAUX /
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Malte

Anthony BarbraPROCUREUR GÉNÉRAL ADJOINT / MINISTÈRE DE LA
JUSTICE ET DES AFFAIRES LOCALES

Norvège

Tomas BilleAGENT EXÉCUTIF SENIOR, DÉPARTEMENT DE
L'IMMIGRATION / MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Pays-Bas

Job Cohen

SECRÉTAIRE D'ÉTAT / MINISTÈRE DE LA JUSTICE

G. E. A. van CraaikampDIRECTRICE, DÉPARTEMENT DE LA POLITIQUE
D'IMMIGRATION / MINISTÈRE DE LA JUSTICE**A. Sorel**SOUS-DIRECTEUR, DÉPARTEMENT DE LA POLITIQUE
D'IMMIGRATION / MINISTÈRE DE LA JUSTICE**F. Wijnen**AGENT POLITIQUE SENIOR, DÉPARTEMENT DE LA
POLITIQUE D'IMMIGRATION / MINISTÈRE DE LA
JUSTICE**Peter van Wulfften Palthe**DIRECTEUR, CIRCULATION DE PERSONNES,
MIGRATION ET AFFAIRES CONSULAIRES / MINISTÈRE
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**W.H.B. van Rossem**AGENT POLITIQUE SENIOR / MINISTÈRE DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES**Carmen Gonsalves**AGENT POLITIQUE SENIOR / MINISTÈRE DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Pologne

Lidia RaciborskaEXPERT PRINCIPAL, DÉPARTEMENT DE L'UNION
EUROPÉENNE / MINISTÈRE DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES

Portugal

Fernando Gomes

MINISTRE / MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Luís Novais Lignau da SilveiraPROCUREUR GÉNÉRAL ADJOINT / PARQUET
GÉNÉRAL**Nuno Piçarra**

PROFESSEUR / UNIVERSIDADE NOVA DE LISBONNE

António Lencastre Bernardo

DIRECTEUR GÉNÉRAL (SEF)

Maria Fernanda CardosoDIRECTRICE DE LA DIRECTION D'ÉTRANGERS /
SERVICE D'ÉTRANGERS ET FRONTIÈRES (SEF)**Jorge Portas**CHEF DE LA DIVISION DES RÉFUGIÉS / SERVICE
D'ÉTRANGERS ET FRONTIÈRES (SEF)**Pedro Matos**INSPECTEUR, DIVISION DES RÉFUGIÉS / SERVICE
D'ÉTRANGERS ET FRONTIÈRES (SEF)**Cristina Barateiro**INSPECTRICE, DIVISION DES RÉFUGIÉS / SERVICE
D'ÉTRANGERS ET FRONTIÈRES (SEF)**Cláudia Faria**INSPECTRICE, BUREAU DE RELATIONS
INTERNATIONALES / SERVICE D'ÉTRANGERS ET
FRONTIÈRES (SEF)**Luísa Maia Gonçalves**INSPECTRICE, BUREAU DE RELATIONS
INTERNATIONALES / SERVICE D'ÉTRANGERS ET
FRONTIÈRES (SEF)**Rita Girão**INSPECTRICE, BUREAU JURIDIQUE / SERVICE
D'ÉTRANGERS ET FRONTIÈRES (SEF)**Manuela Teixeira Pinto**SECRÉTAIRE, DIRECTION DE LA JUSTICE ET AFFAIRES
INTÉRIEURES / MINISTÈRE DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**Rita Faden**DIRECTRICE, DIRECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES
CONSULAIRES / MINISTÈRE DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**Gabriel Martim Anjos Catarino**COMMISSAIRE NATIONAL / COMMISSARIAT
NATIONAL POUR LES RÉFUGIÉS**Maria Ana de Matos Romba**COMMISSAIRE NATIONAL ADJOINT / COMMISSARIAT
NATIONAL POUR LES RÉFUGIÉS**Eugénio José da Cruz Fonseca**PROFESSEUR / PRÉSIDENT DE LA CARITAS
PORTUGAISE**Maria Manuela Quintanilha**SOUS-DIRECTRICE GÉNÉRALE, DIRECTION GÉNÉRALE
D'ACTION SOCIALE / MINISTÈRE DE LA SOLIDARITÉ

Manuel Álvaro Martins Brites Moita
CONSEILLER PRINCIPAL, DIRECTION GÉNÉRALE
D'ACTION SOCIALE / MINISTÈRE DE LA SOLIDARITÉ

Maria João Gomes Andrade Curto
CONSEILLER, DIRECTION GÉNÉRALE D'ACTION
SOCIALE / MINISTÈRE DE LA SOLIDARITÉ

Ana Maria Ferreira
COORDINATRICE DU DÉPARTEMENT D'ACTION
SOCIALE / FONDATION AMI

Jorge Lação
DÉPUTÉ / PARLEMENT

Maria Joana Ferreira
COORDINATRICE, DÉPARTEMENT DES RÉFUGIÉS /
AMNISTIE INTERNATIONALE

Amélia Bonifácio
DÉPARTEMENT DES RÉFUGIÉS / AMNISTIE
INTERNATIONALE

Maria Teresa Tito Morais Mendes
DIRECTRICE / CONSEIL PORTUGAIS POUR LES
RÉFUGIÉS

Eduardo Nunes da Silva Baptista
JUGE / COUR D'APPEL DE LISBONNE

Adelino Lopes
JUGE / COUR SUPRÊME ADMINISTRATIVE

Manuel Fernando Santos Serra
JUGE, PRÉSIDENT / COUR SUPRÊME ADMINISTRATIVE

République Tchèque

Petr Novak
VICE-DIRECTEUR / MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Roumanie

Saghi Florin
CONSEILLER SENIOR DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT,
DÉPARTEMENT DES AFFAIRES EUROPÉENNES /
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Royaume-Uni

Jack Straw
MINISTRE / MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Jon Payne
CHEF DE L'UNITÉ DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE
D'ASILE / MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Graham Jupp
CONSEILLER POLITIQUE, UNITÉ DE LA POLITIQUE
EUROPÉENNE D'ASILE / MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Peter Wrench
VICE-DIRECTEUR GÉNÉRAL, DIRECTION
D'IMMIGRATION ET NATIONALITÉ / MINISTÈRE DE
L'INTÉRIEUR

Carole Eniffer
DIRECTION EUROPÉENNE / MINISTÈRE DE
L'INTÉRIEUR

Lesley Pallett
CHEF DE L'UNITÉ EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE /
MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Slovénie

Dominika Marolt
CHEF DE LA DIVISION DE L'ASILE / MINISTÈRE DE
L'INTÉRIEUR

Suède

Maj-Inger Klingvall
MINISTRE / MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
ASILE ET MIGRATION

Eva Akerman-Borje
VICE-DIRECTRICE / MINISTÈRE DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES, ASILE ET MIGRATION

Asa Persson
AGENT DESN / MINISTÈRE DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES, ASILE ET MIGRATION

Per Sjogren
DIRECTEUR GÉNÉRAL / MINISTÈRE DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES, ASILE ET MIGRATION

Suisse

Jean-Daniel Gerber
DIRECTEUR / BUREAU FÉDÉRAL POUR LES RÉFUGIÉS

Mathias Stettler
CHEF DE SECTION / BUREAU FÉDÉRAL POUR LES
RÉFUGIÉS

Philippe Kaeser
CONSEILLER JURIDIQUE / DÉPARTEMENT FÉDÉRAL
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

179

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

AMÉRIQUE

Canada

Jennifer Luftallah
CONSEILLÈRE PRINCIPALE / CITOYENNETÉ ET
IMMIGRATION

États-Unis

Alan J. Kreczko
SECRÉTAIRE PRINCIPAL ADJOINT / MINISTÈRE DE LA
POPULATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA MIGRATION

Kelly Ryan
CONSEILLÈRE GÉNÉRALE ASSOCIÉE, DIVISION DU
DROIT D'ASILE ET RÉFUGIÉS / SERVICE
D'IMMIGRATION ET NATURALISATION

ORGANISATIONS ET ORGANISMES DIVERS

Amnestie Internationale Bureau UE

Maria-Teresa Gil-Bazo
DIRECTRICE EXÉCUTIVE

Commission Européenne

António Vitorino
COMMISSAIRE EUROPÉEN À LA JUSTICE ET AUX
AFFAIRES INTÉRIEURES

Muriel Guin
ADMINISTRATEUR, IMMIGRATION/ASILE / DIRECTION
GÉNÉRALE DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES
INTÉRIEURES

Jean-Louis de Brouwer
CHEF DE L'UNITÉ IMMIGRATION/ASILE

Gustaaf Borchardt
DIRECTEUR

Commission Permanente de Recours des Réfugiés

Serge Bodart
PRÉSIDENT

Conseil de l'Europe

Geza Tessenyi
ADMINISTRATEUR / SECRÉTAIRE DU CAHAR

Conseil Européen pour les Réfugiés et Exilés (CERE)

Peer Baneke
SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

Friso Roscam Abbing
CHEF DU BUREAU POUR L'UE

Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR)

Erika Feller
DIRECTRICE

Anne-Willem Bijleveld
DIRECTEUR DU BUREAU POUR L'EUROPE

Jon Annes van der Klaauw
AGENT SENIOR POUR LES AFFAIRES EUROPÉENNES

ICMPD

Gerda Theuermann
VICE-DIRECTRICE

Organisation Internationale pour les Migrations (OIM)

Brunson Mckinley
DIRECTEUR GÉNÉRAL

Anne-Maria Buschman-Petit
CONSEILLÈRE POLITIQUE

Luis Miguel Ruiz-Rios
CHEF DE MISSION AU PORTUGAL

Parlement Européen

Pernille Frahm
DÉPUTÉ

REPRÉSENTATIONS PERMANENTES AUPRÈS DE L'UE

Kimberly Deblauw
ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

Riku Eksymr
CONSEILLER / FINLANDE

Didier François
FRANCE

Maria Micheloyannaki
CONSEILLÈRE POUR LA JUSTICE ET LES AFFAIRES
INTÉRIEURES / GRÈCE

W.W. Sturms
CONSEILLER / PAYS-BAS

Michael Fay
ATTACHÉ POUR LA JUSTICE ET LES AFFAIRES
INTÉRIEURES / IRLANDE

Gabriela Ventura
CONSEILLÈRE / PORTUGAL

Adrian Jones
PREMIER SECRÉTAIRE / ROYAUME-UNI

Secrétariat du Conseil

Stephen Ellis
CHEF DE DIVISION

AMBASSADES À LISBONNE

Estonie

Hele Kariland
DIPLOMATE

Lithuanie

Dalius Cekuolis
AMBASSADEUR

Luxembourg

Paul Duhr
AMBASSADEUR

République de Slovaquie

Petra Standerova
ATTACHÉ

République Tchèque

Václav Hubinger
AMBASSADEUR

Royaume-Uni

John Holmes
AMBASSADEUR

Andrew Heyn
PREMIER SECRÉTAIRE (AFFAIRES POLITIQUES)

Sandra Tyler-Haywood
(PRESSE ET RELATIONS PUBLIQUES)

Turquie

Nihat Civaner
CONSUL

180

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

182

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

Rua Conselheiro José Silvestre Ribeiro, 4 • 1600-007 Lisboa

Tel.: 217115000 + e-mail: sef@sef.pt

184

Actes de la
Conférence
Européenne
sur l'ASILE