

Le Droit d'Asile dans la construction européenne

Mlle Rachida TOUDERT
(Septembre 2001)

Introduction

Samedi 17 février 2001, la France entière a vu s'échouer sur ses côtes varoises un bateau cambodgien le East-Sea avec à son bord environ mille clandestins kurdes d'Irak (dont 300 enfants) affaiblis par le manque de nourriture et les conditions extrêmes de voyage.

L'émotion de la société française a alors été vive et un énorme élan de solidarité s'est mis en place dans le Var en l'occurrence pour soutenir ces exilés.

Cette arrivée massive d'étrangers en situation irrégulière a également placé les autorités françaises devant leurs obligations humanitaires pour faire face à cette situation fortement médiatisée. Mais c'est alors qu'ont été soulignés une fois de plus les dysfonctionnements des procédures administratives et juridiques en matière d'asile, qui sont visibles aussi dans la majorité des pays européens « sûrs » (c'est à dire susceptibles d'accueillir des demandeurs d'asile).

Ce n'est pourtant pas la première fois que le débat sur la politique d'asile est lancé et qui s'enlise et se termine inévitablement en « politique de l'autruche ». Nous nous souvenons notamment il y a 8 mois, le 19 juin 2000, de ces 58 clandestins chinois qui ont péri étouffés dans un conteneur frigorifique en tentant de traverser la frontière française pour se rendre en Grande Bretagne.

Cet événement avait profondément choqué et a fait percer l'espoir que les politiques nationales et/ou européennes en tiendraient compte pour faire en sorte d'éviter ce sort qui attend des dizaines de milliers de demandeurs d'asile clandestins prêts à tout, y compris perdre la vie, pour fuir la persécution dans leur pays d'origine et pénétrer dans des pays sûrs d'Europe.

Mais la tragédie de Douvres n'a fait en fait qu'amplifier la polémique qui entoure le droit d'asile et qui aboutit depuis une dizaine d'années au resserrement de la réglementation dans la plupart des pays européens, et la formation d'une Europe « forteresse », bien que les conflits eux se multiplient, obligeant des milliers de personnes à fuir la persécution.

Pourtant, selon les statistiques du Haut Commissariat aux Réfugiés, le nombre de demandes d'asile – a effectivement atteint un sommet en 1992 avec 700.000 demandes dans 26 pays européens mais a ensuite diminué régulièrement (avant de remonter de manière constante depuis la mi-1996).

L'un des arguments mis en avant par les Etats (et qui est discutable) est souvent la non véracité des demandes d'asile politique, autrement dit que beaucoup de demandeurs d'asile fuient en réalité une économie désastreuse et ne répondent pas obligatoirement aux critères de persécution politique. Ces amalgames abusifs constants entre les « vrais »

réfugiés et les « faux » ou les migrants économiques et les demandeurs d'asile (mis en avant par les hommes politiques, certains média...) a eu pour conséquence de minimiser la situation de ces demandeurs d'asile, et à l'extrême de les désigner comme une menace. En effet, ces préoccupations sécuritaires qui font de l'étranger un « criminel » jouent un rôle important dans la multiplication d'incidents raciaux à l'égard de ces populations, notamment dans les villes à fort taux d'accueil de clandestins et demandeurs d'asile (comme Douvres, le Comté de Kent ou Ceuta ou Melilla...).

Pourtant, le droit d'asile est l'une des plus vieilles institutions sociales dont on trouve la trace dans l'Écriture sainte comme dans la civilisation grecque ou romaine. En fait, *« l'apparition de réfugiés est concomitante à celle du pouvoir et à son organisation au sein de frontières déterminées »*.

Certes, le principe d'asile n'est pour l'instant pas un droit pour le demandeur (sans garantie d'être admis), il demeure un « droit » pour l'État qui va accorder ou non à l'intéressé une protection.

Cependant, la majorité des États du monde ont contracté des obligations à niveau international en matière d'asile qui ouvrent des perspectives de droits aux demandeurs, mais le niveau exact de ces obligations dépend nécessairement de l'application par les États du système de protection du réfugié.

Mais avant de parcourir les principes inscrits dans les textes officiels au courant du 20^{ème} siècle en matière d'asile, il est important de faire une distinction entre les termes utilisés dans ce domaine. En effet, trois catégories juridiques relatives aux réfugiés se distinguent : les « réfugiés statutaires » qui répondent aux critères de la Convention de Genève de 1951. Les « demandeurs d'asile » dont la situation est considérée comme transitoire, puisqu'elle est tributaire de la détermination du statut de réfugié par le pays d'accueil et qui se voient octroyer un permis de séjour temporaire et quelques droits sociaux. Enfin, les réfugiés « humanitaires » qui fuient les conflits dans leur pays (catégorie qui est à la discrétion de l'État d'accueil). A ces trois catégories, on pourrait rajouter une quatrième, celle des « réfugiés économiques » qui sont exclus de toute définition juridique.

Selon la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1949 *« devant la persécution, toute personne a droit à chercher asile et de bénéficier de l'aide en d'autres pays »* (art.14). Excepté cet article, le « droit d'asile » n'a été incorporé à ce jour dans aucun instrument international contraignant. Il reste la prérogative des États. En revanche, le terme « réfugié » a été défini et reconnu et cela dans divers instruments internationaux.

C'est la Convention de Genève sur le statut des réfugiés de 1951, complétée par le Protocole de New York de 1967 qui est aujourd'hui le texte international qui s'impose aux 120 États signataires en ce qui concerne la définition du réfugié et celle de son statut. Plus précisément, elle fixe les critères de reconnaissance de la qualité de réfugié, les cas de non application et de déchéance, les droits et devoirs des réfugiés et demandeurs d'asile, les devoirs des États et notamment le principe de non refoulement.

La portée et le contenu de cette Convention sont essentiels en termes de droit international sur les réfugiés et plus généralement dans la problématique de l'asile.

Mais la disposition la plus importante de cette Convention reste la définition du « réfugié » ou la personne susceptible de bénéficier de ce statut. Un réfugié est une personne qui *"craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays..."* (Art. 1A).

Le réfugié, qui est un migrant involontaire, apparaît ainsi comme l'Homme privé de la protection de l'Etat. Le terme réfugié couvre également la situation du demandeur d'asile aussi longtemps que sa requête n'a pas été rejetée.

Suite aux événements qui ont surgi après 1951 et qui ont soulevé de nouveaux problèmes de réfugiés nécessitant des accords internationaux, les Nations Unies ont conçu un Protocole additionnel à la Convention de Genève.

En adhérant au Protocole, les Etats s'engagent à appliquer les dispositions de fond de la Convention de Genève de 1951 à tous les réfugiés auxquels s'étend la définition du terme de « réfugié » mais sans plus la limitation de date de 1951 et sans tenir compte des seuls événements survenus en Europe (comme indiqué dans la Convention de 1951).

Les limites de temps et d'espace étant supprimées, la définition de la Convention de Genève devient universelle et le nombre de personnes pouvant demander la reconnaissance de leur qualité de réfugié dans le monde se chiffre aujourd'hui potentiellement par millions.

Il est sans dire que la Convention de Genève de 1951 et le Protocole de New York de 1967 ont le mérite d'avoir officialisé et formalisé dans les principes humanitaires et nobles, avec l'accord de la majorité des Etats du Monde, la problématique des demandeurs d'asile fuyant les persécutions. Le débat reste ouvert néanmoins pour ce qui est de leur application au vu de nouveaux conflits et de nouvelles formes de persécutions qui surgissent en Europe et dans le monde.

En outre, l'interprétation des critères stipulés dans la Convention de 51 et son protocole permettent en pratique aux Etats de mettre des entraves à l'accès au territoire et moduler ainsi les flux de personnes à qui le statut est reconnu.

Ainsi, la plupart des Etats interprète la définition de « réfugié » de manière restrictive car la Convention laisse aux Etats contractants le soin de mettre en place les procédures de reconnaissance de cette qualité. Ces dernières années, ils utilisent cette liberté de façon à réduire le nombre d'octroi de statut de réfugiés. Ces situations soulignent d'ailleurs une longue liste de défaillances de procédures d'octroi.

Un organe a pourtant été créé le 1.1.51, le HCR, chargé de contrôler l'application de la Convention par les Etats signataires. Ses principales fonctions portent sur la protection et l'assistance des réfugiés ainsi que sur la recherche de solutions durables à leurs problèmes. Il fonctionne de son propre droit ou en coopération étroite avec les

gouvernements, les OI et les ONG. La communauté internationale lui confie aussi souvent la direction et la coordination des opérations (pendant le conflit en Bosnie par exemple).

Un manuel du HCR sur les procédures et critères relatifs à la détermination du statut de réfugié (Genève, 1979) a été établi à la demande du comité Exécutif du programme du Haut Commissaire, pour guider les autorités compétentes dans l'application des clauses de la Convention de 51 et son Protocole. Ce manuel repose sur l'expérience de terrain du HCR, sur la pratique suivie par les Etats pour déterminer le statut des réfugiés, ainsi que sur la littérature en matière d'asile.

Ainsi, le HCR joue aujourd'hui un rôle primordial dans la protection internationale des réfugiés et dans la coordination des efforts internationaux en la matière, même s'il fait face à de nombreuses critiques sur ses missions et son implication sur le terrain.

Hormis la Convention de Genève et son Protocole, d'autres Textes internationaux ou régionaux ont été élaborés en matière d'asile, mais ne sont pas toujours suffisamment mis en exergue quant aux défis d'améliorations des procédures et des politiques d'asile dans le monde.

- La Convention des Nations Unies contre la Torture de 1984 rappelle dans son article 3 (très utilisé lors des recours contre le refoulement auprès d'instances judiciaires) que « *Aucun Etat partie n'expulsera, ne refoulera, ni n'extradera une personne vers un autre Etat où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture (...)* ».

- La Convention de l'Organisation de l'Union Africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique de 1969 a ajouté à sa définition du « réfugié » similaire à celle de la Convention de 1951 la protection de personnes fuyant leur pays d'origine pour des raisons extérieures ou conflictuelles. (cf. Partie III)

- La Convention Européenne des Droits de l'Homme

Le Conseil de l'Europe qui est l'une des plus anciennes des institutions européennes a pour vocation essentielle de véhiculer des valeurs de droits de l'Homme. Ces valeurs ont été affirmées officiellement dans un Texte, la Convention Européenne des droits de l'Homme (CEDH). Celle-ci se propose de reconnaître au niveau régional la plupart des droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH) et d'instituer des mécanismes internationaux pour les faire respecter.

La CEDH de 1950 est devenue une source certes indirecte, mais essentielle du droit des réfugiés, et on l'invoque de plus en plus dans les affaires d'asile portées devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

Un Texte comme la Convention Européenne en matière d'asile ne contredit pas la portée de la Convention de Genève. En réalité, elles sont complémentaires car la première prévoit une forme de protection de type juridique et judiciaire contre les éventuelles violations d'Etats contractants, et la seconde prévoit une protection immédiate permettant aux gens d'échapper à d'éventuelles persécutions.

Il faut souligner que le champ de protection de la CEDH est beaucoup plus large que la Convention de 51 au regard des demandeurs d'asile. Par exemple, une personne n'est pas

obligée de se trouver hors du pays dont elle a la nationalité ou la résidence (Convention de Genève) pour bénéficier de la protection de la CEDH.

Même si les Etats sont tenus par des contraintes « extérieures » qui découlent de la définition du réfugié, et de la répercussion globale des droits de l'homme, on constate que le sens de ces Textes internationaux trahit l'existence d'une marge considérable - entre l'engagement et l'application des principes souscrits par les Etats – ainsi que d'une grande variété d'interprétations de la notion d'asile, tant en ce qui concerne les bénéficiaires de l'asile, que ce en quoi il consiste exactement.

L'Europe est un exemple de cette variété d'interprétations, de politiques et de procédures d'asile. Certes la création d'Institutions Européennes communes qui ont l'avantage de rapprocher et rassembler plusieurs pays membres (ayant pour vocation d'harmoniser les politiques nationales et de créer une union monétaire, économique, politique...) a connu et connaît un certain succès. Mais en matière d'asile et d'immigration, les divergences incessantes des politiques et des idéologies nationales ont sensiblement ralenti les progrès escomptés dans ce domaine, en termes d'harmonisation européenne.

Lors des événements en ex-Yougoslavie, et particulièrement pendant la guerre du Kosovo, les réseaux de médiatisation globale ont transmis à toute l'Europe les tristes conditions où vivaient les réfugiés et les personnes déplacées du Kosovo. Ainsi cette crise a apporté une attention nouvelle de la communauté internationale au malheur des réfugiés. Ce fut l'exode le plus considérable et le plus rapide jamais vu en Europe depuis la 2^{ème} Guerre mondiale.

De ce fait, les Gouvernements occidentaux et certains Etats d'Europe Orientale et Centrale, ont accepté de déterminer des quotas d'accueil provisoire de ces masses de réfugiés et ont ainsi mis en place un système d'accueil d'urgence et de prise en charge temporaire de ces réfugiés.

Le cas des Kosovars est malheureusement un cas exceptionnel de la prise en compte de la question de l'asile par les Etats Européens. La grande majorité des demandeurs d'asile issus d'autres pays où sévissent la terreur, la guerre et les persécutions (notamment les pays du Sud) ne bénéficient pas toujours d'un traitement et d'une protection aussi unanimement favorables.

Certes, les ressortissants yougoslaves ont été les plus nombreux à demander l'asile en 2000, mais ils étaient suivis de près par des Irakiens, des Afghans et des Iraniens. Il convient de noter que l'Europe a accueilli respectivement 26% de réfugiés et 44% de demandeurs parmi la population mondiale.

L'Europe reçoit certes un nombre élevé de demandeurs mais sa part est pratiquement égale à celle des régions moins riches ou prospères (28% en Afrique subsaharienne et 26% dans le sud-ouest asiatique).

La Guinée, par exemple, a été en 1999 le pays qui a accueilli le plus de réfugiés en Afrique. Ces 20 dernières années, c'est le Pakistan et l'Iran qui ont également été les deux pays hôtes de la deuxième plus grande masse de réfugié dans le monde, les Afghans (2,6 millions dans le monde). La Tanzanie a accueilli des centaines de milliers de réfugiés

de la région des Grands Lacs après la crise du Rwanda en 1994.

Malheureusement, les réfugiés de Guinée ou d'autres pays d'accueil du Tiers Monde n'ont pas bénéficié de la même aide internationale que le Kosovo. Ce qui révèle aussi des disparités même au niveau de la distribution de l'aide internationale. Cela a d'ailleurs obligé plusieurs pays d'accueil pauvres comme la Tanzanie à imposer des mesures restrictives y compris le renvoi de milliers de réfugiés vers des camps de réfugiés voisins.

Etant donné que le nombre de conflits dans le monde va en grandissant, que les violations des droits humains se multiplient (ce qui amène des persécutions à l'égard d'individus ou de groupes), et que les conséquences désastreuses de la mondialisation sur le développement économique des pays sous-développés ou en développement augmentent, l'Europe va devoir faire face à ses responsabilités internationales.

En effet, dans sa phase de construction politique et sociale, l'Europe (sous sa forme institutionnelle – UE ou CdE) ne pourra pas rester muette sur la question de l'asile et la fuite de millions de gens chaque année de leur pays d'origine vers les pays développés. Mais il n'est plus question d'avoir une Europe dont chaque Etat membre définit arbitrairement sa propre politique d'accueil et ses législations en matière d'asile. L'harmonisation des procédures et des politiques de détermination du statut de réfugié (qui suppose une coopération d'abord régionale, voire internationale) devient un défi que les institutions européennes ne peuvent plus ignorer.

L'objet de ce travail est justement de mettre en exergue l'évolution du rôle de l'Europe en matière d'asile et le poids qu'elle pourrait acquérir pour amener des réformes à niveau régional quant aux conditions et politiques d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés.

Dans une première partie, nous observerons tout d'abord la complexité du traitement de cette matière par les pays européens (tant en différences de législations qu'en modalités d'accueil des demandeurs d'asile) et la tentative de l'Europe institutionnelle de jouer de son poids pour réduire la souveraineté nationale des Etats membres au profit d'une meilleure intégration au sein d'une même Organisation.

Ensuite, dans la seconde partie, nous nous pencherons sur le processus à proprement parler d'harmonisation européenne des législations en matière d'asile qui a démarré dans un cadre intergouvernemental mais tombe aujourd'hui sous le coup du droit communautaire de l'UE. Mais comme l'Europe n'est pas constituée uniquement des 15 pays membres de l'UE, il est intéressant de souligner l'apport du Conseil de l'Europe (composé de 43 Etats membres) dans la question de l'asile, en termes de droit (signature de la CEDH par tous les pays membres), et d'apport juridique (adoption de textes officiels) et judiciaires (mise en place de la Cour Européenne des droits de l'Homme).

Enfin, dans une troisième partie, nous soulignerons les défis futurs auxquels cette construction institutionnelle européenne devra faire face si elle veut véritablement jouer un rôle dans la quête de solutions au flux de migrants volontaires et involontaires, dans le respect des droits des Etats, mais aussi des demandeurs d'asile qui sont trop souvent lésés

dans leur demande de protection dans les pays d'accueil.

Cela suppose de lancer une réflexion et prendre des décisions non seulement relatives à l'amélioration des dispositions de la Convention de Genève ou la promotion des droits humains dans la société civile, mais aussi lancer un débat global sur l'immigration en général et le développement et la coopération avec les pays « producteurs » de personnes qui fuient misère, conflits et persécutions dans leurs pas d'origine.

Partie I : La souveraineté des Etats face à la construction européenne commune en matière d'asile

Des politiques d'accueil des demandeurs d'asile diverses

La plupart des pays européens connaissent un système d'admission de réfugiés par contingent, selon la région géographique d'origine. Ces admissions sont organisées en collaboration avec le HCR et l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM).

Le statut de réfugié varie ensuite d'un pays à l'autre. Certains pays reconnaissent le statut de façon collective, d'autres pratiquent une procédure de reconnaissance de manière accélérée, les appels sont introduits parfois auprès d'une instance administrative, parfois auprès d'instances judiciaires ou les deux à la fois, etc. De plus, certaines jurisprudences des instances d'appel ont conduit à englober des situations nouvelles de personnes admissibles au statut de réfugié non mentionnées par la Convention de 51. Toutes ces tendances révèlent des problèmes de divergence de jurisprudence que l'Europe a le souci d'harmoniser.

1) Qui accueille le plus les demandeurs d'asile en Europe ?

En l'an 2000, le Royaume uni a été le pays d'Europe occidentale qui a reçu le plus grand nombre de demandeurs d'asile (97.860). L'Allemagne occupe le deuxième rang (78000), suivie des Pays-Bas (43.900), la Suisse, la Belgique (42.690) et la France (38.500).

Les Etats membres de l'UE sont touchés différemment : par exemple, la part de la RFA est en relative diminution, tandis que d'autres pays comme le Royaume Uni ou la Belgique sont en croissance.

L'augmentation du nombre de demandes a souvent politisé le débat sur l'asile, et, face aux pressions publiques et politiques, les Etats ont introduit de nouvelles restrictions à l'accès à leur territoire.

De plus, ces Etats traitent généralement les demandes de protection sous l'angle de la protection « temporaire » ou « subsidiaire » plutôt que sous l'angle du statut de réfugié selon la Convention de 51. D'ailleurs, la Commission Européenne a noté un relatif déclin dans les pays membres d'admissions au statut selon la définition de la Convention de 51.

En effet, au lendemain des graves conflits en ex- Yougoslavie, plusieurs pays ont mis en place un accueil exceptionnel (pour des groupes de personnes qui ne sont pas obligatoirement couvertes par la Convention de 51 et qui rentreraient dans leur pays une fois la paix revenue). La majorité des pays membres de l'UE ont su le faire avec des Bosniaques et les Kosovars. Mais là encore des différences de traitement apparaissent clairement selon le pays d'origine de ces réfugiés « exceptionnels ». Ainsi, les Algériens n'ont pu bénéficier de ce statut de manière aussi fréquente en France par exemple.

De plus, cette notion de « réfugiés temporaires » s'est développée de manière diverse dans les différents Etats, puisque certains l'ont introduit dans leur législation, tandis que d'autres l'appliquent comme une simple mesure de politique flexible. En tout cas, le concept pose des questions notamment quant à la durée et au traitement applicable.

2) Dans quelles conditions les pays européens accueillent-ils les demandeurs ?

Dans les années 80, de nombreux pays ont adopté des lois plus strictes en matière d'asile ou ont introduit des pratiques et des contrôles plus rigoureux aux frontières (par ex. au Danemark, France, Allemagne ou Espagne en 1992). Certains pays ont même amendé leur Constitution. L'Allemagne a modifié le 1^{er} juillet 93 sa Loi fondamentale qui prévoyait le droit d'asile ; le nouvel article 16.a ne garantit plus le droit d'asile aux demandeurs entrés en Allemagne via un « pays tiers sûr » ou d'un pays d'origine « sûr ».

Les lois plus strictes ont ainsi contribué à fournir des traitements des demandes d'asile qui sont dans la plupart des Etats européens, plus ou moins chaotiques.

Les politiques et pratiques restrictives se manifestent de différentes manières : en empêchant les voyageurs sans les documents requis d'arriver en Europe ; en accélérant l'examen des requêtes ; en aboutissant à une interprétation restrictive de la définition du réfugié ; en ayant un effet dissuasif consistant à rendre la vie inconfortable aux demandeurs d'asile.

D'ailleurs, le Parlement Européen, dans une résolution du 15.6.2000 intitulée « Vers des normes communes en matière de procédures d'asile » reconnaît « *un certain nombre de déséquilibres et de différences dans le traitement des demandeurs d'asile, notamment dans les conditions de leur accueil et dans les critères d'octroi du statut de réfugié* ».

Ainsi, en France, en 1991, à peine 25% des demandeurs d'asile sont parvenus à obtenir un rendez-vous pour s'expliquer devant un agent de l'autorité responsable de l'octroi du statut, à savoir l'OFPRA (Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides)..

En Belgique, les conditions de procès équitable ne sont pas pleinement remplies, notamment pour les demandeurs d'asile placés en détention provisoire. Ceux-ci ne bénéficient en effet d'aucune assistance judiciaire. Pourtant l'art.31 de la Convention de Genève dispose que : « *les Etats contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers (...)* »

La Haute Cour du Royaume Uni a elle-même reconnu, le 29.7.1999 que le Gouvernement britannique avait manqué à ses engagements à la Convention de 51 en poursuivant et en faisant incarcérer des demandeurs d'asile entrés sur le territoire avec des faux papiers.

Même si dans la plupart des pays d'accueil, les soins et l'aide sociale sont prévus aux réfugiés statutaires, il faut noter que les demandeurs d'asile eux, ne profitent que peu de ces droits. On rencontre d'ailleurs dans plusieurs pays européens une précarité de traitement social des demandeurs d'asile. Par exemple, la France a restreint en 1983 les possibilités d'aide matérielle et de formation linguistique et professionnelle aux demandeurs d'asile.

Il en est de même pour les mesures restrictives en matière de santé. Pourtant, dans la perspective de la santé, ce type de public a un besoin très important d'un suivi psychologique, psychosocial et mental particulier. Par exemple, les services de mise à disposition d'interprétation et traduction font défaut dans la plupart des pays européens et peu de programmes ont été élaborés pour former le personnel soignant aux besoins

spécifiques de ce public.

Les représentants de certains Etats utilisent en fait le prétexte des demandes non authentiques pour justifier leur limitation de l'octroi d'avantages sociaux aux demandeurs d'asile. Mais ils ne se rendent pas compte, dit M. Durieux du HCR, que le flux de demandeurs va alors se diriger vers les pays qui offrent le plus d'avantages sociaux. Il est par conséquent conseillé à ces pays qui font preuve de fermeture d'accorder, dans un esprit d'ouverture, « des avantages » en fonction des besoins des demandeurs et non en fonction de leurs catégories de réfugiés.

Les centres d'hébergement sont également souvent très insuffisants (en France, des milliers de demandeurs, dans l'attente de la décision, sont obligés de dormir à la belle étoile pendant plusieurs mois avant de trouver un moyen de se loger).

Sans parler de l'allocation versée aux demandeurs qui s'arrête bien avant la décision statutaire. De plus, certains pays comme la France refusent catégoriquement l'accès à l'emploi aux demandeurs d'asile, les obligeant ainsi à dépendre des faibles allocations accordées par l'Etat et à vivre dans la précarité, surtout que cette situation les pousse à travailler illégalement. Cela fait le bonheur des employeurs qui exploitent cette main d'œuvre à volonté.

En outre, les refus des services d'octroi du statut de réfugié se justifient souvent par le manque de preuves de la dite persécution. Or il se trouve que les exigences en la matière sont de plus en plus grandes. Mais comment peut-on demander un certificat médical à quelqu'un qui a fait l'objet de tortures ?

Les Etats membres du Conseil de l'Europe imposent souvent des conditions restrictives au regroupement familial, ce qui va à l'encontre de l'art.8 de la CEDH (droit à la vie de famille).

Dans un rapport sur « le droit de vivre en famille pour les migrants et les réfugiés » de la Commission des migrations, réfugiés et démographie de l'AP, Mme Aguiar (rapporteuse) a déploré que « *les règles de regroupement familial ont souvent été modifiées au gré des changements de gouvernements ou de philosophie politique* ».

Il est par conséquent urgent de prévoir un cadre juridique clair pour le regroupement familial conformément aux principes énoncés dans les Textes internationaux tels que la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, ou la Convention internationale des droits de l'Enfant, ou le Manuel des procédures du HCR...

Grâce aux efforts du HCR et de l'AP du CdE, certains pays ont fini par accorder un statut de protection temporaire à ces familles (la Suède, Belgique, Suisse, etc..). Mais souvent cette décision est prise *ad hoc* et au cas par cas (Danemark, République Tchèque) ou bien n'existe pas du tout (Lettonie, Royaume Uni, Macédoine).

Posent problème également les refoulements et les reconduites aux frontières, ainsi que les « charters » d'étrangers qui ont été le point d'orgue d'une série d'incidents, aussi inquiétants que peu glorieux. Lorsque le HCR ou d'autres Organisations réussissent à empêcher certains refoulement abusifs, embarrassés, les Etats en guise de bonne volonté détiennent ces requérants dans la zone « internationale » des aéroports quand ce ne sont pas des centres de détention, sans réelle aide sociale et psychologique et de manière

incertaine sur le plan juridique.

Quant à la possibilité de recours auprès d'instances nationales suite à un rejet, de plus en plus d'Etats d'Europe de l'Ouest tentent de la restreindre, afin de s'attaquer à l'accroissement des demandes d'asile et à accélérer le processus de rejet.

Ces instances ne sont pas nécessairement de nature judiciaire. Ainsi, seule l'Allemagne prévoit un système de recours devant les tribunaux nationaux. D'autres pays ont aménagé souvent tardivement des tribunaux spéciaux ou des Commissions (à l'exemple de la France).

Le Royaume Uni accorde le droit de recours devant l'*Immigration Appeals Authority* aux demandeurs déboutés seulement depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1993 relative au droit d'asile.

Parmi les restrictions de ce droit, on note qu'au Pays Bas, la seconde instance de recours auprès du tribunal supérieur a été supprimée. De plus, ces recours souvent n'ont pas un caractère suspensif, en particulier si la demande est considérée « manifestement mal fondée » (cf. Partie II).

Le traitement peu humain souvent qui est accordé aux demandeurs d'asile aurait une explication d'ordre géopolitique, selon Charles B. Keely. En effet, des règles d'appartenance à un Etat sont exigées dans tout système politique : soit on est citoyen, soit on est étranger (dans ce dernier cas, des règles de naturalisation ou de résidence sont mises en place). Mais selon ce concept, toute personne appartient quelque part. Or, les réfugiés ou les demandeurs d'asile sont presque considérés comme des apatrides. Et « *l'apatride est déviante normativement* ». Donc, ces masses de réfugiés qui n'ont pas la protection d'un Etat sont non seulement déviants, mais menacent aussi les structures géopolitiques basées sur l'Etat souverain d'accueil.

3) Une approche sécuritaire de l'asile et l'immigration

Cette peur de l'étranger « apatride » se traduit donc par des politiques nationales fondées surtout sur la sécurité du territoire. C'est ainsi que pour mieux prévenir l'afflux des demandeurs d'asile et autres migrants, les Etats européens ont accru le pouvoir des douanes et de la police des frontières. Par exemple, en Allemagne, la réforme de la police des frontières a permis de doubler les effectifs et en élargissant ses missions.

Tous ces nouveaux dispositifs législatifs, et instrumentaux posent la question de leur efficacité véritable. Ils créent un espace sécuritaire qui associe terrorisme, drogue, crime organisé, révoltes urbaines et migrations clandestines. Mais en conclusion, ils réussissent à faire du demandeur d'asile une menace pour le territoire. Comme se demande Didier Bigo, n'y a-t-il pas dans ces menaces alarmantes une tentation de trouver des boucs émissaires ?

Les difficultés d'une coordination européenne

C'est autour de ce cadre sécuritaire qu'une Europe qui se veut « unifiée » est en train de construire des éléments de réponse à la question de l'asile. Face à des politiques

nationales qui sont à la discrétion de la souveraineté de chaque Etat, l'Europe économique et monétaire qui se veut également progressivement une Europe politique veut créer un cadre de l'asile plus harmonisé et plus cohérent.

Dans le concept de souveraineté nationale, on entend que la « souveraineté », en tant que « *pouvoir absolu de décision* », repose sur la Nation qui « *exerce ce pouvoir aussi bien quant à son propre sort qu'en ce qui concerne le territoire qu'elle considère comme sien* ». L'Europe en tant qu'entité régionale va tenter de restreindre ce pouvoir exclusif au profit d'un pouvoir décisionnel commun.

Une Europe qui construit de nouveaux concepts d'Etat, Nation et Souveraineté

On a souvent reproché à l'Etat-Nation en tant qu'organisation politique d'avoir été source de guerres et crimes collectifs qui se sont poursuivis jusqu'au 20^{ème} siècle et qui ont culminé avec les deux guerres mondiales. Des hommes de bonne volonté (pères fondateurs de l'Europe actuelle) ont alors déclaré « plus jamais ça ! ».

Historiquement, c'est le Moyen Age qui a fait l'ébauche de ce qui deviendra plus tard « l'Etat-Nation ». En effet, le début des courants commerciaux européens vont permettre à de nouveaux riches de s'élever. Les monarchies n'ont pas eu d'autre choix que de coopérer avec eux, en mettant en place notamment de nouvelles institutions (de type parlementaire).

Puis, l'émergence de l'Humanisme, et la dissociation du pouvoir spirituel du temporel vont au XVI et XVII siècles, faire de l' « Etat-Nation » « *le souverain absolu de toute instance qui oserait se prétendre supérieur* » autour de la personne du Roi.

Face aux guerres fratricides que les monarchies ont mené à cette époque, le sentiment national va se développer et exploser glorieusement et symboliquement en France à la Révolution Française.

Cette dernière met en œuvre le concept d'Etat Nation dans sa forme complète. C'est à dire que, contrairement à la monarchie, elle donne corps à la Nation française souveraine, comme souligné dans l'art.3 de la Déclaration des Droits de l'Homme : « *le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation* ». La Nation devient donc source de droit et forme désormais un tout avec l'Etat qui la représente.

Cependant, le concept de « Nation » a trouvé son avatar dans le « nationalisme », dont le sens le plus vulgarisé est « *la préférence aveugle et exclusive pour sa nation* » et qui a poussé à des guerres qui durent jusqu'à l'heure actuelle.

La construction européenne va briser ce concept tel qu'il est décrit là. En effet, l'intégration européenne suppose l'abandon de la souveraineté de l'Etat-Nation (ou une partie) au profit de la Communauté. Mais ce « sacrifice » est mal ressenti par les Etats membres (même s'ils l'ont prévu dans leurs propres Constitutions). Ce n'est pas tant l'intégration économique qui pose problème, mais l'intégration politique qui développe ce sentiment, dont l'origine est donc la notion d' Etat-Nation et sa « sacro-sainte » souveraineté.

La campagne autour du Traité de Maastricht a d'ailleurs mis en exergue ces inquiétudes partout dans les pays membres. Car l'organisation fédérale de l'Europe qui met au second rang la place de chaque Etat (aussi puissant qu'il soit) fait peur.

Pourtant, le retour des nationalismes, en particulier dans le bloc ex-URSS a permis de donner raison aux défenseurs de la Nation souveraine de l'Europe communautaire et aboutir à des accords d'abandon d'une partie de la souveraineté nationale.

Ainsi, la poursuite d'une construction européenne a été positive puisqu'elle a amené non seulement à une certaine stabilité économique, mais aussi à établir des libertés fondamentales et consolider la paix. Du point de vue politique, nous assistons également depuis 50 ans de construction européenne à une renégociation de la souveraineté qui est en train de se déplacer et parfois dépasser les frontières.

Mais l'Europe se cherche une forme politique pour s'organiser car il n'y a pas de précédent. On remarque néanmoins que la forme actuelle est celle d'une « fédération ». Une forme politique en construction, qui a pour base l'acceptation et le consensus autour d'un partage du pouvoir national- supranational. En d'autres termes, les Etats restent autonomes mais perdent leur indépendance, ou une partie de leur souveraineté.

2) Souveraineté nationale face à la souveraineté « communautaire »

L'organisation « fédérative » de l'Europe aujourd'hui est un processus lent et visiblement même si certains pays de l'UE ont encore du mal à l'ajuster, il y a peu de chances qu'ils se retirent ou qu'ils fassent marche arrière dans cette construction, vus les intérêts en jeu. Mais d'un côté, les Etats acceptent la règle du jeu d'être dépossédés d'une partie de leur souveraineté dans cette construction, de l'autre ils essaient d'en limiter les contours afin de ne pas perdre trop de cette indépendance.

Ces difficultés ont pu être contournées par une redéfinition de la souveraineté basée sur une démocratie élargie et « *respectueuse des identités nationales* ».

Concept de subsidiarité/ Démocratie à plusieurs niveaux

La construction européenne prône une démocratie à plusieurs niveaux et une citoyenneté multiple, où les citoyens européens sont appelés à s'exprimer dans tous les cadres pertinents de décisions communes (le quartier, la région, la nation, le continent..).

L'organisation « fédérative » actuelle de l'UE implique de ce fait une autonomie à plusieurs niveaux politiques et administratifs. Cela va avec le concept de *subsidiarité*, qui est le cœur de cette Organisation et où l'Etat n'a pas un rôle unique. L'Etat n'est donc plus la sphère de pouvoir exclusif ; il n'est plus le centre unique de la politique et n'est plus, dans le système communautaire, une entité souveraine au sens classique du terme.

La répartition des compétences se fait donc à différents niveaux : local, national, communautaire, même international. Chaque couche, de l'autorité locale à l'Etat a donc ses responsabilités et développe ses propres activités de manière indépendante.

En d'autres termes, la compétence des Etats semble résiduelle, en quelque sorte subsidiaire par rapport à celle de la Communauté. Le traité de Maastricht a consacré le principe de subsidiarité (préambule et art.B), précisant que la Communauté interviendra dans certaines matières qui ne relèvent pas de la compétence exclusive des Etats.

Pourtant, il faut se rendre à une évidence, la Communauté n'a qu'une compétence d'attribution, puisque la règle est d'abord la compétence nationale, la compétence

communautaire quant à elle est exceptionnelle.

Acceptation d'un cadre supranational

Mais pour arriver à une union européenne efficace, chaque Etat doit se dessaisir de certaines de ses compétences au profit d'un cadre supranational afin de donner à l'Union Européenne les pouvoirs suffisants pour les prises de décision effectives.

Le processus d'intégration européenne a connu un regain dans la seconde moitié des années 80 qui ont vu se développer le rôle des institutions européennes. Les résultats de la machine institutionnelle, notamment sur le plan juridique ont petit à petit pris le pas sur les textes législatifs nationaux, de sorte que le droit communautaire joue un rôle similaire à celui du droit national comme dans les systèmes fédéraux.

Différences avec d'autres institutions

L'originalité du système communautaire, est que les responsables interviennent de manière beaucoup plus systématique que dans la plupart des Organisations Internationales. Certainement à cause de la nature contraignante des décisions prises (en contraste avec les diverses résolutions ou recommandations des autres OI).

D'ailleurs les liens entre l'Etat et l'UE se resserrent d'autant plus que des missions de contrôle sont progressivement mises en place par la Commission au niveau des administrations nationales afin de surveiller l'exécution des décisions ou par le biais de la Cour européenne de Justice qui joue un rôle de moniteur, même si les résultats sont lents parfois.

Distinguer le cadre intergouvernemental et communautaire

D'un point de vue institutionnel, il est important, selon L. Ali Khan, de distinguer entre deux types d'institutions : intergouvernementale et communautaire. Ainsi au sein du Conseil des Ministres de l'Union Européenne, chaque pays membre protège ses intérêts et ses politiques nationales.

La Commission européenne, elle est une institution communautaire qui veut protéger avant tout les intérêts et les politiques de l'Union. Ses membres sont, théoriquement, indépendants de leur Etat.

Ces deux institutions sont en « tension » et on comprend très bien pourquoi ! Cela apparaît plus concrètement dans le choix du vote : le Conseil a une préférence pour le vote à l'unanimité qui protège la souveraineté de chaque Etat, tandis que la Commission est contre, car ce type de vote ralentit considérablement les décisions. Il est peu probable, néanmoins, qu'à l'avenir, la Commission supprime l'intergouvernementalisme vu les intérêts en jeu de chaque Etat, mais certainement pourra jouer un rôle critique qui n'est pas à négliger.

Points faibles de cette institution

Ce qui pose problème, c'est que l'UE n'a pas de statut légal clair : ce n'est ni une Fédération, ni une OI. C'est une institution qui se cherche, et les raisons de ce non-statut sont visiblement enracinées dans la tension entre la notion de souveraineté nationale (que chaque Etat protège) et la volonté de l'UE d'accéder à une intégration politique complète.

De plus, les organes parlementaires de l'UE ne sont pas encore suffisamment développés relativement aux autres institutions. Ainsi, le Parlement Européen, dont les pouvoirs ont été accrus dans le Traité de Maastricht, se concentre sur les travaux de la Commission, mais n'influe aucunement sur les administrations nationales. Il n'a pas les droits de co-décision pour la signature des Traités internationaux mais seulement une compétence consultative.

Si celui-ci profitait davantage de sa position plus proche du citoyen européen (élection à suffrage direct), il pourrait jouer davantage le rôle de caisse de résonance pour influencer sur les décisions et les propositions.

Les Etats de l'UE jouent encore de tout leur pouvoir pour garder la mainmise sur certaines matières telles que la libre circulation, l'immigration ou l'asile. L'Union Européenne doit pourtant faire face à la question de la libre circulation intérieure à ses frontières et tenter de trouver des solutions en élaborant des compromis.

Abolition des frontières : nécessité de trouver un « compromis » à la liberté de circulation

Il serait utopique de croire que l'Etat a accepté de perdre son indépendance sur tous les sujets au profit de l'Union. En effet, sur les sujets brûlants comme la libre circulation, la politique des visas, l'immigration légale et clandestine, les conditions de résidence... l'Etat a encore la mainmise, c'est lui qui décide de ses propres politiques nationales.

1) Difficulté du compromis entre la souveraineté nationale et la Communauté européenne

Du fait du statut ambigu de l'Union Européenne, celle-ci a eu du mal à partager le règlement de ces questions entre la Communauté et les Etats membres. La souveraineté des Etats est affirmée plus que jamais sur ces questions.

On est encore loin du compte pour harmoniser les politiques en matière d'affaires intérieures ; ces affaires tombaient encore sous le pouvoir décisionnel des instances intergouvernementales jusqu'à récemment. Ainsi même si la Commission est supposée être consultée pour développer des positions communes, c'est le Conseil européen qui agit (le vote à l'unanimité permet justement aux Etats de s'opposer efficacement aux décisions communautaires). D'où la nécessité plus que jamais de rendre plus pragmatique ces organes et choisir un mode de fonctionnement plus cohérent et plus indépendant.

2) Victoire relative du droit communautaire

Depuis la signature du Traité d'Amsterdam en 1999, les défenseurs du « communautarisme » ont gagné une « bataille » puisque les matières relatives à la liberté de circulation, l'immigration et l'asile sont tombés sous le droit communautaire, et non plus seulement intergouvernemental. Cependant, le fonctionnement même des organes de l'UE donne la primeur aux décisions du Conseil (des chefs d'Etat et de

Gouvernements). Une réforme de ce fonctionnement paraît nécessaire car si le pouvoir que revêtent progressivement les institutions européennes comme la Commission ou le Parlement s'agrandissait, il finirait peut-être par gagner sur « l'intergouvernementalisme ».

Si le Parlement Européen par exemple (seul organe démocratiquement élu) émergeait comme l'organe le plus important de l'UE, il pourrait créer des obligations et imposer des législations dans les affaires intérieures qui ne seraient plus laissées à la discrétion de l'Exécutif.

De plus, la réalisation du Marché commun et l'élimination des frontières intérieures seraient mises en danger si chaque Etat membre devait établir des priorités différentes dans sa politique d'asile et d'immigration. Cela est inconciliable avec l'idée d'un territoire unique aux conditions économiques et légales communes.

Et c'est seulement avec une harmonisation des politiques européennes d'asile que les effets de pays « tampons » notamment (pays aux frontières extérieures et intérieures de l'UE qui accumulent un grand flux de migrants et demandeurs d'asile souhaitant accéder au territoire de l'UE) peuvent être évités.

D'autant plus que l'on constate que les politiques d'immigration et d'asile nationales sont inefficaces. Par conséquent des réponses collectives d'harmonisation des critères essentiels de protection doivent désormais être clarifiées.

Partie II : Droit d'asile et processus d'harmonisation européenne

L'harmonisation des politiques d'asile des pays d'Europe semble être la conséquence de deux facteurs principaux selon J.Y Carlier. Le premier résulte de l'instauration progressive de la libre circulation des personnes au sein d'un territoire commun. Le second semble lié à la « qualité et quantité des migrations contemporaines ».

Un premier objectif à prendre en considération dans ce processus d'harmonisation et d'uniformisation des lois sur l'asile a pour noyau l'interprétation uniforme de la Convention de Genève et son Protocole (même si cette idée est vue avec beaucoup de scepticisme par les ministres de l'immigration).

Deuxièmement, il faudrait harmoniser des procédures administratives d'accueil des demandeurs, y compris le recours à des instances judiciaires en cas de décisions négatives (mais là encore même au sein de l'ancienne CEE, les perceptions sont différentes sur cette organisation).

Enfin, il est nécessaire d'assurer l'application de cette harmonisation par le biais d'institutions qui ont une valeur contraignante sur les Etats.

L'Europe des 15 est en train de mettre en place cette volonté d'harmonisation.

Le cadre Européen d'une harmonisation

L'Union Européenne a pour ambition d'instituer un « *Système européen commun de droit d'asile* ». Cette Organisation est passée par plusieurs phases avant d'arriver à la situation actuelle. La première qui s'est étalée entre les années 70 et début 90, a été l'objet d'une coopération principalement intergouvernementale dans les domaines de l'immigration, l'asile et la police.

1) Le Traité de Maastricht

En effet, le Traité de Maastricht signé le 7 février 1992 a établi trois piliers de compétences dans l'Union Européenne : une compétence supra-nationale et deux compétences résultant de constructions intergouvernementales (Schengen et Convention de Dublin). Les textes relatifs aux réfugiés ont été d'abord adoptés dans le cadre du « troisième pilier » du Traité de Maastricht.

2) Le Traité d'Amsterdam

Puis, le Traité d'Amsterdam signé en juin 1997 et entré en vigueur le 1^{er} mai 1999 a accordé à la Communauté européenne une nouvelle responsabilité en matière d'asile. Les questions d'asile relèvent dorénavant du « premier pilier » du traité d'Amsterdam, donc du droit communautaire.

Le Traité s'est donc donné pour objectif dans l'art.2 de « *maintenir et de développer l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la*

criminalité et de lutte contre ce phénomène ». Cela suppose pour les 15 Etats membres d'adopter dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam : - les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile (voir Convention de Dublin ci-dessous) ; - les normes minimales régissant l'accueil des demandeurs d'asile et la protection des réfugiés ; - les conditions de délivrance du visa ; - la lutte contre l'immigration clandestine et les procédures de rapatriement..

Pour ce qui est des compétences des différents organes de l'Union en matière de relations extérieures, de sécurité, le Conseil et la Commission européens ont la responsabilité d'assurer cette cohérence en coopérant à cet effet.

Ainsi, le Conseil définit les orientations et politiques générales et actions communes, puis présente au Parlement Européen un rapport à la suite de chacune de ses réunions. Composé des Chefs d'Etat ou de Gouvernement, le Conseil statue à l'unanimité « sur proposition d'un tiers des Etats membres ou de la Commission et après avis conforme du Parlement Européen (...) » (art.7 UE).

Une fois les actions communes arrêtées par le Conseil, « les Etats membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions communes ».

- La Commission quant à elle est pleinement associée aux travaux dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune selon l'art.27 du Titre V, Traité UE.

- Le Parlement, qui est consulté par la Commission et le Conseil, peut quant à lui « adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil » (art.21 Titre V du Traité de l'UE).

- Les compétences de la Cour de Justice sont pour l'instant limitées puisque, selon l'art. 35.5 du titre VI sur les « dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale », elle « n'est pas compétente pour vérifier la validité ou la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs dans un Etat membre, ni pour statuer sur l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure », mais elle « est compétente pour contrôler la légalité des décisions-cadres et des décisions lorsqu'un recours est formé par un Etat membre ou par la Commission » (art.35.6 Titre VI UE) ainsi que « pour statuer sur tout différend entre Etats membres concernant l'interprétation ou l'application des actes adoptés au titre de l'art.34 [si ce différend n'a pu être réglé par le Conseil] » (art.35.7 Titre VI UE).

Le Conseil européen, réuni à Tampere les 15 et 16 octobre 1999 ont fait des déclarations concernant le droit d'asile qui sont prometteuses et très positives, selon le HCR et d'autres ONG, quant à l'harmonisation des différentes politiques et pratiques des Etats membres en matière d'asile ainsi que la garantie des droits fondamentaux des réfugiés et demandeurs d'asile.

Le Conseil européen a en effet insisté pour que l'application du système européen commun de droit d'asile soit « fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève, assurant ainsi que nul ne sera renvoyé là où il risque d'être persécuté ; c'est à dire de maintenir le principe de non-refoulement ».

Mais pour arriver à ce niveau positif de négociations dans le cadre européen, des accords et des Conventions ont été préparés et discutés à niveau intergouvernemental, qui ne sont pas toujours d'une approche très « libérale » vis-à-vis des droits des réfugiés.

Les mesures de l'Union Européenne en matière d'asile

Les Accords de Schengen

A la fin des années 80, les discussions se sont multipliées au niveau européen en matière de coopération policière, sécurité intérieure, asile et immigration. Des décisions contraignantes ont été prises dans le cadre de la construction européenne et fondamentalement au sein du « groupe » intergouvernemental Schengen.

Les champs d'action relatifs au droit d'asile ?

L'accord de Schengen relatif à « la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes » a été signé le 14.6.85.

La Convention d'application de l'Accord (signé le 19.6.90) est entrée en vigueur le 26.3.95. Il faut savoir que cet accord intergouvernemental porte largement sur la coopération transfrontalière mais très peu de dispositions ont été prises en matière d'asile.

Néanmoins, même si cet accord a été mis en place entre Gouvernements, des liens très serrés l'unissent à l'UE : la préambule par exemple fait directement référence au Traité de Rome et à l'Acte Unique ; de plus, peuvent y adhérer uniquement les pays membres de l'UE.

Ces liens s'expliquent par la volonté de certains pays membres d'accélérer la création d'un espace commun de libre circulation, d'autant plus que dans le Protocole du traité d'Amsterdam (16-17.6.97), l'acquis Schengen a été incorporé dans le cadre de l'UE (sauf en Irlande, le Danemark et au Royaume Uni) sans modification importante. Et tout Etat candidat à l'adhésion à l'UE devra à l'avenir accepter l'acquis Schengen

Quelles dispositions et quelles conséquences en matière d'asile

La création de cet espace commun et la limitation relative de la souveraineté qui en résulte pour chaque Etat membre, qui n'a plus ni la compétence ni les moyens de contrôler lui-même l'ensemble des entrées d'étrangers sur son territoire est assorti de mesures d'accompagnement qui jouent un rôle compensatoire.

Les pays membres de l'accord ont mis en place un visa commun, le « visa Schengen » qui permet aux étrangers de circuler librement dans l'espace Schengen. Mais là encore, si un des Etats membres refuse ce visa, ce sont tous les autres qui s'accordent à ne pas le délivrer. Cela constitue une limite de plus pour les demandeurs d'asile qui ne proviennent pas des pays membres ou qui n'ont pas eu la chance d'obtenir un visa dans une représentation à l'étranger. Les Etats ont ainsi le pouvoir de choisir arbitrairement les demandeurs « comme les dames patronesses choisissent leurs pauvres », vidant ainsi de substance l'art.1 de la Convention de Genève.

Dans le cas où le demandeur est arrivé irrégulièrement, l'Etat d'accueil lui donne cinq jours pour se présenter aux Autorités de l'Etat d'accueil. Mais comment un demandeur

qui ne connaît rien à l'Etat où il est débarqué peut-il connaître ces informations et se présenter aux Autorités sans crainte d'être reconduit à la frontière surtout étant arrivé irrégulièrement ?

La clef de voûte de cet accord reste un Système d'information Schengen (SIS). Un fichier informatisé qui contient notamment des données relatives aux étrangers non admis une première fois dans les Pays membres.

Ce SIS a des effets pervers et même dramatiques à l'égard des demandeurs d'asile, car dès lors qu'ils sont déboutés dans un des Etats membres une première fois, ils sont fichés et font alors face à des refus de papiers réglementaires, voire la reconduite à la frontière. Ce système est complété par un relevé d'empreintes digitales et une prise de photo qui affaiblit leurs chances de tenter une deuxième fois d'accéder à pays de l'Union.

Une autre disposition dramatique à l'égard des demandeurs d'asile est l'instauration de sanctions à l'encontre des transporteurs (aériens, routiers, ferroviaires, en commun...).

La législation sur la responsabilité des transporteurs varie beaucoup d'un Etat à l'autre et la rigueur de sa mise en application est également variable (plus stricte au Danemark, en Allemagne et surtout au Royaume Uni).

Cette disposition a été vivement condamnée par le HCR jugeant que « *l'imposition de sanctions aux transporteurs empêchent les réfugiés d'accéder aux procédures d'asile* ». Ainsi, la Compagnie aérienne tchèque a été vivement critiquée pour avoir signalé par la lettre « G » (comme Gypsy ou Tzigane) sur la liste de passagers, les personnes ayant un nom Rom dans le but de prévenir les services d'immigration britanniques de l'arrivée d'éventuels demandeurs d'asile.

Les accords Schengen, ainsi que les mesures y figurant, ont donc été intégrés dans le traité d'Amsterdam, de ce fait toutes les dispositions inscrites dans ces accords sont devenues partie intégrante du fonctionnement de l'UE. Une Décision du Conseil récente du 8.3.01 a notamment établi un règlement financier pour régler les aspects budgétaires concernant l'installation et le fonctionnement de l'infrastructure de communication pour l'environnement Schengen, appelée Sisnet.

Mais l'acquisition difficile du visa Schengen et la politique de fermeture des pays européens pousse les personnes persécutées à l'irrégularité. Les voilà obligées de passer par des réseaux illégaux, des « négriers modernes », ou des mafias afin de traverser les frontières et accéder enfin aux postes de traitement des demandes d'asile !

Certes, la Convention de Schengen précise dans l'article 5 que les règles de visa « *ne font pas obstacle à l'application des dispositions particulières relatives au droit d'asile* », mais celles-ci sont d'une portée limitée, compte tenu des mécanismes de sanction et de responsabilité des transporteurs mis en place.

Par conséquent, l'ensemble des mesures de l'Accord n'est pas sans présenter des risques pour le droit d'asile. Les Organisations d'aide aux réfugiés critiquent d'ailleurs vivement son aspect restrictif et son incompatibilité parfois avec la Convention de 51. Malheureusement, les normes établies dans la Convention de Schengen ont la même valeur, dans la hiérarchie des normes, que celles de la Convention de Genève.

Pour corriger certains des effets pervers de l'Accord de Schengen, ces Organisations demandent par exemple que soit créé une juridiction européenne institutionnalisée qui puisse contrôler l'application uniforme de la Convention de 1951.

Pour compléter les accords de Schengen, les Etats membres de l'UE ont décidé de se concerter dans un cadre intergouvernemental pour trouver également une solution au problème des réfugiés « en orbite ». Une fois encore, cette Convention a mis en évidence davantage les intérêts des Etats à réduire le nombre de reconnaissances sur leur territoire.

Convention de Dublin

C'est dans un cadre intergouvernemental qu'a été élaborée la Convention de Dublin qui a prêté attention particulièrement à « la détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile », de façon à mettre fin aux « réfugiés en orbite » (demandeurs d'asile qui sont renvoyés d'un pays à l'autre sans qu' aucun Etat membre accepte d'examiner leur demande).

La Convention de Dublin a été signée le 15.6.1990 à Dublin par 12 Etats membres de la Communauté. Cette Convention intergouvernementale a été élaborée au sein d'une structure de l'Union appelée « le groupe Immigration » (il réunit les représentants des Etats membres et la Commission et travaille sur la mise en œuvre de l'objectif de la libre circulation au sein de l'Union).

a- Les principes de la Convention sont les suivants :

Si un Etat Tiers ne peut être désigné responsable, toute demande déposée dans un Etat membre doit être examinée par celui-ci ;

un seul Etat membre doit être responsable de cette demande (pour éviter des demandes multiples) ;

L'Etat membre responsable est déterminé en fonction de « critères objectifs » : plus un Etat a consenti à accepter le demandeur d'asile sur son territoire pendant une certaine durée, plus sa responsabilité est engagée ;

Les exceptions à ce principe sont prises en compte si par exemple, le demandeur a déjà des membres de sa famille établis dans un autre Etat membre.

Il est cependant possible pour un Etat non responsable d'examiner une demande pour des raisons humanitaires « à la requête d'un autre Etat membre et à condition que le demandeur le souhaite » (art.9 Convention de Dublin).

Dans la phase de contrôle, un sous-groupe asile s'est mis en place pour examiner les procédures administratives communes qui permettront la mise en œuvre des principes de la Convention de Dublin (par exemple en réglant les conditions pratiques du transfert d'un demandeur d'asile de l'Etat où il a pris contact avec les autorités de celui qui va examiner sa demande). Ce sous-groupe asile qui rassemble les techniciens des pays membres pourrait à l'avenir devenir un lieu d'échange sur les procédures et les concepts nationaux de l'asile en vue d'éventuelles propositions d'amélioration.

Les critiques

Cette Convention a pourtant été critiquée pour différentes raisons : d'abord, les demandeurs souvent franchissent irrégulièrement les frontières, donc il est quasiment impossible de savoir sur quel territoire ils ont pénétré en premier. La portée de la Convention est donc limitée à cet égard.

De plus, lorsqu'un Etat décline sa responsabilité pour examiner une demande, il est très difficile d'imposer à un autre Etat, à moins d'empiéter sur sa souveraineté, de reprendre la demande d'asile en question. La Convention prévoit, dans ce cas que si, dans un délai de 6 mois, la demande d'asile n'a pas été traitée, la Partie saisie doit la traiter (art.11 §1). Cela comporte pourtant le risque d'allongement des procédures.

Il est souvent question dans la Convention du « consentement du demandeur d'asile », autant pour le choix du pays d'accueil, que de l'autorisation à la communication des informations le concernant entre Etats membres de la Convention, que de son droit d'être informé de ces communications. Or, dans la pratique, il est souvent déploré par les ONG de terrain notamment que ce droit du demandeur n'est pas toujours respecté, puisque les services d'accueil aux frontières et d'examen des demandes d'asile ne fournissent pas toujours ces informations juridiques de haute importance dans la langue du demandeur, et dans une forme qu'il/elle pourra comprendre. De plus, ils traitent les demandes de manière de plus en plus expéditive, sans tenir compte des obligations internationales des pays d'accueil d'accorder un traitement équitable entre les demandeurs.

Mais la principale critique qui a été faite à cette Convention est d'un point de vue institutionnel. Celle-ci a été élaborée sans contrôle démocratique, surtout du Parlement Européen qui n'a pas été consulté. Cela s'est fait ainsi parce que la Convention a été élaborée selon le droit international public (Convention intergouvernementale) et non communautaire.

Les Institutions Européennes ont été ainsi contournées. Cela a été un échappatoire de la part de l'Exécutif, mais il n'en reste pas moins que cette Convention est d'une échelle européenne et cela aurait dû être pris en compte dans ce sens. Le pouvoir de négociation dans cette Convention s'est donc limité à l'Exécutif. Le Législatif est mis sur le fait accompli et n'a la possibilité, à niveau interne, que de remettre en question la Convention en refusant de la ratifier mais il n'aura pas le pouvoir de l'amender.

D'autres mesures compensatoires

D'autres moyens ont été trouvés par les Etats membres pour échapper à leurs engagements internationaux et communautaires sur le problème de l'asile, à l'extérieur des frontières de l'UE.

Concept de pays tiers sûr

En plus de critiquer certains pays membres, comme l'Italie, de ne pas surveiller assez sévèrement ses frontières, les Etats membres cherchent dorénavant à se décharger collectivement de leurs responsabilités sur des pays tiers. En particulier les pays aux frontières de l'Union Européenne voient s'accroître les pressions de l'UE pour mettre en

place des dispositions restrictives similaires aux leurs en matière d'asile.

Mais pour que cette mesure soit viable, encore faut-il que le pays de première entrée accepte, par le biais d'un accord international, de prendre en charge ces demandeurs. La Pologne a signé un tel accord avec les signataires de Schengen afin de récupérer les demandeurs d'asile polonais qui ont été refoulés d'Europe de l'Ouest.

De même, l'UE a annoncé discrètement en janvier 99 l'ouverture d'un dialogue avec la Turquie afin de trouver une solution « régionale » au problème des déplacements en masse. La Turquie est en effet devenue le principal pays de transit pour les demandeurs d'asile à destination de l'Europe occidentale. L'UE lui a donc proposé d'apporter son soutien à une meilleure gestion des postes aux frontières, la mise en place de centres de détention, ...

Or, la Turquie a été vivement critiquée par le HCR à plusieurs reprises pour ses méthodes expéditives (renvoi au pays d'origine sans garanties, procédures expéditives, ...).

La Russie est considérée également comme un pays tiers sûr (pour les réfugiés azéris, turcs, arméniens...), mais vues les nombreuses violations de ses engagements internationaux pour garantir la sécurité des populations déplacées pendant la Guerre de Tchétchénie, il est difficile de croire en ses engagements en faveur de la Convention de 1951 !

La Hongrie a adopté plusieurs décrets gouvernementaux pour fixer les droits de réfugiés « reconnus » ; seulement, elle ne prend en compte que les seuls réfugiés européens, utilisant la réserve géographique émise dans la Convention de Genève.

On constate par conséquent que les pays tiers que l'UE considère comme sûrs établissent des règles de procédures non uniformes, ce qui laisse les ONG de protection des réfugiés perplexes sur le sort qui est réservé aux demandeurs d'asile envoyés là sans toujours avoir des garanties formelles.

En Suisse, la loi sur l'asile a établi en 1992 une liste de pays considérés sûrs par le Conseil Fédéral. De ce fait, les demandes issues d'Inde, Roumanie, Bulgarie et Angola avaient été largement réduites. Il semble que cette liste a démontré un certain nombre d'expériences positives. L'avantage d'une telle classification, mis à part la réduction du nombre de demandes à traiter, est que les citoyens des dits pays n'utiliseraient pas l'asile comme un moyen d'accéder au territoire d'accueil à moins d'être réellement persécutés.

Mais l'objection essentielle sur ce type de listes est que même si les Etats sont dits sûrs de tout conflit ou persécution, il n'est pas à négliger que certains groupes (religieux, ethnique, social...) subissent des persécutions même si celui-ci est considéré généralement comme un pays sûr.

Les mesures prises par les pays de l'Ouest servent visiblement à réduire le nombre des migrants, demandeurs d'asile désirant s'établir chez eux. Mais cette notion de « pays tiers sûr » (adoptée le 30.11.1991 par les ministres européens de l'immigration) risque de mettre en péril le droit d'asile tant loué par les signataires de la Convention de Genève. Aucune disposition n'a été décidée pour donner une définition commune des pays jugés

sûrs (certains pays utilisent un simple critère géographique, d'autres insistent sur le temps passé sur le territoire...) et aucune véritable mesure de garantie ou de contrôle n'est prévue pour s'assurer que les demandeurs d'asile sont effectivement traités de manière digne et en respect de la Convention de 1951 (d'autant plus que les pays d'Europe Orientale et Centrale n'ont souscrit à cette Convention que récemment et qu'ils n'en maîtrisent pas toujours toutes les obligations).

Un autre risque de l'application de la notion de pays tiers sûr est l'accélération des procédures d'examen des demandes d'asile. Cela compromet d'autant plus les chances de ces demandeurs à un examen équitable de leur requête.

De même, l'un des risques à l'extrême est que l'application de la notion de « pays tiers sûr » ne conduise à des expulsions en cascade. A l'exemple (rapporté par des ONG tchèques) d'une famille somalienne renvoyée par la Belgique en République Tchèque, considérée comme un pays sûr. Mais celle-ci a renvoyé à son tour cette famille en Slovaquie (pays sûr) qui les a dirigés vers la Pologne. La famille a ensuite été reconduite en Ukraine où les ONG ont perdu leur trace.

Il faut ajouter que cette concentration de nouveaux arrivants migrants et demandeurs d'asile constituent un lourd fardeau pour des pays qui ne sont pas très bien préparés économiquement et socialement pour y faire face. Les Etats membres devraient donc faire preuve de plus de solidarité et mettre en place davantage de programmes de coopération ou développement (cf. partie III) à l'égard des pays qui accueillent des personnes déplacées en intensifiant leur aide.

Les régions/pays d'origine sûre

Dans le même ordre d'idée, l'UE en matière d'asile a créé une nouvelle forme de restriction géographique de l'asile en s'efforçant de garder les réfugiés et les personnes ayant besoin d'asile dans leur pays d'origine. Leur accueil et leur protection seraient alors assurés par l'UE, le HCR et d'autres pays développés comme les USA.

Même si ce type de programme peut avoir l'effet de dissuader les demandeurs qui ne seraient pas véritablement persécutés, les inconvénients de ce système sont nombreux.

La protection qu'offrent ces zones internationales doit être temporaire, mais comment est-il possible d'évaluer le temps où ces réfugiés doivent être protégés ? N'y aurait-il pas un risque que ces lieux deviennent davantage des camps de réfugiés institutionnalisés (comme les Palestiniens au Liban) ?

De plus les conflits survenus dans le Caucase, les Balkans ou l'Amérique du Sud ont démontré une inefficacité du régime de la protection internationale en direction des personnes déplacées dans leur pays d'origine. D'autant plus que la violence des conflits, l'absence totale de sécurité, la force de l'Etat qui joue de sa souveraineté et le manque de protection internationale reconnue ont sévèrement limité l'accès pour les agences humanitaires dans ces territoires afin de donner une aide d'urgence aux personnes déplacées. Cela a créé inévitablement une différence de traitement entre les réfugiés qui ont fui les pays persécuteurs vers d'autres pays voisins et ceux qui se sont ou ont été

déplacés dans leur propre pays.

« Demandes manifestement non/mal fondées »

La plupart des Etats européens ont mis en place différents types de protection pour les demandeurs d'asile qui ne répondent pas aux dispositions de la Convention de 51, tels que le statut de « réfugié humanitaire » qui leur permet de rester temporairement dans le pays, ou le statut de « réfugiés de facto » qui sont des groupes de personnes non reconnus comme réfugiés (étudiants, travailleurs migrants..) mais qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine pour divers motifs (éclatement d'une guerre, etc..).

Mais ces catégories de réfugiés bénéficient de droits nettement plus limités que ceux accordés en vertu de la Convention de 51, entre autres le droit à l'assistance et aux secours publics et le droit d'exercer une activité professionnelle.

Ce qu'on constate aujourd'hui c'est que de plus en plus les Etats ont recours à la notion de « demandes manifestement non fondées » qui permet de rejeter les demandes de manière expéditive et accélérer ainsi les décisions négatives.

Cette attitude nuit manifestement au droit des demandeurs à bénéficier d'un examen équitable de leur requête comme le souligne la Convention de 1951. En plus, certaines lois sur l'asile (en Autriche, Italie, France, Norvège..) prévoient la possibilité d'expulser le demandeur d'asile dont le cas est considéré « manifestement non fondée » sans attendre la décision de la procédure d'appel lancée par le demandeur.

Le Parlement Européen a estimé, dans la résolution A5-0123/2000 qu'il conviendrait de trouver « une définition claire du concept « *manifestement dénuée de tout fondement* » afin d'éviter justement ces abus d'interprétation par les Etats pour refouler leurs demandeurs sans examen sérieux.

Lacunes en matière de normes claires et d'instruments de contrainte sur les pays membres

Les Conventions de Schengen et de Dublin ont été un premier pas dans la question de l'harmonisation des politiques d'asile en Europe, mais ce n'est guère suffisant. Car les décisions ont été prises davantage par choix de restreindre le nombre des demandeurs que par souhait d'harmonisation dans le respect des droits des demandeurs d'asile.

Il apparaît néanmoins que la plupart des Etats ont fini par intégrer les acquis européens dans leurs lois nationales. Ainsi, la Cour constitutionnelle fédérale allemande a intégré en compatibilité avec la Constitution allemande une nouvelle réglementation du droit d'asile, notamment sur les points qui sont relatifs aux Etats tiers sûrs, les Etats d'origine sûrs et les procédures d'accueil dans les aéroports.

La Commission a reconnu dans un communiqué du 11.10.91 le besoin d'une harmonisation en matière d'organisation, procédures et remèdes légaux en matière d'asile. Cela a été admis par les représentants des pays membres, mais uniquement sur les principes. La proposition allemande de transférer les compétences en matière d'asile et d'immigration à la Communauté n'a pas eu l'aval des autres membres dans un premier

temps. D'autant plus que la position frileuse du Royaume Uni, l'Irlande et le Danemark complique quelque peu les choses car cela sème des doutes sur un véritable régime commun et unique.

Pour garantir le droit d'asile et la justice sociale qui doit l'accompagner, il est donc nécessaire de contrôler le respect de ces principes à travers des institutions de type juridictionnel. L'art.131 de la Convention de Schengen énonce la création d'un comité exécutif des ministres responsables qui contrôlerait l'application de l'Accord, mais il n'a guère eu beaucoup de succès, (à moins d'étendre ses compétences à l'avenir). Ou bien, serait-il important de donner à des juridictions indépendantes ou européennes, telles que la Cour Européenne des droits de l'Homme ou la Cour Européenne de Justice les moyens de garantir ce droit.

Car la préparation de cette phase d'harmonisation des politiques d'asile au niveau des pays de l'UE, la création d'un Centre d'information, de réflexion et d'échange en matière d'asile (CIREA) au sein de l'UE n'a jusqu'ici pas été un franc succès. Ses objectifs initiaux étaient l'échange d'informations et de réflexions sur les méthodes de travail afin d'apporter des éléments de réponse dans ce processus d'harmonisation. Mais son fonctionnement est à revoir au sein des de l'UE.

Par conséquent, il reste encore du chemin à faire, selon la baronne Lutford, avant d'atteindre la dernière phase de ce processus *« qui verrait l'élimination du déficit en matière de contrôle démocratique et judiciaire par rapport aux autres domaines d'action prévus dans le Traité sur la CE et qui donnerait au Parlement européen des pouvoirs de codécision et à la Cour européenne de Justice la plénitude de juridiction »*.

Cependant pour beaucoup d'ONG et le HCR, le Sommet de Tampere de 1999 est une victoire vers un progrès relatif en matière d'asile. En effet, le Parlement Européen a également accueilli favorablement les conclusions du Conseil selon lesquelles celui-ci s'engageait à *« respecter d'une manière absolue le droit de chercher asile »* et confirmait que le régime de l'UE en matière d'asile devrait se reposer sur une *« application intégrale et inclusive »* de la Convention de Genève.

Les objectifs fondamentaux de défense des droits de l'Homme et de respect du droit d'asile imposent pourtant de questionner sérieusement le cadre européen dans lequel doit se construire une harmonisation en matière d'asile. L'ouverture des pays d'Europe de l'Est et l'élargissement de l'UE accentuent ce questionnement car c'est dans cette Europe élargie que devront s'inscrire les causes et les solutions des nouveaux défis lancés au droit d'asile.

Dans cette perspective, le Conseil de l'Europe, qui rassemble 43 Etats européens, a déjà initié le débat sur le droit d'asile depuis plusieurs années.

L'apport du Conseil de l'Europe en matière d'asile

En biais du fonctionnement de la Cour Européenne des droits de l'Homme, l'expérience du Conseil de l'Europe dans la mise en place d'accords, de conventions, de

recommandations, de résolutions et de déclarations communes... semblent être des outils importants pour inciter les Etats membres à respecter leurs obligations humanitaires et garantir et améliorer la protection des réfugiés et demandeurs d'asile.

L'Assemblée Parlementaire

L'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe connue aussi sous le nom d'Assemblée Parlementaire, a la possibilité dans le cadre de ses missions, d'adopter lors de ses sessions plénières des Rapports et des Actes soumis par ses Commissions. Ces actes ont la forme d'Avis, Résolutions et Recommandations (une fois adoptés, ces Textes sont soumis au Comité des Ministres, pour être officiellement adoptés par les Etats membres. Cela leur confère de ce fait un pouvoir contraignant).

Les recommandations et les rapports de l'Assemblée Parlementaire soumis souvent par la Commission des migrations, des réfugiés et de la démographie, ont souvent fait preuve d'ouverture et de propositions concrètes d'amélioration des conditions d'accueil et de vie des demandeurs d'asile et réfugiés ainsi que des législations afférentes.

Ainsi, concernant les restrictions au droit d'asile dans les Etats membres et de l'Union Européenne, l'AP a, en date du 21.12.99, soumis un projet de Recommandation où elle recommande notamment l'incorporation du droit d'asile dans la CEDH et l'élaboration d'une Convention européenne, avec l'Union Européenne sur l'harmonisation des politiques en matière de droit d'asile afin de renforcer la protection et la solidarité à l'égard des réfugiés et des demandeurs d'asile en Europe.

Elle invite aussi l'Union Européenne de « *s'abstenir de toute action qui aurait pour effet de réduire la responsabilité des pays membres de l'Union aux dépens des pays non membres à l'égard des personnes ayant besoin de protection* ».

L'AP a également voté plusieurs Recommandations récentes sur la situation périlleuses de certains groupes qui ne sont pas clairement inscrits dans les instruments internationaux d'asile. Le 30.6.00, l'AP a adopté une recommandation qui dénonçait les discriminations à l'égard des homosexuels qui font l'objet de persécutions avérées dans certains pays. Les gays et lesbiennes connaissent en effet des persécutions dans de nombreux pays d'origine, qui sont à priori sûrs.

Elle recommande donc pour les gays (mais aussi les femmes ou d'autres minorités non reconnues comme cible de persécution dans la Convention de 1951) principalement de les considérer « *en tant que membres d' 'un certain groupe social' au sens de la Convention de Genève de 1951, afin que sa persécution pour homosexualité soit considérée comme un motif d'octroi de l'asile* ».

En amont des décisions votées par l'AP, la Commission des migrations et réfugiés de l'AP a établi des rapports et des propositions concrètes à l'attention de l'AP sur les améliorations à apporter dans des cas de violations ou de lacunes évidentes de certains pays membres du Conseil de l'Europe en matière d'asile. Notamment, sur la qualité des conditions et les capacités d'accueil et le respect des normes minimales de protection des demandeurs d'asile lors de leur arrivée dans les ports maritimes européens, ou bien la

nécessité de réfléchir sur les modes de formation et d'éducation des jeunes demandeurs d'asile. Ou bien, dans le cadre d'une mission d'enquête sur la situation humanitaire des réfugiés et personnes déplacées de retour au Kosovo, elle a émis de sérieux doutes sur le respect des conditions de retour adéquates par les Etats membres et a souligné la nécessité que « *tous les retours devant être véritablement volontaires* ».

D'autres Commissions de l'AP se sont également penchées sur la matière de l'asile afin d'en proposer des améliorations afférentes, notamment la Commission des questions sociales, de la santé et de la famille, qui a émis récemment un Avis sur « les conditions sanitaires des migrants et réfugiés en Europe » où elle insiste sur la nécessité que l'« *assistance médicale ne peut être refusée pour des motifs d'irrégularité concernant la résidence ou l'emploi* » et encourage l'initiative de la Communauté Autonome de Valence (Espagne) d'une « Carte Solidaire » qui permet aux immigrants illégaux résidant dans cette région de pouvoir bénéficier de soins au même titre que le reste des citoyens.

Les Recommandations, Résolutions et Avis n'ont cependant pas de force contraignante sur les Etats membres. Pour qu'elles le deviennent, il faut qu'elles soient adoptées au sein du Comité des Ministres.

Le Comité des Ministres et le CAHAR

Le Comité des Ministres est l'organe décisionnel du Conseil de l'Europe. Ses représentants (Ministres des Affaires Etrangères des Etats membres ou délégués par des ambassadeurs) ont le pouvoir d'adopter à un niveau intergouvernemental des actes qui pourraient avoir une force contraignante. En matière d'asile, il est donc essentiel que les Etats membres s'accordent sur les Recommandations et Résolutions à adopter afin de donner des avancées concrètes aux propositions soumises notamment par l'Assemblée Parlementaire. Bien que le Comité n'a pas toujours donné suite aux recommandations de l'AP, il a toujours demandé aux Etats de « *faire preuve d'un esprit particulièrement libéral et humanitaire à l'égard des personnes qui cherchent asile sur leurs territoires* ».

Mais en amont, le travail préparatoire relatif à l'élaboration d'instruments en la matière et destiné à harmoniser les politiques des Etats membres est également accompli par le Comité *ad hoc* sur les aspects juridiques de l'asile territorial et des réfugiés et des apatrides (CAHAR). Ses travaux ont ainsi aidé le Comité des Ministres à adopter des recommandations de l'AP sur des sujets comme l'arrivée des demandeurs d'asile dans les aéroports européens ; la formation de fonctionnaires au premier contact avec ces demandeurs ; le retour des demandeurs d'asile déboutés ; le regroupement familial des demandeurs ; la reconnaissance des homosexuels en tant que groupe social selon la Convention de 1951...

Le Comité des Ministres a créé le CAHAR avec pour mandat « *de faire des propositions pour la solution des problèmes pratiques et juridiques auxquels sont confrontés les Etats* » et de « *rechercher des solutions concrètes pour tendre à l'harmonisation des règles et des pratiques suivies en Europe en matière de politique d'asile* » dans un cadre pan-européen afin de développer des principes communs à tous les Etats européens.

Ce mandat a pris trois formes: - aider les nouveaux Etats membres à élaborer une législation et une infrastructure administrative adaptée; - se prévaloir de la jurisprudence des organes de la CEDH pour fixer les normes applicables aux réfugiés; - examiner les règles en vigueur dans les Etats de l'UE afin d'évaluer dans quelle mesure elles pourraient être applicables à l'ensemble des pays membres du CdE.

Ainsi, le CAHAR réunit lors de ses comités principalement des représentants nationaux des Départements de l'immigration ou de l'asile ou Ministères des Affaires Etrangères ainsi que des représentants de la Commission et du Conseil Européens. Le HCR en revanche est invité en tant qu'observateur uniquement ainsi que les pays non membres du Conseil de l'Europe. Cela laisse à entendre que les Organisations n'ont pas encore une place de pair dans les négociations concernant les affaires d'asile au niveau européen.

Le CAHAR s'est chargé depuis juin 2000 principalement à réfléchir sur les conditions d'accueil et de vie des réfugiés et les mesures à prendre pour harmoniser les politiques d'asile.

En outre, des discussions se poursuivent au sein du Bureau du CAHAR sur la reconnaissance par l'UE des Recommandations du Conseil de l'Europe dans le domaine de l'asile et des réfugiés.

D'ailleurs en réponse à la Recommandation 1440(2000) de l'Assemblée Parlementaire sur les restrictions de l'asile dans les pays membres du Conseil de l'Europe et de l'Union Européenne, le CAHAR donne une opinion en rappelant qu'une coordination entre le Conseil de l'Europe et l'UE des politiques d'asile et de l'immigration doit passer par une coopération au sein de fora comme le CAHAR ou le CDMG du Conseil de l'Europe.

De plus, il ajoute dans cette Recommandation que même si c'est le Comité des Ministres qui est tenu de contrôler l'application et le respect des obligations par les membres (Monitoring), le CAHAR développera de son côté sa propre politique active d'information sur l'étendue d'application des traités et des recommandations adoptés par le CDM en matière d'asile territorial, réfugiés et apatrides.

Cependant, en réponse à la demande de l'AP, ni le Comité des Ministres, ni le CAHAR ne souhaitent jusqu'ici incorporer le droit d'asile dans la Convention de 1950, ou élaborer une convention européenne sur l'harmonisation des politiques en matière de droit d'asile en Europe, car elle ne recueilleraient pas actuellement l'assentiment de tous les Etats membres.

Hormis les textes adoptés au sein du Conseil de l'Europe, l'organe qui constitue une avancée et un espoir pour les recours des demandeurs d'asile déboutés reste la CEDH et son instrument judiciaire, la Cour Européenne des droits de l'Homme.

3- La jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme

Contrairement à la Convention de Genève qui ne prévoit pas de procédure de contrôle judiciaire mais uniquement une protection humanitaire immédiate au demandeur, le Conseil de l'Europe s'est doté d'un instrument judiciaire, la Cour Européenne des Droits

de l'Homme, susceptible de garantir le respect des clauses de la CEDH et auquel tout individu peut faire appel pour porter plainte contre un Etat membre.

Dans le cadre du droit d'asile, la Cour, en s'appuyant sur la Convention Européenne, a effectivement montré dans plusieurs recours son utilité pour résoudre d'éventuels désaccords en la matière (surtout depuis 1989), notamment au vu de l'art.3 « *nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants* ».

Dans son arrêt *Soering c/ le Royaume Uni* (7.7.1989), la Cour a jugé que la décision d'un Etat contractant d'extrader un fugitif peut soulever un grave problème au regard de l'art.3, donc engager la responsabilité de l'Etat au regard de la CEDH « *lorsqu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que l'intéressé, si on le livre à l'Etat requérant, y courra un risque réel d'être soumis à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants* » (§91 Arrêt). La Cour a insisté sur le caractère absolu de l'art.3 qui « *ne ménage aucune exception et l'art.15 [de la CEDH] ne permet pas d'y déroger en temps de guerre ou autre danger national* ».

Dans des affaires qui ont suivi le cas *Soering* et qui concernent directement le rejet d'une demande d'asile, notamment *Cruz Varaz c/ Suède* ou *Vilvarajah c/ Royaume Uni*, la Cour a énoncé que les décisions d'extradition s'appliquaient aussi bien à des expulsions de demandeurs d'asile.

Pourtant, l'arrêt *Vilvarajah* révèle un décalage de la Cour entre la théorie et la pratique. En effet, l'arrêt de la Cour Européenne a mis le Royaume Uni hors de cause pour son expulsion des défenseurs au Sri Lanka où ils ont subi à nouveau des mauvais traitements. La Cour a considéré que malgré les preuves apportées par ces derniers, l'Etat britannique ne pouvait pas prévoir ce qu'allaient subir les demandeurs en question.

Dans un autre domaine, l'affaire *Ribitsch* a mis en exergue le problème de l'emploi de la force par les fonctionnaires de police. La Cour a condamné les traitements infligés et a fermement ajouté que tout recours à la force physique qui n'est pas rendu « strictement nécessaire » par le comportement de l'intéressé porte atteinte à la dignité humaine et constitue de ce fait une violation de l'art.3.

Mais cette affaire pose la question du seuil de l'art.3 ou si le traitement infligé a touché relève simplement de l'art.8. La Convention, dans ce cas, exige que l'Etat prouve qu'il avait étudié d'autres méthodes avant d'y renoncer et que le recours à la force a été limité à ce qui était strictement nécessaire.

En outre, dans plus de 65 affaires relatives à l'asile, c'est la violation de l'art.8 (droit au respect de sa vie privée et familiale) qui a été invoquée, dont 14 concernaient le regroupement familial et l'expulsion. Quatre jugements de la Cour ont affirmé qu'il y a eu effectivement violation de l'art.8.

Cet article certes ne garantit pas le droit au regroupement familial en tant que tel mais surtout limite l'exercice discrétionnaire des Etats en matière de contrôle des entrées et expulsions d'étrangers. Concernant les demandeurs d'asile, cela obligerait les Etats européens à chercher éventuellement une autre solution que le refoulement *stricto sensu*, par exemple la régularisation pour raisons humanitaires.

D'autres articles de la CEDH ont été mentionnés dans des affaires d'asile notamment l'art.5 (détention des personnes menacées d'expulsion) notamment dans l'arrêt Amuur c/France. La Cour a constaté dans le § 45 que « *les intéressés qui se prévalaient de leur qualité de réfugié, se trouvèrent livrés à eux-mêmes : placés sous une surveillance policière stricte et constante, ils n'ont bénéficié d'aucune assistance juridique et sociale (...)* » et a conclu dans le § 49 que « *le maintien des requérants dans la zone de transit de l'aéroport de Paris-Orly, en raison des restrictions subies, équivalait en fait à une privation de liberté* ».

En vertu de la CEDH, l'art 13 (droit d'appel ou de révision) a également été invoqué par des demandeurs d'asile qui estiment avoir le droit d'accéder à la fois à des procédures de décision en matière d'asile et à un recours devant une instance nationale au cas où il sont déboutés de leur demande, risquant donc l'expulsion. Le fait que la demande soit « manifestation non fondée » ne relève pas les Parties contractantes de l'obligation de recours. C'est ce que la Cour a retenu dans l'affaire Powell et Rayner c/ Royaume Uni.

La Cour a également prévu dans son règlement intérieur des mesures provisoires de protection, qui peuvent être utiles contre le refoulement des demandeurs d'asile. En effet, aux termes de l'art.39 de son règlement « *la Chambre, ou, le cas échéant, son Président peut, à la demande d'une partie ou de toute autre personne concernée, ou de sa propre initiative signaler aux parties toute mesure provisoire qui, à son sens, devrait être adoptée dans l'intérêt des parties ou de la bonne marche de la procédure en cours* ». De ce fait, lors d'affaires relevant de l'art.3, la Cour demande souvent à l'Etat défendeur de suspendre toute mesure qui mettrait en danger les demandeurs.

La Cour Européenne a contribué par sa jurisprudence et ses règlements à l'amiable, à préserver des droits aux personnes risquant d'être soumises à des traitements prohibés dans le pays d'accueil. La question se pose sur la manière, à l'avenir, de continuer de protéger les intérêts des personnes persécutées et brimées dans leurs droits sans devenir une Cour d'Appel pour demandeurs d'asile refoulés. Elle rappelle d'ailleurs souvent (notamment dans l'affaire Vilvarajah) que les gouvernements sont les plus à même à apprécier le risque auquel un individu pourrait être exposé.

4) Les faiblesses et les points forts du Conseil de l'Europe

a- au regard de la CEDH et la Cour EDH

La force de la Cour Européenne vient du mécanisme d'application effective qu'elle prévoit, puisque ses arrêts sont opposables à la Partie contractante impliquée. Car la CEDH fait de plus en plus autorité dans les textes juridiques nationaux. Ainsi, la dernière Loi relative à l'asile en France, adoptée en 1998, mentionne expressément la possibilité de recours à l'art.3 de la CEDH.

La Cour suprême danoise a également interprété la jurisprudence de la Cour Européenne de façon libérale, puisque sur 15 affaires dans l'année (surtout concernant l'art.8 et 3), elle a confirmé une violation dans 13 d'entre elles.

En Belgique, plusieurs affaires entamées devant les juridictions nationales ont été

suspendues en attendant que Strasbourg se prononce sur la recevabilité...

Malheureusement, des violations à la Convention sont encore à déplorer dans pratiquement tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. D'ailleurs, si la simple ratification de la Convention garantissait sa mise en œuvre pleine et équitable, la Cour européenne des droits de l'Homme n'aurait plus besoin de raison d'être.

De plus, la CEDH ne prévoit pas toutes les dispositions relatives par exemple au droit au travail. Par conséquent, toute plainte formulée à ce sujet même par des demandeurs d'asile serait considérée irrecevable. De même la CEDH reste muette sur les droits sociaux subsidiaires.

Sans parler que ses arrêts restent parfois trop vagues, évitant d'indiquer aux Etats les mesures qui pourraient être nécessaires pour éviter la violation.

Enfin, les ressources de la Cour risquent de ne pas lui permettre de faire face à la charge de plus en plus lourde qui lui est imposée, en particulier à mesure que sa composition s'élargit, d'autant plus que la procédure est souvent très longue.

b- au regard des autres organes du Conseil de l'Europe

Le poids réel des recommandations adoptées au sein du CDM consiste en ce qu'elles s'adressent à tous les Etats membres, et pas seulement ceux de l'Union Européenne. Cela est une particularité fondamentale du Conseil de l'Europe même s'il est tout aussi fondamental pour le Conseil de l'Europe de coordonner sa démarche en matière d'asile avec celle des 15 pays de l'Union Européenne afin d'aboutir à des résultats probants d'harmonisation des politiques.

Mais l'UE n'a pas toujours été favorable à l'inclusion des travaux du Conseil de l'Europe dans son élaboration de ses traités ou documents officiels. Le CAHAR, après avoir tenté de rédiger une convention sur le pays de premier asile « *s'est trouvé rejeté dans l'ombre de la communauté européenne à la recherche d'une mission* » par l'élaboration entre les 12 de la Convention de Dublin. Cela a amené le CAHAR jusqu'au début des années 90, à être un simple centre d'échange d'informations.

De plus, même si le Conseil rassemble plusieurs pays d'Europe, les décisions prises au sein de l'UE ont tendance à influencer inévitablement les politiques des autres Etats d'Europe centrale et orientale. Selon un rapport de la Commission des migrations, réfugiés et démographie de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe (21.12.1999), ces derniers suivent souvent l'exemple de l'UE en raison notamment de leur volonté à être candidats à l'UE et espérer de ce fait ne pas être rejetés.

Cela n'est donc pas de bonne augure pour le droit d'asile, puisque jusqu'ici, les pays occidentaux se sont évertués à prévenir, davantage qu'à aider le flux des demandeurs d'asile.

Pourtant, plus que jamais, une coordination entre l'Union Européenne et le Conseil de l'Europe dans le domaine de l'asile et l'immigration devient urgente. Ces deux institutions ont d'ailleurs commencé à nouer des liens qui se manifestent en échanges de

lettres régulier entre le Secrétaire Général du CdE et le Président de la Commission pour fournir, à la demande du Comité des Ministres, plus fréquemment des informations sur l'évolution des relations entre l'UE et le CdE. Ce dernier est invité aussi, sur une base ad hoc, à certaines réunions de groupes de travail de l'UE. Mais pour que cela revête un véritable poids, il serait également souhaitable que les propositions de la Commission Européenne fassent expressément référence aux travaux du CdE.

Cependant la nature de cette coopération se profile difficilement, pour deux raisons: la première est «la fonction normative» des recommandations du CdE (plus les normes seront fermes, moins l'UE aura envie de coopérer). En second lieu, l'UE n'est pas disposée au compromis dans ses directives.

Le problème qui se pose donc est de l'ordre de la compatibilité entre les deux Organisations sur les normes intergouvernementales. Certes, les deux organisations participent à des réunions communes, et tiennent de plus en plus de consultations officieuses.

Mais pour que l'espoir de voir l'acquis du Conseil de l'Europe valorisé par l'UE, il est plus important que jamais que l'UE adhère officiellement à la CEDH.

En conclusion, certes le rôle du Conseil de l'Europe est essentiellement de forum où est promue l'effectivité des droits humains, dont pourraient bénéficier les demandeurs d'asile et les réfugiés. Mais étant donné que les grandes orientations en matière d'asile vont être fixées essentiellement par l'UE à l'avenir, il serait de l'intérêt du CdE de définir et inscrire le contenu d'un régime particulier aux réfugiés protégés dans ses propres instruments, y compris la CEDH (Texte qui est pris en considération par les pays de l'UE).

En effet, étant donné que les principes de la CEDH sont respectés par l'UE (même si elle n'en est pas officiellement partie), le Conseil de l'Europe aurait une carte à jouer qui devrait être plus courageuse dans cette matière.

L'harmonisation des procédures d'asile doit se faire aussi bien au regard du fond (la définition de Convention de Genève, le respect du droit d'asile dans la CEDH,...) que de la forme pour arriver à mieux appréhender la question de l'asile et l'adapter aux conjonctures actuelles. L'Europe doit faire donc face à des défis courageux pour aboutir à une amélioration et une uniformisation du droit d'asile sur le continent.

Partie III : Les défis futurs dans le processus d'harmonisation européenne en matière d'asile

Les réfugiés et politique de droits de l'Homme

Pour une bonne harmonisation du droit d'asile, il est nécessaire de trouver un équilibre entre deux intérêts en jeu : ceux des Etats dans leur gestion des flux migratoires et ceux des exilés dans leur droit au respect et l'effectivité des droits humains aux différents stades de la procédure depuis la fuite du pays d'origine jusqu'à l'acquisition du statut de réfugié.

Mais ce qui apparaît très clairement c'est que depuis la fin des années 80, toutes les mesures restrictives se sont avérées inadaptées à la situation, et ont en plus contrevenu à des principes et engagements humanitaires importants.

Revoir la définition du statut du réfugié selon la Convention de Genève

Ainsi, on constate que les systèmes d'asile des pays industrialisés sont inadaptés puisqu'ils étaient dirigés vers les réfugiés Est-Ouest pendant la période de la Guerre Froide. C'est pour cela que le régime du réfugié doit être réévalué aujourd'hui.

Lors du 50^{ème} anniversaire de la Convention de Genève, des débats et des discussions ont mis l'accent sur la nécessité de réformer cette Convention, en particulier la définition du réfugié (art.1) car elle a abouti à une « protection loterie » où les réfugiés ont la chance ou la malchance de bénéficier d'une protection en fonction du pays où ils ont fait leur requête.

Plusieurs défenseurs des droits d'asile ont à maintes reprises soumis la possibilité d'élargir la définition du réfugié (art.1 Convention de Genève) à l'exemple de la définition inscrite dans la Convention de l'OUA.

En effet, « *le terme « réfugié » s'applique également à toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité (...)* ».

La Déclaration de Carthagène de 1984 également est une source dans ce sens, même si elle ne constitue pas un traité légalement contraignant. Elle recommande que la définition du réfugié employée dans la région couvre en plus les personnes ayant fui leur pays parce que leur vie, leur sécurité y étaient menacées par une violence généralisée, une agression étrangère, des conflits internes, des violations massives des droits de l'Homme ou d'autres circonstances qui perturbaient gravement l'ordre public.

De plus, posent également problème les clauses d'exclusion de la Convention de Genève qui stipulent qu'une personne qui a commis un crime grave et fait l'objet d'une condamnation qu'elle a purgée, ne peut accéder au statut de réfugié au regard de ladite Convention. Or, « *une telle décision semblerait aller à l'encontre du principe généralement reconnu en droit pénal, selon lequel une personne qui a été punie pour une*

infraction ne devrait plus subir aucun préjudice au titre de l'infraction dont elle s'est rendue coupable ».

Lors de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe du 27.6.01, la Commission des migrations, des réfugiés et de la démographie a également présenté pour examen un rapport soulignant les inquiétudes générales sur les développements de la protection offerte aux réfugiés.

Ce rapport, intitulé « le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés et le 50^{ème} anniversaire de la Convention de Genève » a rappelé que la Convention de 1951 est certes plus que jamais l'instrument fondamental et universel chargé de garantir une protection effective des persécutés dans le monde.

Dans la Recommandation adoptée à l'issue du débat, l'Assemblée a partagé l'inquiétude du HCR quant à la qualité de la protection offerte par certaines législations en vigueur en Europe notamment. En effet, elle souligne que « *les mesures adoptées par la plupart des Etats membres du CdE engendrent un certain affaiblissement de l'application effective de la Convention de 1951* » en donnant une interprétation excessivement restrictive à certains principes juridiques en vigueur et que certains problèmes de protection sont partiellement couverts par la Convention de 1951. Elle s'inquiète d'autant plus qu'elle considère que certaines mesures envisagées par l'UE en matière de politique commune d'immigration pourraient compromettre la mise en œuvre de la Convention.

Par conséquent, elle a invité tous ses membres non signataires (Moldova, Andorre, Saint-Marin et l'Ukraine) à adhérer à la Convention de 1951 dès que possible, et tous les autres membres à examiner les travaux du CAHAR en vue de les intégrer progressivement dans leur législation et de réexaminer les réserves sur certaines dispositions de la Convention de 1951, « *notamment celles relatives à l'application géographique de la définition des réfugiés* » (Malte et la Turquie ont jusqu'ici maintenu cette réserve) « *et la portée des droits à l'intégration octroyés aux personnes ayant obtenu ce statut* ».

le HCR

En vertu de son mandat, le HCR est chargé de chercher « *des solutions permanentes aux problèmes des réfugiés (...)* » (§ 1 statut).

De ce fait, le HCR a décidé en octobre 2000 de lancer un processus de « Consultations globales » sur la protection internationale. Il s'agit d'une initiative multilatérale visant à promouvoir la mise en œuvre effective de la Convention de Genève de 1951 et d'élaborer de nouveaux instruments, de nouvelles approches et normes pour faire en sorte que ce Texte garde toute sa pertinence. Les Etats dans le monde semblent intéressés et semblent soutenir cette initiative.

Ces Consultations se feront dans trois voies : la première cherchera à réaffirmer l'engagement des Etats parties de la Convention ; la deuxième voie consistera à organiser un forum pour dresser le bilan des développements en matière de législations sur les réfugiés ; la troisième voie consistera à se pencher sur les questions de protection qui ne sont pas encore prises en compte par la Convention de 51.

L'harmonisation européenne sur la reconnaissance de la qualité de réfugié doit en effet

prendre en compte les deux intérêts en balance (les Etats et les demandeurs) et non seulement les Etats comme à l'heure actuelle. Une interprétation commune est donc nécessaire sur la définition du réfugié.

L'Union Européenne s'est penchée en 1996 sur une position commune définie par le Conseil sur l' « application harmonisée de la définition du terme « réfugié » au sens de l'art.1 de la Convention de Genève ».

Dans ce document, le Conseil reconnaît la qualité de réfugié telle qu'elle est énoncée dans l'art.1 de la Convention de 1951. Il y inscrit que les preuves détaillées des faits de persécution subis ne sont pas nécessaires et demande à « *accorder au demandeur le bénéfice du doute* » (§ 3).

Cependant, elle maintient, que la persécution doit être le fait de l'Etat ou de ses services. Et même lorsque ces persécutions sont le fait de tiers, elles rentrent dans le champ de la Convention lorsqu' « *elles se fondent sur les motifs de l'art.1A (...) qu'elles ont un caractère personnalisé et qu'elles sont encouragées ou autorisées par les pouvoirs publics* » (§ 5.2). Elle ajoute que toute référence à une guerre ou situations de conflit interne « *ne suffit pas à justifier la reconnaissance de la qualité de réfugié* » (§ 6).

Cette position commune confirme donc tout à la fois le Texte de la Convention de 51 sans lui donner hélas une vigueur nouvelle sur la reconnaissance de nouveaux types de réfugiés. Il est à espérer que de nouvelles dispositions seront prises au sein de l'UE en matière d'asile, où une attention particulière sera portée sur le meilleur respect des droits humains, et droits des réfugiés dans le processus d'examen des candidatures au statut.

Pour cela, J.Y Carlier propose de créer un organe indépendant des Etats qui pourrait garantir que les jurisprudences n'ont pas amené un traitement inégal de la demande du candidat. Et en cas de divergence des jurisprudences, il serait établi dans ses statuts de trancher de préférence en faveur des intérêts du réfugié.

La définition d'une politique commune en matière d'asile entre au moins tous les Etats de l'UE, voire les Etats du Conseil de l'Europe est tributaire de l'existence d'avis communs sur les catégories de personnes à protéger ou le type de soutien autorisé, en élargissant s'il le faut la portée de la Convention de 1951 et son Protocole.

La sensibilisation de l'opinion publique et la société civile

La question des réfugiés certes déchaîne les passions, mais est souvent exploitée à des fins politiques, en exagérant ce que les demandeurs d'asile et les réfugiés pourraient coûter aux sociétés d'accueil. Etant donné les crises socio-économiques que traversent beaucoup de pays européens, la perception par l'opinion publique de cette « charge » a aggravé les sentiments raciaux et xénophobes.

a- Modifier le regard

Un moyen de concilier les intérêts nationaux et les droits des réfugiés serait de modifier le regard que portent les sociétés d'accueil sur les problèmes liés à la protection des réfugiés.

Cela s'adresse notamment aux médias et aux dirigeants (politiciens, partis politiques, syndicats, chefs religieux...) qui devraient traiter la question de l'asile de manière plus responsable, et éviter la déformation des faits dans la présentation des questions relatives à l'asile afin de mieux lutter contre le racisme et xénophobie que la peur de l'étranger génère.

Le Human Rights Watch a même souligné lors de la Conférence Européenne contre le racisme et la xénophobie (10-13 octobre 00 à Strasbourg) d'inscrire clairement dans ses Conclusions que « *la Conférence Européenne encourage les acteurs de la société civile et le secteur privé d'articuler des messages clairs et prendre des positions fermes pour décourager la discrimination et promouvoir l'égalité des opportunités* ».

Les établissements publics et les médias ont un devoir de fournir-là des informations sur la situation difficile des réfugiés, notamment en expliquant leurs pays d'origine, les raisons de leur fuite. Tout en mettant l'accent sur les apports positifs qu'ils apportent aux sociétés d'accueil.

Les efforts de promotion des droits de l'Homme s'intensifient certes depuis quelques années. Il serait néanmoins encore plus judicieux de développer la place de ces droits dans l'enseignement. En effet, une large place devrait être accordée au droit d'asile et droits des réfugiés dans tout le cursus scolaire et universitaire, où ils sont presque inconnus. La formation des enseignants et formateurs à ces problèmes devient plus que nécessaire, selon de nombreuses associations spécialisées et le HCR.

Enfin, lorsqu'on parle de droits humains, il est important de donner la possibilité aux gens de vivre dans la dignité et la reconnaissance de leurs capacités et leur force de travail. C'est dans cette optique que le Human Rights Watch a souligné l'importance fondamentale d'accorder des droits économiques aux demandeurs d'asile et recommande aux Etats européens (qui ne l'ont pas déjà fait) de lever leurs restrictions à l'emploi des demandeurs d'asile. Elle ajoute que les ONG et Organisations religieuses pourraient jouer un rôle de sensibilisation des employeurs et des syndicats aux compétences et au savoir des réfugiés ainsi que leur contribution potentielle à la force de travail.

b- Rééquilibrer la collaboration avec les ONG

Le HCR et les ONG ont d'ores et déjà adopté une stratégie de communication et d'information pour souligner les difficultés et les conditions dangereuses dans lesquelles les demandeurs sont obligés de vivre pour fuir leur pays d'origine. Mais il conviendrait que les Etats aménagent leurs politiques, afin de leur apporter aussi le soutien financier et technique dans ce sens.

Par exemple, l'ONG néerlandaise United for Intercultural Action avait publié une liste détaillée des décès d'immigrants tentant de passer clandestinement les frontières ou en passant par les réseaux mafieux et sans garanties. Cette liste a rendu compte de plus de 2.000 cas recensés dans la presse ou les réseaux d'ONG, noyés dans le détroit de Gibraltar, ou étouffés dans des lieux fermés, suicidés après un refus de l'asile, morts de froid dans le train d'atterrissage d'un avion ou jetés à la mer par des passeurs peu scrupuleux.

Il faut rappeler que les aides et l'assistance des OI et des ONG remplissent le rôle et les devoirs des Etats (un Etat est supposé jouer un rôle de protection de ses citoyens). Ce travail est très mal reconnu et est même contré par des politiques contradictoires, notamment de rapatriement, seul moyen que les Etats ont trouvé pour atteindre l'équilibre du système migratoire recherché.

Les politiques sévères des Etats européens à l'égard des demandeurs d'asile ne simplifient donc pas la tâche des associations et ONG d'aide aux réfugiés. Les bénévoles de ces structures ont alors la difficile mission de s'intéresser et aider ces personnes avec lucidité et sans entretenir chez elles trop d'espoirs irréels.

Ces structures sont débordées de demandes de soutien qu'elles n'arrivent pas toujours à assumer si l'Etat ne leur donne pas l'aide nécessaire, en termes financiers et aussi en termes de politique plus souple. Mais ces changements politiques dépendent de la coopération des gouvernements. Et ceux-ci ont tendance, « *lorsque leurs intérêts sont en jeu, à subordonner l'idéal humanitaire à la raison d'Etat* ».

Alors qu'il faudrait avoir une politique compréhensive qui tienne compte de tous les aspects de la migration politique. Par exemple, le rapatriement ne doit se faire que s'il est consenti par les demandeurs ou les réfugiés et quand il y a de réelles garanties de sécurité et de protection. Les ONG et OI peuvent alors servir de baromètre sur place afin d'évaluer si les conditions de retour dans le pays d'origine sont assurées.

La coopération entre l'Etat et les instances plus indépendantes (ONG, associations, HCR) développée dans un contexte global semble être donc une nécessité pour confirmer et assurer les principes de droits de l'Homme de manière plus générale à l'avenir. De même, des efforts devraient être apportés pour encourager des jumelages entre ONG occidentales et orientales afin d'améliorer la coopération en matière d'asile.

Une attention particulière peut être accordée notamment aux informations préventives « *early warning* ». En effet, sur le terrain, des ONG, des journalistes, des diplomates, etc. fournissent tous des signaux d'alerte. Des efforts pourraient être développés afin d'approfondir ces informations anticipées, non seulement en matière de connaissance de la situation géopolitique du pays, mais aussi en termes de taille, de temps imparti, des risques de mouvements de la population, etc. Des solutions pourraient alors être entreprises pour résoudre si possible des conflits, sinon pour mettre en place des programmes de développement.

La prévention représente d'ailleurs l'un des plus grands défis lancés par le HCR dans le contexte de l'approche globale des problèmes des réfugiés et de l'immigration. Et bien que ce ne soit pas dans les missions du HCR de faire régner la paix, il peut, grâce à ses contacts permanents, gérer le conflit sous l'angle des bons offices.

D'ailleurs, dans une Résolution du Parlement Européen sur le document de travail de la Commission « *Vers des normes en matière de procédures d'asile* », le PE considère dans le paragraphe F la nécessité de la prévention des conflits et des violations de droits de l'homme, en collaboration avec le HCR et les ONG de terrain pour une meilleure analyse des causes de fuite.

Bien que les refus d'entrée opposés aux frontières se chiffrent par milliers, les associations concernées n'ont aucun moyen de contrôler comment sont perçues et traitées

d'éventuelles demandes aux frontières.

C'est pourquoi, les ONG et OI devraient être intégrées directement aux travaux des Gouvernements et autorités en matière de réflexion et négociations sur l'asile et l'amélioration des procédures d'accueil. Amnesty International Section Française en a déjà fait la demande au Gouvernement pour qu'il associe à ses travaux sur la politique d'asile le HCR, les experts et les associations concernés afin de mener ensemble une évaluation rigoureuse et amener des améliorations. La Commission Européenne a également soutenu cette idée dans sa communication du 22.11.00 « vers une procédure commune et un statut uniforme ».

Ces Organisations font néanmoins souvent face à des refus dans ce domaine. Par exemple, en Tanzanie, une nouvelle loi sur les réfugiés a été introduite en 1998 et aucune Organisation, y compris le HCR n'ont eu ou à peine, l'autorisation de commenter ou proposer des éléments avant son vote au Parlement. Pourtant, la Convention de 1951 impose aux Etats signataires de fournir au HCR les informations sur « *les lois, les réglementations et les décrets* » relatifs aux réfugiés.

Hélas, il est arrivé que l'action humanitaire de ces Organisations a été manipulé militairement et politiquement. Le HCR aurait ainsi aidé involontairement certains groupes au sein de camps placés sous son autorité à s'organiser en mouvements de libération. C'était le cas par exemple en Afghanistan, en Angola, ...

Ces cas montrent que l'argent humanitaire peut profiter à la guerre et donc au bout du compte à provoquer encore plus de nouveaux réfugiés. Autre exemple au Kosovo, les nombreuses ONG qui se sont engagées dans l'action humanitaire, ont été accompagnées d'un engagement militaire dans les opérations humanitaires. Une situation chaotique s'en est suivie dans laquelle il devenait difficile pour le HCR de coordonner correctement et dans le respect de ses objectifs toutes les opérations.

D'ailleurs, le HCR a été vivement critiqué par les Gouvernements financeurs pour sa faible coordination (lenteur et mauvaise coordination) de la réponse humanitaire durant la crise au Kosovo. Cela a compromis d'autant plus ses moyens dont une partie a été distribuée soit directement aux pays voisins, soit à diverses ONG nationales.

Mais ces exemples extrêmes ne retirent en rien la qualité et la volonté de ces Organisations qui se sont transformées, à la longue, davantage en agents du développement qu'en structures d'aide aux réfugiés. Elles tentent ainsi, malgré leurs faibles moyens, de pallier les carences des Etats en assistant les réfugiés à devenir autosuffisants, ou en reconstruisant les foyers des rapatriés...

La position de l'UE

a) La Charte européenne sur les droits fondamentaux

L'une des solutions que l'UE pourrait apporter pour freiner cette course au durcissement des politiques et procédures d'asile serait la Charte européenne sur les droits fondamentaux, tel que souligné dans le traité d'Amsterdam et la rencontre de Tampere.

Cette Charte a été adoptée en décembre 2000. Elle s'appliquerait en fait à toutes les personnes vivant sur le territoire des pays de l'UE, et au demeurant, aux réfugiés et

demandeurs d'asile.

Des ONG telles que la Fédération Internationale des Droits de l'Homme (FIDH) se sont félicitées de ce pas vers une protection renforcée des droits de l'Homme en Europe. Le Parlement européen également a appelé les pays membres à respecter cette Charte dans l'une de ses récentes résolutions sur les droits de l'Homme. Cette résolution propose d'ailleurs la mise en place d'un mécanisme ambitieux de contrôle du respect de la Charte.

Cependant, il est à regretter certaines lacunes de la Charte (caractère non contraignant), relatives notamment aux droits sociaux et aux droits des ressortissants des pays tiers vivant sur le territoire de l'UE, sans parler de l'article extrêmement bref sur le droit d'asile (Art.18).

b) Les propositions d'avenir de la Commission européenne

L'un des défis auxquels doit faire face l'UE est également l'harmonisation des procédures administratives et judiciaires, tout en étant « *axée sur la nécessité de sauvegarder la dignité des demandeurs d'asile* ». Il est nécessaire donc que la Commission européenne fasse des propositions concrètes et rationnelles tant sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile (services sociaux, aide juridique, formation des fonctionnaires...) que sur les obligations des Autorités à leur égard (examen impartial des demandes, communication des décisions par écrit et dans une langue comprise par le demandeur, dispositions spécifiques pour les groupes nécessitant une aide particulière – femmes, mineurs, victimes de torture, ...). Le tout dans un cadre juridique clair et compréhensible.

C'est ce que la Commission a commencé à faire depuis mai 99 en déposant auprès du Parlement et du Conseil différentes initiatives en matière de règlement, directives et décisions. Les conclusions du Conseil de Tampere ont prévu en effet que les règles communautaires en matière d'asile devraient déboucher sur une procédure commune d'asile qui se développera en deux phases : L'agenda législatif de l'UE devrait mettre en place, à partir de 2001, ses engagements avant de les transposer ensuite en droit national. Un suivi sera néanmoins nécessaire afin d'évaluer chaque année l'état d'avancement des engagements de l'UE dans ce domaine.

La Commission a ainsi élaboré une Communication dans le cadre de cette première phase d'harmonisation, qu'elle a présenté au PE et au Conseil le 22.11.00. Cette communication a pour objectif d'initier le débat sur la perspective d'uniformiser les procédures d'asile et les méthodes pour y arriver. L'aspect contraignant des décisions de l'UE sur les procédures nationales des Etats membres en matière d'asile va aller par degrés : dans le point 2.1 de cette Communication qui souligne qu'elle « *n'oblige pas les Etats membres à appliquer des procédures uniformes* », elle ajoute que « *dans une deuxième étape, la définition d'une procédure commune implique une restriction de la faculté de faire des choix dans les domaines où la première étape a permis une certaine flexibilité ou bien de la faculté de déroger à certaines dispositions* ».

En termes d'actions en marge de la réflexion sur le droit d'asile au niveau des organes de l'UE, le Conseil a dores et déjà souscrit puis décidé le 28.9.2000 la création d'un Fonds

européen pour les réfugiés qui consiste en une aide financière de la Communauté pour améliorer l'accueil des demandeurs d'asile, faciliter le rapatriement des volontaires réfugiés, et débloquer l'aide d'urgence dans les Etats membres suite à une arrivée massive de réfugiés (ex. guerre du Kosovo).

Cette initiative, établie pour la période allant du 1.1.00 au 31.12.04 a le mérite de développer la solidarité entre les Etats membres en assurant ainsi un équilibre dans les efforts consentis pour accueillir les réfugiés. Pourvu que ces efforts soient également adressés aux pays tiers, notamment ceux qui sont aux frontières extérieures de l'UE, qui voient leur quota de réfugiés chaque jour augmenter !

Une autre proposition faite par la Commission est de créer une base de données pour les sources d'information en conjonction avec un service de traduction d'ici l'an 2002.

La Commission présentera au fur et à mesure des cinq années qui vont suivre l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam des propositions, qui ne pourraient aboutir que si elles sont guidées par un souci de transparence et si un débat plus large que le niveau intergouvernemental sera prévu, autrement dit en associant le PE et la société civile afin d'assurer plus fortement le soutien des mesures adoptées.

A l'issue des échanges entre les différents organes de l'UE sur cette Communication de la Commission, une première mesure a été décidée pour la mise en place du nouveau régime européen commun, qui consiste en un projet de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres.

Mais *« cette mesure n'obligera pas les Etats membres à appliquer des procédures uniformes et ne leur imposera pas non plus d'adopter des notions et pratiques communes qu'ils ne souhaiteraient pas appliquer »*.

Cette mesure permet aussi aux Etats de déroger à certaines règles s'ils le souhaitent. De plus, elle ne concerne qu'un aspect de la question d'asile, les procédures d'examen introduites aux postes de frontières et non par exemple les procédures d'accueil dans les Etats membres.

Trois ensembles constituent le corps de cette Directive : le premier concerne les garanties de procédure pour les demandeurs d'asile (droit de faire appel, être informé dans la langue du demandeur, ...); le second prévoit des dispositions sur les conditions minimales applicables au processus décisionnel dans le cadre d'une politique commune (une autorité responsable de l'examen, une autorité de recours, une juridiction d'appel, des formations appropriées...); enfin le troisième ensemble porte sur les normes communes pour l'application de certaines normes et pratiques (comme les notions de « pays tiers sûr », « demande manifestement infondée », ...). Un comité de contact est prévu pour transposer et mettre en œuvre de manière harmonisée cette directive.

Le choix de la Directive comme forme juridique permet de fixer des normes minimales tout en laissant aux Etats le choix de la forme et des moyens les plus appropriés pour les mettre en œuvre dans le contexte national.

Mais à côté de cela, cette Directive a l'intérêt de prendre en considération les intérêts des demandeurs et imposer aux Etats d'appliquer des règles qui sont respectueuses de la

personne (pas de rétention sans raison valable ; nécessité de l'information du demandeur ; un effectif suffisamment formé et nombreux pour s'acquitter des tâches prévues dans la directive).

Les réfugiés et les politiques d'immigration

Revoir le débat autour de l'immigration et le distinguer de l'asile

L'AP estime que *« les politiques d'asile et d'immigration devraient établir une distinction nette entre la protection des réfugiés et le contrôle de l'immigration »*. D'autant plus que leur situation est couverte par une législation et des conventions nationales et internationales différentes.

Il est vrai que le problème des réfugiés s'inscrit sur la toile de fond des grands mouvements migratoires, eux aussi alimentés par la démographie, le sous-développement et le manque de démocratie. Cet arrière plan favorise d'autant plus la confusion des genres.

Certes la migration de masse n'est pas nouvelle en Europe. Son ampleur a été prononcée dans les périodes de dépression économique et de conflit. Mais cet afflux a été souvent très bénéfique dans l'évolution démographique de certains pays d'Europe occidentale dans les années 90 (Andorre, Autriche, Belgique, Danemark, Suède...). Le nombre de réfugiés dans ce flux de l'immigration n'a pas toujours été très clairement défini, car beaucoup se sont exilés de leur propre initiative et sans le soutien d'organismes internationaux tels que le HCR. Donc en réalité, on ignore dans quelle mesure ces personnes qui se déplacent par elles-mêmes sont reflétées dans les statistiques nationales.

En général, peu de pays ont élaboré des politiques « globales » concernant les migrations. La tendance actuelle en fait est de limiter l'entrée des migrants certes, mais tout en utilisant la carte des qualifications et du niveau éducatif pour les personnes qu'ils autorisent à accéder au territoire. Mais au lieu de donner des résultats probants, cette restriction de la migration un peu partout en Europe a eu pour effet de croître la migration clandestine.

On remarque en effet qu'aucun Etat européen n'a réussi à contrer l'immigration clandestine par le biais du droit d'asile. Au contraire, c'est ce dernier qui a subi de graves répercussions (procédures plus longues, disparition des demandeurs une fois qu'ils subissent un refus qui ce qui rend leur situation encore plus précaire,...).

Trouver des solutions au flux massif de migrants économiques

Une politique européenne en matière de migration doit se baser, selon Hailbronner sur des critères de contrôle de l'immigration couvrant les aspects de la réunification des familles, l'accès au marché du travail, l'admission temporaire aux institutions éducatives et l'octroi temporaire ou définitif de la protection aux réfugiés.

Il faut tenir compte du fait qu'un rapport récent de l'ONU affirme qu'au rythme actuel de

baisse du taux de natalité et avec le vieillissement croissant de sa population, l'Europe aura besoin dans les 25 prochaines années de quelque 160 millions de travailleurs étrangers pour remédier au manque de main d'œuvre. Même si ce chiffre paraît alarmant, l'Europe aura besoin d'une politique migratoire commune qui tienne compte de ces éléments économiques. C'est ce qu'elle a commencé à faire suite à la décision des Chefs de Gouvernement des pays de l'Union à Tampere de mettre en œuvre le système commun de liberté de mouvement, sécurité et justice.

Cela inclue aussi des actions communes pour promouvoir l'intégration sociale des migrants, la vie en commun et l'égalité des droits.

Suite aux conclusions de Tampere, la Commission européenne a justement établi une Communication sur « la politique commune en matière d'immigration » en date du 22.11.00. La Commission est en effet d'avis que les canaux de l'immigration légale à destination de l'UE doivent maintenant être ouverts aux travailleurs migrants. Mais comme les positions des Etats membres sont divergentes, la Commission a préparé cette communication pour entamer un débat et proposer des pistes de réflexion communes en vue d'un consensus sur les objectifs de la politique à suivre. La Commission a également fait une distinction entre les propositions concernant la politique d'asile qui a fait l'objet d'une communication distincte.

La Commission, dans ce texte reconnaît que les politiques existantes d'immigration zéro ne sont plus adaptées d'autant plus que la pénurie de main d'œuvre va toucher progressivement plusieurs pays d'Europe. Une régularisation des immigrants illégaux (et lutte contre l'immigration clandestine et l'exploitation des clandestins), la définition de politiques appropriées visant à encourager l'intégration des immigrés et la lutte contre le racisme et la xénophobie semblent être les trois défis que compte régler la Commission et l'UE.

Pour cela des propositions de coopération avec les pays d'origine et de transit des immigrants ont été avancées (par le biais de programmes européens comme TACIS ou PHARE) en encourageant le développement économique dans ces pays, les réformes législatives, l'échange d'informations et le développement des droits humains.

Les immigrés dans les pays d'accueil doivent aussi être encouragés, de manière à les inciter à contribuer aussi au développement de leur pays d'origine (envoi de fonds, soutien de projets économiques, ...).

Mais pour cela, il faut que l'UE ouvre un dialogue global qui lève le bouclier de la liberté de circulation des immigrés et le système des visas. Les droits des immigrés légalement établis doivent être revus et uniformisés de manière « flexible » (égalité de traitement, protection sociale, liberté de circulation, le regroupement familial...).

« La Commission a l'intention de mettre en place un cadre juridique cohérent qui prendra en considération des approches ayant déjà été adoptées avec succès dans les Etats membres » après consultation des Etats membres, des partenaires sociaux et des ONG.

Ce débat ouvert dans le cadre de cette Communication transmise au Conseil et au

Parlement et les conclusions escomptées vont faire l'objet d'une Conférence qui aura lieu lors de la présidence belge, au second semestre 2001.

Les réfugiés et le développement

Les masses de réfugiés, nous l'avons cité plus haut, fuient avant tout des conflits dans leur pays d'origine. Mais il arrive aussi que ces populations fuient des conditions économiques désastreuses, la pauvreté et le manque de développement.

Il devient nécessaire que les Etats européens lancent des actions préventives en termes de coopération et d'aide au développement des pays pauvres.

1) Causes historiques du flux d'exilés économiques

En effet, historiquement, lorsque les pays du Tiers-Monde, notamment en Afrique, ont accédé à leur indépendance, leur unité était souvent fragile, leur pouvoir et leur frontières mal assurées, et leurs économies sous-développées. L'affirmation des nouveaux pouvoirs, les affrontements ethniques et les revers économiques ont engendré dans ces pays l'instabilité généralisée. L'ingérence et les intérêts des puissances extérieures sont venues aggraver la situation.

Les années 70 ont alors été le début de l'exode généralisé des masses de populations du Tiers Monde. La plupart d'entre elles qui arrivaient étaient des paysans démunis de tout. Par opposition aux réfugiés « conventionnels » (qui fuyaient une réelle persécution), ces nouveaux arrivants étaient des populations qui étaient prises chez elles dans un cercle vicieux du sous-développement, de la révolte, de la répression, etc..

Les Etats industrialisés les ont accueillis en bloc dans un premier temps, par besoin de main d'œuvre. Mais une fois la Guerre Froide terminée, ces Etats qui accueillait jusqu'ici sans questionnement tous ceux qui étaient considérés comme des « victimes » du communisme, n'encourageaient plus la fuite et l'aide à l'établissement dans les pays d'accueil de ces milliers d'exilés

2) Nécessité d'une politique de coopération globale

Aujourd'hui les pays de l'Union Européenne tentent de se déresponsabiliser à l'égard des demandeurs d'asile. En même temps, ils fonctionnent doublement car ils se laissent la possibilité d'accueillir un certain nombre qui deviendra une main d'œuvre étrangère flexible, et utile pour les Etats aux populations vieillissantes. Les pays du Sud et de l'Est jouent alors un rôle de tampon pour bloquer l'entrée tout en entrouvrant les portes à un petit nombre.

L'Union Européenne va jusqu'à conditionner l'aide économique et au développement seulement si les Etats de transit ou « producteurs » de réfugiés rapprochent leur politique migratoire des critères de Schengen, notamment en matière de visa, de contrôle aux frontières et des politiques de rapatriement. La question des réfugiés est ainsi vue dans une optique économique davantage que protectrice des droits humains. En conséquence, des pays d'accueil du Tiers Monde ont eu recours à des mesures restrictives comme la Tanzanie faute de moyens économiques et d'aide internationale pour accueillir dans de bonnes conditions les masses de réfugiés voisins.

En revanche, les pays européens devraient faire le bilan de leurs politiques économique et étrangère en se demandant comment ces politiques peuvent contribuer à l'instauration d'une justice économique, sociale et politique globale. Pour y parvenir, il faudrait une mobilisation générale de l'opinion. D'autre part, il faut convaincre les dirigeants des pays en voie de développement des avantages de la coopération internationale et du règlement pacifique des conflits. Le système des Nations Unies pourrait jouer à cet égard un rôle décisif de catalyseur.

Rappelons que le principe de coopération internationale a été accepté en vertu de la Charte des Nations Unies du 24 octobre 1945, dans l'art.1.3 qui souligne la nécessité de « *réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, culturel ou humanitaire (...)* » et les membres « *s'engagent (...) à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'organisation* » (art.55 et 56).

La Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies réinscrit que les Etats membres « *ont le devoir de coopérer les uns avec les autres, quelles que soient les différences existant entre leurs systèmes politiques, économiques et sociaux, dans les divers domaines de s relations internationales afin de (...) favoriser le progrès et la stabilité économique internationaux (...)* ».

CONCLUSION

Lors d'une émission sur France 2 intitulée Mots Croisés relative au droit d'asile et l'harmonisation européenne, Alain Duhamel a posé la question à ses invités (Ministres, maires, défenseurs des droits des réfugiés, philosophes etc..) si l'harmonisation au niveau européen du droit d'asile était une priorité. La réponse unanime a été « oui, il faut harmoniser ». En revanche, c'est dans la façon d'y arriver que les vues différaient.

Il serait en effet souhaitable que les systèmes de protection des réfugiés en Europe soient harmonisés dans les meilleurs délais. Car actuellement, du fait des divergences persistantes entre les procédures et les critères mis en œuvre par les Etats en vue de la détermination du statut de réfugié, cette harmonisation semble être une solution sérieuse. Pour que cette harmonisation se fasse autour des meilleurs standards en vigueur, les moyens suivants sont requis : l'acceptation par les Etats des interprétations de la Convention de Genève plus large ; l'association des Etats d'Europe centrale et orientale aux accords conclu par l'UE ; l'élaboration d'un accord sur le droit d'asile qui précise, au delà de la définition du statut juridique des demandeurs d'asile, des modalités de procédure de détermination du statut de réfugié (ou l'insertion du droit d'asile dans la CEDH).

La Convention sur le statut des réfugiés de 1951 a fêté ses 50 ans il y a quelques mois, et pourtant il est plus qu'évident que les principes qu'elle véhicule ont été interprétés par les Etats contractants de manière à restreindre les entrées et accorder leur protection à un certain nombre seulement.

Pourtant même si les Etats utilisent le prétexte des demandes de plus en plus nombreuses, où figure un certain nombre de requêtes non fondées, les taux de reconnaissance sont eux restés relativement stables dans les pays occidentaux.

L'appel incessant des ONG de défense des droits des persécutés, comme Amnesty et le HCR, aux Etats de remplir leurs obligations internationales de protection des réfugiés et soutenir les Organisations dans ce sens ne semble avoir que peu d'échos pour l'instant.

La définition de la qualité de réfugié, dans l'art.1 de la Convention de Genève en particulier a ouvert le champ aux Etats à diverses interprétations. D'abord, les Etats européens surtout ont fait une différence dans les termes depuis la fin des années 70 ; en effet, à cette date est apparu le terme de « demandeur d'asile », ou « candidat réfugié » (selon la terminologie du pays), qui n'accorde pas les mêmes droits que le réfugié statutaire. Cette mesure recouvre la triste réalité que dorénavant, tout demandeur n'est plus sûr d'obtenir le statut de réfugié, droit qui est plus que jamais entre les mains de l'Etat d'accueil.

Une autre mesure qui a permis aux Etats d'user de leur pouvoir discrétionnaire sur la portée de la Convention, porte sur les auteurs des persécutions subies par le demandeur d'asile.

En effet, alors que l'art.1 fait mention simplement que la protection doit être accordée à toute personne qui « (...) *ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de* [pays qu'il/elle a quitté] », la plupart des Etats européens interprètent que

l'auteur de la persécution doit être l'Etat d'origine ou les agents de cet Etat uniquement. Par conséquent, tous les requérants dont la vie est menacée par d'autres groupes que l'Etat ne rentrent pas dans la définition de la Convention, mais par d'autres mesures exceptionnelles de l'Etat d'accueil.

L'art.31 de la Convention est également régulièrement détourné, voire violé comme le déplorent beaucoup d'Organisations spécialisées. L'article 31 sur les « Réfugiés en situation irrégulière dans le pays d'accueil » stipule au § 1 que « *les Etats contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui (...) entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation (...)* ».

En d'autres termes, la Convention de 51 admet l'utilisation de faux documents et les entrées irrégulières puisqu'une personne qui fuit des violations de droits humains a besoin de faire usage de telles méthodes pour rejoindre un autre pays sauf. Or, de plus en plus d'Etats européens ont mis en détention un nombre considérable de demandeurs d'asile en prison, souvent même sans traitement particulier (c-a-d mélangés avec des condamnés par la justice). La Grande Bretagne fait dans ce domaine figure de proue, comme le dénonce chaque jour plusieurs ONG.

Par conséquent, la Convention de Genève, vieille de plus de 50 ans aurait besoin d'une sérieuse réforme afin de contraindre plus efficacement les Etats contractants à leurs engagements vis-à-vis des réfugiés. Le HCR a lancé dans ce but des Consultations multilatérales qui, dans l'avenir apporteront de nouveaux éléments à ce débat.

Pourtant, cela n'est pas gagné, car l'Europe dans sa construction lente mais certaine a mis en place un système légal de contrôle aux frontières qui nuit inévitablement aux futurs demandeurs d'asile. Ces mesures prises dans le cadre des Conventions de Schengen et Dublin, puis dans le cadre de l'UE ont pour but, selon les Etats membres, de dissuader les demandeurs « malveillants » (qui recherchent simplement une sécurité économique !). Mais le résultat cynique d'un tel système policier est que non seulement le nombre de demandes considérées « sans fondement » a multiplié, mais en plus, le taux de reconnaissance a stagné plus ou moins dans la plupart des Etats de l'Union.

L'introduction de l'obligation de visa renforcée dans ces textes officiels, ainsi que les sanctions pécuniaires prévues contre les transporteurs (aériens, ferroviaires, ...) sont une véritable panoplie de chasse à l'homme fuyant son pays d'origine. Des pays comme la Grande Bretagne ont même pris l'initiative de former (conseils et techniques) le personnel aérien pour mieux détecter les éventuels faux papiers lors des embarcations.

Le HCR a été l'un des premiers organes à dénoncer ces mesures en soulignant que « *les Etats ont un intérêt légitime à contrôler la migration irrégulière et le droit de le faire par le biais de différentes mesures, y compris les exigences de visa... Quand, cependant, ces mesures interfèrent avec la possibilité pour les personnes courant un risque de persécution d'avoir accès à la sécurité et l'obtention de l'asile dans d'autres pays, ces Etats agissent contrairement à leurs obligations internationales à l'égard des réfugiés* ».

Il convient donc de mettre en œuvre une harmonisation européenne basée sur des procédures d'asiles justes et efficaces dans tous les Etats membres. Or, c'est plutôt la

sécurité policière qui est mise en avant dans ce processus d'uniformisation des lois sur l'asile. Une récente directive du CE du 28 juin 2001 a d'ailleurs complété les dispositions de la Convention d'application de l'accord de Schengen, en confirmant les sanctions lourdes à l'encontre de transporteurs, lesquelles doivent être « (...) *dissuasives, effectives et proportionnelles* » (art.4 § 1 Directive).

Même si ces mesures ont démontré, à court terme, leur efficacité à contrecarrer les abus envers l'institution de l'asile, il reste à voir, si, à plus long terme, elles offrent une réponse adéquate à la crise mondiale des mouvements de populations. Des milliers d'immigrants et de demandeurs d'asile continuent à affluer aux portes de l'UE. Ils connaissent le plus souvent une vie incertaine dans la longue attente du résultat des instances d'octroi de l'asile. Mais comme la réponse est le plus souvent négative, ils finissent par s'installer tout de même dans le pays « d'accueil » dans l'irrégularité et sans aucune aide basique, puisque légalement ils n'existent pas !

Il reste donc à espérer que l'Union Européenne parviendra à réformer ses organes de manière à bénéficier de davantage de pouvoir de décision qu'à l'heure actuelle. C'est sur cette institution que repose en effet l'espoir de voir un jour une coordination équitable de la politique commune d'asile.

Car le point fort de l'intégration européenne est qu'elle a réussi jusqu'ici à « soumettre » les Etats membres au règlement européen et non simplement leur propre souveraineté nationale. En effet, il semble peu probable que l'Europe communautaire actuelle disparaisse pour permettre un retour au concept d'Etat Nation souverain avec un pouvoir décisionnel sans limite. Ce cheminement a été certes progressif et lent, notamment sur la question de l'asile, puisque c'est seulement avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam que les affaires relatives à l'asile ont été intégrées au droit communautaire et non seulement intergouvernemental.

Seulement, il serait faux de prétendre que les Etats ont abandonné tout droit de réserve sur les dispositions à prendre. En effet, le Conseil de l'Union européenne continue à statuer à l'unanimité de ses membres.

Cependant, après une période transitoire de 5 ans suite à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, c-a-d en 2004, le Conseil des ministres prendra la décision à l'unanimité de passer ou non à la majorité qualifiée et à la procédure de co-décision (impliquant le CE et le PE) pour les visas, l'asile politique et l'immigration. La Commission aurait alors le monopole du pouvoir d'initiative.

De même, il est à espérer une réforme de la Cour Européenne de Justice, au vu notamment du volume croissant d'affaires introduites depuis la mise en application des Traités européens récents. En matière d'asile, la Cour de Justice s'attend d'ailleurs à une multiplication des procédures préjudicielles relatives à l'interprétation du Titre IV du traité d'Amsterdam (visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes). Dans un récent rapport du Président de la Cour de Justice, ce dernier proposait en effet des réformes avenir qui donneraient à la Cour plus de pouvoirs procéduraux à l'exemple de la Cour Européenne des droits de l'Homme.

Par ailleurs, les résultats qui seront obtenus au cours du processus d'harmonisation au

sein de l'UE en matière d'asile exerceront sans aucun doute une influence sur la volonté d'autres Etats de continuer à accueillir des personnes déplacées. En particulier les Pays d'Europe centrale et orientale qui vont, probablement à l'avenir, constituer avec l'UE une Europe communautaire de l' « Atlantique à l'Oural ». En effet, l'Europe de l'Ouest regarde de plus en plus vers l'Est, par la force des choses, car elle a sa part de responsabilités à prendre, du fait de son passage du communisme à l'économie de marché et à la démocratie.

Les institutions européennes ont d'ailleurs déjà entamé depuis cette période des accords bilatéraux ou multilatéraux de soutien à la démocratie, de développement ou même de sécurité transfrontalière.

L'analyse de l'élargissement des politiques de l'Ouest à l'Est en matière d'asile démontre néanmoins que les pays de l'Union Européenne donnent la priorité à des considérations « réalistes » plutôt que « libérales » à l'égard des demandeurs d'asile. Cela signifie que c'est davantage en termes de renforcement des contrôles aux frontières et la lutte contre l'immigration clandestine, qu'en protection des demandeurs d'asile que cette coopération se profile.

Les pays d'Europe centrale et orientale eux-mêmes perpétuent cette tendance, de peur de devenir des zones tampons pour les demandeurs refoulés des pays de l'Ouest. Chose qui est dorénavant plus courante avec l'application des Conventions de Dublin et Schengen.

Dans ces domaines, et en vue d'apporter des éléments de réponse plus optimistes sur le droit d'asile, le Conseil de l'Europe a là une carte à jouer à l'avenir.

En effet, même si les décisions prises en son sein sont peu prises en compte par l'Union Européenne, les Etats membres du Conseil de l'Europe ont dorés et déjà mis en place des mesures touchant le fond des problèmes et les plus récemment admis dans l'Organisation, doivent quant à eux inscrire dans leur législation interne et mettre en œuvre les droits de minorités et toute sorte de disposition pour éviter toute situation qui forcerait les gens à quitter leur pays.

Car il est nécessaire à l'heure actuelle d'intensifier les activités relatives aux droits de l'homme. La nomination récente d'un Haut Commissaire européen aux réfugiés pourrait contribuer aussi à attirer l'attention des Etats européens sur le sort des demandeurs. Mais les activités du Conseil de l'Europe en matière d'asile n'auraient que plus de poids s'il prenait des décisions plus contraignantes à l'égard des pays membres, notamment en les obligeant à faire preuve d'une plus grande ouverture en ce qui concerne le quota de réfugiés que chaque Etat membre pourrait accueillir.

Ou bien, réfléchir sérieusement à insérer dans la CEDH, voire dans un accord distinct, des dispositions en matière d'asile. Un tel texte pourrait non seulement préciser le statut juridique des demandeurs d'asile, réfugiés et autres personnes déplacées mais aussi énoncer des procédures harmonisées de détermination du statut.

Par ailleurs, il est évident que les Gouvernements occidentaux semblent prêts à fournir une assistance aux réfugiés et à trouver des solutions à leurs malheurs uniquement lorsqu'ils considèrent qu'il est politiquement et stratégiquement opportun de le faire. L'ex-Yougoslavie en est un exemple puisqu'elle est devenue un énorme champs

d'investissements économiques et stratégiques.

Mais cela est une stratégie qui peut fonctionner seulement à court terme. Car à plus long terme, les Etats feront face à un flux de plus en plus important de gens déplacés et exilés, fuyant non seulement les persécutions, mais aussi la pauvreté, la misère et l'absence de perspectives dans leurs pays d'origine.

C'est pour cela qu'une approche globale et compréhensive est nécessaire, et à plus forte raison si elle est formulée à niveau régional.

La Commission Européenne a commencé à réfléchir et proposer des pistes en termes d'immigration, de politique d'asile et de renforcement de l'intégration des citoyens extra-communautaires au sein de l'UE.

Des mesures de fond sont donc à considérer en matière d'abord d'immigration. En effet, il s'agit d'examiner les causes qui existent en amont du flux important d'immigrés volontaires ou involontaires. Les réalités migratoires se sont pas mal modifiées ces 20 dernières années, puisque les pauvres se dirigent toujours vers des pays prospères (UE, Amérique, Canada...), mais de nouveaux pays d'immigration ont également émergé (les pays à l'extérieur des frontières de l'UE, l'Afrique septentrionale, ...). Pourtant, ces derniers n'ont pas toujours le potentiel économique pour les accueillir. C'est même une charge que les Etats de l'UE leur imposent en limitant l'entrée sur leur territoire.

Les pays occidentaux ne doivent pourtant pas échapper à leurs responsabilités internationales et profiter de cette masse de gens uniquement en cas de crise démographique ou de main d'œuvre, comme c'est en train de se dérouler. Il n'est pas question non plus de faire une discrimination entre ces nouveaux arrivants et n'accepter sur le territoire qu'un quota de gens qui sont les plus qualifiés, et qui est un véritable manque à gagner dans le développement des pays d'origine.

Il est donc de leur devoir, au contraire, de faire preuve d'ouverture et de courage politique afin de poursuivre une approche de fond au sein de l'Union Européenne d'abord, mais aussi parmi les pays du Conseil de l'Europe.

Pour mieux prévenir ces flux de gens qui fuient la pauvreté ou la persécution due à des conflits naissants, des méthodes de prévention ont été proposées. Notamment en termes de « *early warning* », de diplomatie préventive, d'activités de maintien de la paix ou de politique de promotion des droits de l'Homme.

Cette forme de coopération avec les pays d'origine des migrants volontaires et involontaires doit se faire grâce à l'appui de toutes les forces en présence, gouvernementales et non gouvernementales. Le dialogue est plus que jamais nécessaire avec ces dernières car le plus souvent, elles protègent avant tout les intérêts des citoyens et non ceux des Gouvernants qui, lors de conflits, ont une grande responsabilité dans les persécutions subies par leurs ressortissants.

Mais tout dialogue avec les ONG et le HCR implique aussi coopération dans les décisions à prendre au niveau régional en matière d'asile. Car, comme l'a souligné un militant associatif, lors d'un débat sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, verser de temps à autres des fonds supplémentaires aux associations pour les empêcher

d'ameuter les médias sur la situation de l'asile, n'est pas une preuve d'un grand courage politique.

A l'exemple des pays anglo-saxons (Royaume Uni, Etats Unis), il est temps de donner un rôle plus déterminant au secteur associatif en matière d'asile.

En matière de coopération au développement des pays en développement ou sous-développés, les résultats sont encore peu probants. Peut-être est-ce parce que la notion de « développement », telle qu'elle est véhiculée actuellement, n'est autre qu'un visage mystificateur de l'occidentalisation du monde.

En outre, il est à se demander si créer un modèle dans le Tiers Monde comparable aux conditions de vie dans les pays industrialisés peut vraiment être réalisé, ou bien même s'il est souhaité.

La réflexion doit se porter donc sur un nouveau concept de « développement », respectueux des nouvelles cultures, comme « *une synthèse entre la tradition perdue et la modernité inaccessible* ».

La situation des demandeurs d'asile se dégrade de jour en jour. Il faut de toute urgence engager des actions avant que la situation ne s'aggrave.

L'image des réfugiés ne doit pas être faite que de misère et de dépendance. Il serait temps de voir en ces gens les contributions positives de ces communautés dans les pays d'accueil, tant économiquement que culturellement.

Les gouvernements ne doivent pas céder à la propagande extrémiste et restreindre l'accès aux demandeurs d'asile, mais au contraire lutter contre les réseaux de passeurs, renforcer la coopération économique, harmoniser les procédures d'asile et tenter de répartir plus équitablement les responsabilités et donner la priorité à la coopération.

Mais le droit de l'asile, comme l'a souligné Philippe Ségur, « *est au cœur de la relation que le pouvoir entretient avec l'individu* ». Autrement dit, l'individu, faible et démuné, dépend de la toute puissance souveraine et des moyens d'action y afférent. C'est une relation bien asymétrique dont il est important de rétablir l'équilibre par le biais de la discussion, du dialogue, des revendications ou tout autre moyen nécessaire.

L'Union Européenne a donc un test à passer lors de prochaines échéances pour mettre en œuvre une politique de l'asile qui atteigne cet équilibre.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages :

- Actes du 2^e Colloque sur « *la Convention européenne des droits de l'Homme et la protection des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées* », Strasbourg 19-20 mai 2000, Ed. du Conseil de l'Europe, Allemagne 2001
- Ali Khan L., « *The extinction of Nation-States – A World without borders* », Kluwer Law International, La Haie, 1996
- Alland Denis, « *Textes du droit de l'asile* », collection Que Sais-Je ?, Ed. Presses Universitaires de France, Paris décembre 1998
- Goodwin-Gill Guy S., « *Asile* », Assemblée Parlementaire, Ed. du Conseil de l'Europe, 1995
- Legoux Luc, « *Crise de l'asile politique en France* », Centre Français sur la population et le Développement, 1995
- Mole Nuara, « *Le droit d'asile et la Convention européenne des droits de l'Homme* », Dossiers sur les droits de l'homme n°9 (révisé), Ed. du Conseil de l'Europe, 3^e édition 2000
- Sabourin Paul, « *L'Etat-nation face aux Europes* », Collection Perspectives internationales, Ed. Presses Universitaires de France, Paris, mai 1994
- Ségur Philippe, « *La crise du droit d'asile* », Politique d'Aujourd'hui, Ed. Presses Universitaires de France, mai 1998

Documents du Conseil de l'Europe :

** Presse du conseil de l'Europe*

- « *Asile et immigration : garantir les mêmes droits aux gays et lesbiennes qu'aux couples et familles hétérosexuelles* », Communiqué de presse du Conseil de l'Europe, Strasbourg, le 30.6.2000
- « *L'Assemblée et le HCR plaident pour une meilleure application de la convention de Genève de 1951* », Communiqué de presse du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 27.6.2001
- « *Droit d'asile : l'Europe, une forteresse ?* » in Le journal Europa 40+ du Conseil de l'Europe, Vol. IV N° 1, janvier 2000
- « *Préparer le retour des réfugiés et personnes déplacées dans le sud-est de l'Europe* », Communiqué de presse du Conseil de l'Europe, Strasbourg le 11.9.2000
- « *Recommandations de l'Assemblée concernant la santé et les droits des réfugiés et des migrants* », Communiqué de presse du Conseil de l'Europe, Paris, 14.3.2001

** Documents de l'AP et du CDM*

- « *Arrivée des demandeurs d'asile dans les aéroports européens* », Rapport de la Commission migrations, réfugiés et démographie, Doc. N°8761 du 8 juin 2000
- « *Conditions et capacités d'accueil des demandeurs d'asile dans les ports maritimes* »

européens », Proposition de résolution présentée par M. Gross et plusieurs de ses collègues, Doc.8861 de l'Assemblée Parlementaire du 6.10.2000

« *Conditions sanitaires des migrants et réfugiés en Europe* », Avis de la Commission des questions sociales, de la santé et de la famille, Doc.8878 du 16.10.2000

« *Conditions sanitaires des migrants et réfugiés en Europe* », Rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et de la démographie, Doc.8650 du 9.2.2000

« *Formation des Fonctionnaires qui entrent les premiers en contact avec des demandeurs d'asile en particulier aux postes frontière* », Recommandation n° R(98)15 adoptée par le Comité des Ministres le 15.12.1998

« *La formation professionnelle des jeunes demandeurs d'asile dans les pays d'accueil* », Schéma de rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et de la démographie, AS/Mig (2000)16 du 30.3.2000

« *La situation des gays et des lesbiennes en matière d'asile et d'immigration dans les Etats membres du Conseil de l'Europe* », Recommandation 1470(2000), Réponse du Comité des Ministres adoptée à la 744^e réunion des Délégués des Ministres (7.3.2001), Doc.8999 du 14.3.2001

« *La situation des gays et des lesbiennes en matière d'asile et d'immigration dans les Etats membres du Conseil de l'Europe* », Recommandation 1470(2000)

« *Le droit de vivre en famille pour les migrants et les réfugiés* », rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et de la démographie, Doc. 8985 du 27.2.2001

« *Le HCR et le 50^e anniversaire de la Convention de Genève* », rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et de la démographie, doc.9105 du 31.5.2001

« *Restrictions au droit d'asile dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne* », Recommandation 1440 (2000), Réponse du Comité des Ministres adoptée à la 735^e réunion des Délégués des Ministres (20.12.2000), Doc.8922 du 9.1.2001

« *Restrictions au droit d'asile dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne* », Rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et de la démographie, Doc.8598 de l'AP du 21.12.1999

« *Situation des femmes réfugiées en Europe* », Recommandation 1374 (1998), Réponse du Comité des Ministres adopté à la 649^e réunion des Délégués des Ministres (17.11.98), Doc.8269 de l'AP du 25.11.1998

*** Comptes rendus du CAHAR**

50^e réunion du Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides (CAHAR), CAHAR(2000)22F, Strasbourg, 16-18 octobre 2000

Conclusions de la Présidente du CAHAR / Groupe de travail sur la protection temporaire (CAHAR-PS), CAHAR-PS(2000)15F, Strasbourg, 21-22 juin 2000

Report on the meeting of the Bureau, CAHAR-Bureau 14^E, Strasbourg 7-8 septembre 2000

Note de travail, Groupe de Travail sur la détention des demandeurs d'asile (CAHAR-DDA), CAHAR-DDA(2000)17F, Strasbourg le 19.6.2000

*** Document du Secrétariat Général**

« *Relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union Européenne* », Rapport du Secrétaire Général pour la période août-décembre 2000, Doc.SG/inf(2001)10 du 21 mars 2001

Revues spécialisées :

Barontini Giovanni, « *Sulla competenza per l'esame delle domande di asilo secondo le convenzioni di Schengen e di Dublino* », in Rivista di Diritto Internazionale, Volume LXXV (1992), Giuffrè – Editore, 1992

Brachet Isabelle, « *L'UE et les droits de l'Homme – des avancées prometteuses* », in La Lettre de la FIDH, n°49, juillet/août 2001

Carlier Jean-Yves, « *Harmonisation des politiques d'asile des pays d'Europe : les enjeux juridiques* », in Revue du droit des étrangers, n°69, mai-juin-juillet-août 1992, Bruxelles

Dehousse Renaud « *Les Etats et l'Union européenne : les effets de l'intégration* » (chapitre 3) in « *La recomposition de l'Etat en Europe* » (dir.) Wright Vincent et Cassese Sabino, Ed. la Découverte et Fondation pour l'innovation et la prospective, Paris, 1996

De Jong Cornelius D., « *Elements for a More Effective European Union response to Situations of Mass influx* » (p.156-168), in International journal of Refugee Law, Vol.8, Number ½, Oxford university Press, 1996

De Lobkowicz Wenceslas, « *Droit d'asile : La Convention de Dublin* » (p.7 – 12), in Objectif Europe, n°10, 1990

Delsol Chantal, « *A European Federation ?* » in Democratic Reforms (p.11-16), European Vision Octobre 1994

Dunstan Richard, « *United Kingdom : Breaches of Article 31 of the 1951 Refugee Convention* » (p.205-213), in International journal of Refugee Law, Vol.10, Number ½, Oxford university Press, 1998

Hailbronner Kay, « *Perspectives of a harmonization of the law of asylum after the Maastricht Summit* » (p.917 – 939), in Common Market Law review, Martinus Nijhoff Publishers, Volume 29, 1992

Howe Geoffrey, « *Sovereignty, democracy and human rights* » (p.126-137), in The Political Quarterly, The Political Quarterly Publishing Co Ltd, Vol.66 no.3, juillet-septembre 1995

Keely Charles B., « *How Nations-States create and respond to Refugee flows* » (p.1046-1066), in International Migration review, Vol.30, Center for Migration studies, hiver 1996

Ladeur Karl-Heinz, « *Towards a legal theory of supranationality – The viability of the Network Concept, in European Law Journal* » Review of European Law in Context, Vol. 3, n°1, Blackwell Publishers, Mars 1997

Legoux Luc, Frédéric Tiberghien, Pedro Vianna, « *Les réfugiés dans le monde* », La Documentation française, Problèmes Politiques et sociaux n°699 du 5 mars 1993

Lavanex Sandra « *Security Threat or Human Right ? Conflicting Frames in the eastern Enlargement of the EU Asylum and Immigration Policies* », in EUI Working

Papers, European University Institute, Florence 2000

Majka Lorraine, « *Assessing Refugee Assistance Organizations in the United States and the United Kingdom* », in *Journal of Refugee Studies*, Vol.4, n°3, 1991

Mertes Michael, « *La dimension spirituelle de l'avenir de l'Europe – Souveraineté nationale et fédération européenne* » (p.64-70), in *Documents 4, Revue des Questions allemandes*, Paris, octobre 1990

Niessen Jan, « *Droit d'asile : La porte se referme encore un peu plus* » (p.13 – 15), in *Objectif Europe*, n°10, 1990

Rossetto Jean, « *La Convention de Schengen : controverses et incertitudes françaises sur le droit d'asile* », *Revue du Marché commun et de l'Union Européenne*, n° 378, p.315-323, mai 1994

Toulemon Robert, « *Souverainisme ou nationalisme ? pour un espace européen de débat démocratique* », in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* (p.150-152), n°436 Mars 2000

Van Der Klauuw Johannes, « *Droit d'asile et processus d'harmonisation dans l'Union Européenne : Schengen, via Dublin, à Maastricht et au-delà* », in « *Le refuge en France et en Europe* » *Cahiers du CEMRIC, Cultures et Sociétés*, n°7 été 1996

Wulf-Henning Roth, « *The application of Community Law in west Germany : 1980-1990* » (p.137-180), in *Common Market Law Review*, Martinus Nijhoff Publishers, Volume 28, 1991

Documents de l'Union Européenne :

*** *Communications de la commission***

« *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen : Une politique communautaire en matière d'immigration* », Doc. COM(2000)757 final, Bruxelles le 22.11.2000

« *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen : vers une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile* », Doc. COM(2000)755 final, Bruxelles le 22.11.2000

*** *Positions communes***

« *Position commune du 26 avril 1999 concernant une action commune adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, établissant des projets et des mesures destinés à soutenir concrètement l'accueil et le rapatriement volontaire de réfugiés, de personnes déplacées et de demandeurs d'asile, y compris une aide d'urgence aux personnes ayant fui en raison des événements récents qui se sont produits au Kosovo* », *Journal officiel* n° L 114 du 1.5.1999, Doc. 499X0290 in http://europa.eu.int/eur-lex/fr/lif/dat/1999/fr_499X0290.html

« *Position commune du 4 mars 1996, définie par le Conseil sur la base de l'art.K.3 du traité sur l'Union européenne, concernant l'application harmonisée de la définition du terme « réfugié » au sens de l'art.1^{er} de la Convention de Genève, du 28*

juillet 1951 relative au statut des réfugiés », Document 496X0196, in http://europa.eu.int/eur-lex/fr/lif/dat/1996/fr_496X0196.html

*** Décisions, Propositions de directives et directives du Conseil**

« *Décision du Conseil du 28 septembre 2000 portant création d'un Fonds européen pour les réfugiés* » (2000/596/CE), Doc. 300D0596 in http://europa.eu.int/eur-lex/fr/lif/dat/2000/fr_300D0596.html

« *Libre circulation des personnes* », Décision du Conseil, du 27 mars 2000, établissant un règlement financier régissant les aspects budgétaires de la gestion par le secrétaire général adjoint du Conseil des contrats conclus par celui-ci, en tant que représentant de certains États membres, concernant l'installation et le fonctionnement de l'infrastructure de communication pour l'environnement Schengen, dénommée «Sisnet», Texte consolidé 2000D0265 du 8.3.2001 in http://europa.eu.int/eur-lex/fr/consleg/reg/fr_register_1910.html

« *Directive 2001/51/CE du Conseil du 28 juin 2001 visant à compléter les dispositions de l'art.26 de la Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985* » in Journal Officiel n°L 187 du 10/07/2001, Document 301L0051 sur http://europa.eu.int/eur-lex/fr/lif/dat/2001/fr_301L0051.html

« *Proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres* », Doc. 500PC0578, Propositions de la Commission, http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/dat/2000/fr_500PC0578.html

« *Rapport sur l'activité du Centre d'information, de réflexion et d'échange en matière d'asile (CIREA) pendant les années 1996* » (Texte approuvé par le Conseil le 26.5.1997), Journal officiel n° C 191 du 23.6.1997, Document 397Y0623 (05) in http://europa.eu.int/eur-lex/fr/lif/dat/1997/fr_397Y0623_05.html

*** Textes du PE**

« *Résolution du Parlement Européen sur le document de travail de la Commission « Vers des normes communes en matière de procédures d'asile »* (SEC(1999)271 – C5-0157/1999 – 1999/2148(COS), Doc. A5-0123/2000 du 15.6.2000 in journal Officiel des Communautés européennes du 1.3.2001

*** Site Internet**

Recueil des Traités de l'Union Européenne 1999 in <http://europa.eu.int/eur-lex/fr/accessible/treaties/fr/index.html>

« *La Cour de Justice et l'intégration européenne* » in <http://europa.eu.int/cj/fr/pres/cjieu.html>

Texte des propositions du Président de la Cour de justice concernant l'avenir du système juridictionnel de l'Union Européenne in <http://europa.eu.int/cj/fr/pres/cjieu.html>

« *Contrôle aux frontières, visa et asile : les acquis de Schengen* » in <http://www.info->

europe.fr/europe.web/document.dir/fich.dir/Qr000881.html

« *Les institutions européennes* » in www.multimania.com/ue2000/page11.html

Articles de Journaux :

*** *Quotidiens***

- « *Kurdes : qui sont-ils ? que fuient-ils ?* » (p.8 et 9, p.16, p.32) Le Monde du 22.2.2001
Bozonet Jean-Jacques, « *Les circonstances de l'odyssée des boat-people kurdes commencent à se préciser* », in Le Monde (p.8) du 20.2.2001
Lemaître Philippe, « *L'Europe face à la priorité de lutte contre les réseaux mafieux* », Le Monde 20.2.2001
« *Un bateau d'immigrés s'échoue en France* » (p.5) in Le Monde du 18-19.2.2001
Terray Emmanuel, « *Douvres : des larmes de crocodile* », Le Quotidien Libération du 22.6.2000
« *Immigrés : les 58 morts de Douvres* » (p.10), Le Monde du 20.6.2000

*** *Le Monde Diplomatique***

- Aga Khan Saruddin, « *Dossier : droit d'asile, droits de l'homme – Ces réfugiés venus du sud, une crise aggravée par l'attitude des pays riches* », Le Monde Diplomatique de novembre 1987 in Le Monde Diplomatique – CEDROM-Sni inc. 1987-1997
Alaux Jean-Pierre, « *Un droit en voie de disparition ? plus d'asile pour ceux qui fuient guerres et misères* », Le Monde Diplomatique d'août 1991 in Le Monde Diplomatique – CEDROM-Sni inc. 1987-1997
Alaux Jean-Pierre, « *A la vitesse TGV* », Le Monde Diplomatique d'août 1991 in Le Monde Diplomatique – CEDROM-Sni inc. 1987-1997
Bigo Didier, « *Sécurité, immigration et contrôle social – L'archipel des polices* », Le Monde Diplomatique d'Octobre 1996
Latouche Serge, « *Les mirages de l'occidentalisation – En finir, une fois pour toutes, avec le développement* », Monde diplomatique, Mai 2001
Lima Pedro et Sauder Régis, « *Arenc, Inhumaine antichambre du départ* », Le Monde Diplomatique de Novembre 1999
Paringaux Roland-Pierre, « *Progression de la misère et de l'insécurité dans les pays pauvres – Le flot montant des réfugiés défie les efforts de solidarité* », Le Monde Diplomatique de juin 1991 in Le Monde Diplomatique – CEDROM-Sni inc. 1987-1997
Rivière Philippe, « *Bavures* » aux frontières de l'Europe », Le Monde diplomatique du 23.6.2000
Robert Anne-Cécile, « *De Schengen à Amsterdam* », Le Monde Diplomatique de Janvier 1999
Soulier Gérard, « *Droit d'asile et grand marché – l'Europe aux Européens* », Le Monde Diplomatique de juillet 1989 in Le Monde Diplomatique – CEDROM-Sni inc. 1987-1997
Taviani Henriette, « *Dossier : droit d'asile, droits de l'homme – En France : la tentation du repli* », Le Monde Diplomatique de novembre 1987 in Le Monde

Diplomatique – CEDROM-Sni inc. 1987-1997

Van Buuren Jelle, « *Refouler les migrants vers des « Pays Tiers Sûrs » - Quand l'Union européenne s'entoure d'un cordon sanitaire* », Le Monde Diplomatique de Janvier 1999

Videliér Philippe, « *Le droit d'asile malmené* », Le Monde Diplomatique d'octobre 1995 in Le Monde Diplomatique – CEDROM-Sni inc. 1987-1997

Vienot Denis, « *L'étranger est une personne* », Le Monde Diplomatique de juillet 1995 in Le Monde Diplomatique – CEDROM-Sni inc. 1987-1997

Rapports :

« *L'asile en France après l'entrée en vigueur de la loi du 11 mai 1998* », Amnesty International, Janvier 2000 in www.amnesty.org

« *Governments callous about fate of Refugees* », Amnesty International – News release – Act 34/09/97 du 19 mars 1997

« *The Human rights of refugees and migrants : a critique of the draft general conclusions of the European Conference against racism* », Human Rights Watch & European Council on refugees and exiles, Octobre 2000, in www.hrw.org ou www.ecre.org

« *Human Rights Watch World Report 2000 – Events of 1999* », HRW, Décembre 1999

« *Les conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans le Bas-Rhin et en France* », Colloque à Strasbourg, Janvier 2001

« *Le droit d'asile en RFA et au Royaume Uni* », Sénat – Service des affaires européennes – Cellule de législation comparée, Avril 1990

« *Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés* », www.unhcr.ch/french/html/menu3/b/o_unhcr_fr.htm

« *Les réfugiés en chiffres : l'an 2000* », Rapport du HCR in www.unhcr.ch

ANNEXES

Convention relative au statut des réfugiés – Convention de Genève du 28.7.1951

Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales telle qu’amendée par le Protocole n°11 (sans les protocoles)

Accords de Schengen du 14 juin 1985

Convention relative à la détermination de l’Etat responsable de l’examen d’une demande d’asile présentée dans un des Etats membres des Communautés européennes – Convention de Dublin