

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

COM(94) 23 final

Bruxelles, le 23.02.1994

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

SUR LES POLITIQUES D'IMMIGRATION ET D'ASILE

AVANT-PROPOS - OBJET ET CONTENU DE LA COMMUNICATION

L'immigration et l'asile, deux sujets connexes mais distincts, occupent une place de plus en plus importante dans l'ordre du jour politique de l'Union européenne et de ses Etats membres. Ils suscitent des débats publics et parlementaires d'une intensité croissante et entraînent même, parfois, des actes de violence totalement contraires aux traditions et aux lois européennes.

Simultanément, on perçoit de mieux en mieux qu'il faut s'attaquer à ces questions dans un esprit de coopération. La forme la plus concrète de cette prise de conscience sont les provisions du traité sur l'Union européenne, qui désignent explicitement ces sujets comme étant des questions d'intérêt commun, devant être abordées dans un cadre institutionnel unique.

C'est comme il faut. L'approfondissement du processus d'intégration européenne demande une réponse intégrée et cohérente combinant réalisme et solidarité, aux défis que posent les pressions migratoires et l'intégration des immigrés légaux pour l'Union entière. Ne pas répondre à ces défis serait au détriment des efforts de promouvoir la cohésion et la solidarité à l'intérieur de l'Union et pourrait, en fait, mettre en jeu la stabilité future de l'Union elle-même.

C'est pourquoi la Commission attend à ce que cette Communication constitue la base pour mettre en branle un débat nouveau et approfondi sur la question, comment utiliser les nouvelles possibilités créées par le Traité sur l'Union européenne afin d'établir la réponse coordonnée nécessaire, ainsi que le cadre directeur pour l'Union dans son travail futur.

A cette fin la Communication considère le travail déjà accompli et les développements sur le terrain. En outre, elle prend appui sur un nombre des éléments qui ont été acceptés au cours de discussions antérieures, en particulier la nécessité d'une approche globale comportant les éléments clés d'une politique d'immigration efficace :

- agir sur la pression migratoire, notamment en coopérant avec les principaux pays d'émigration potentielle vers l'Europe;
- maîtriser l'immigration afin de la maintenir dans des structures pouvant être gérées;
- approfondir les politiques d'intégration concernant des immigrés légaux.

L'avantage d'une telle approche globale est qu'elle permet d'associer des mesures d'admission et de contrôle à une coopération à long terme avec les pays et les régions d'origine et à une politique active visant à renforcer les droits des ressortissants de pays tiers qui séjournent déjà légalement dans l'Union.

La Communication dépasse les programmes de travail actuels de l'Union dans les domaines respectifs afin de les compléter. Elle veut être réaliste en présentant des idées nouvelles et en accentuant les méthodes d'opérationnaliser les objectifs politiques.

Agir sur les causes de la pression migratoire

La Communication maintient que pour agir sur les causes de la pression migratoire, il faut faire en sorte que les politiques de migration et d'asile soient pleinement intégrées aux politiques extérieures de l'Union et que les différents instruments des politiques extérieures, dont l'Union dispose, soient utilisées afin de s'attaquer aux racines de ces pressions. Cela pourrait impliquer la prise d'action à un nombre des niveaux différents, comme dans les domaines du commerce, des politiques de développement et de coopération, de l'assistance humanitaire et des politiques des droits de l'homme.

L'action effective dans ce domaine demande également l'assurance de la disponibilité des informations exactes au sujet des tendances migratoires actuelles et à venir.

Maîtriser les flux migratoires

La maîtrise des flux migratoires suppose aussi une réponse politique à un nombre de niveaux. Ca implique la définition et la mise en œuvre des approches communes sur les politiques d'admission concernant l'admission des travailleurs, des indépendants et des étudiants et l'approximation des politiques d'admission pour des raisons humanitaires. Cela exige des politiques pour adresser d'une façon plus effective le problème de l'immigration illégale par des mesures préventives aussi bien que par des mesures adressées à la question des personnes qui séjournent illégalement dans la Communauté, en mettant l'accent sur la lutte contre l'emploi illégal.

Il faut aussi traiter les politiques concernant les réfugiés et des autres personnes ayant besoin d'une protection internationale, mais la Communication suggère ici que l'accent est différent. L'accent dans le domaine des politiques d'asile devrait être mis sur l'assurance que l'examen des demandes d'asile individuelles puisse continuer à se procéder d'une manière équitable et efficace. La Communication traite aussi les nouvelles questions qui se sont présentées suite à la guerre dans l'ex-Yougoslavie par le développement de schémas de protection temporaire. Elle suggère qu'une Union liée à une action coopérative pourrait examiner la façon de montrer solidarité afin d'aider des Etats membres qui se trouvent dans la première ligne pour répondre à de telles situations.

Approfondir les politiques d'intégration concernant des immigrés légaux

La Communication insiste pour que l'action dans ce domaine demeure l'un des éléments essentiels du besoin plus générale de promouvoir la solidarité et l'intégration dans l'Union. Les politiques d'intégration doivent donc viser à améliorer la situation des ressortissants de pays tiers qui séjournent légalement dans la Communauté, en prenant les mesures nécessaires à promouvoir l'assimilation de leurs droits à ceux des ressortissants des Etats membres.

L'approfondissements des politiques d'intégration impliquera aussi des actions à créer les conditions économiques et socio-culturelles propices à une intégration réussie, par exemple des actions dans le domaine de l'emploi et de l'éducation. Cela exige également de favoriser l'information et le dialogue et de lutter contre la discrimination raciale et toutes les formes de racisme et de xénophobie.

Les diverses idées que la Commission invite le Parlement et le Conseil à examiner sont résumées au chapitre IV de la communication, sous la forme d'un nouveau cadre possible pour l'action de l'Union. Au stade actuel, ces idées ne sont pas destinées à constituer un programme de travail définitif. Néanmoins, elles forment un ensemble cohérent de propositions dont les Etats membres et la Commission elle-même souhaiteront tenir compte lors de l'élaboration du nouveau programme d'action requis pour relever les défis et saisir les possibilités de l'Union européenne. Les propositions présentées au chapitre IV doivent donc être vues comme des idées destinées à alimenter le débat que la Commission espère lancer avec la présente Communication.

L'étape suivante consistera à traduire ces idées en mesures concrètes. La Commission va également s'efforcer de contribuer à ce processus en utilisant les divers instruments à sa disposition en relation avec le plan d'action adopté par le Conseil européen en décembre 1993, de même qu'avec le nouveau cadre pour l'action de l'Union, comme suggéré dans le chapitre IV..

SOMMAIRE

I.	INTRODUCTION - Contexte de la préparation de la communication	1
II.	DEVELOPPEMENTS FACTUELS	5
II.1.	Evolution de la perception des questions d'immigration et d'asile par l'opinion publique et le monde politique	5
II.2.	Le traité sur l'Union européenne	7
II.3.	Développements sur le terrain	9
II.4.	Changements législatifs dans les Etats membres	10
II.5.	Développements en ce qui concerne le programme de travail de 1991	13
III.	LE DEVELOPPEMENT D'UNE POLITIQUE EUROPEENNE EN MATIERE D'IMMIGRATION ET D'ASILE	16
III.1.	Introduction	16
III.2.	Agir sur la pression migratoire	17
III.2.1.	La nécessité de disposer d'informations exactes	17
III.2.2.	Traiter les causes profondes de la pression migratoire	19
III.3.	Maîtriser les flux migratoires	29
III.3.1.	Introduction	29
III.3.2.	Politiques d'admission	30
III.3.3.	Réfugiés et autres personnes ayant besoin d'une protection internationale	32
III.3.4.	Immigration illégale	40
III.4.	Approfondir les politiques d'intégration en faveur des immigrés légaux	47
III.4.1.	Améliorer la situation des ressortissants de pays tiers qui séjournent légalement dans l'Union	49
III.4.2.	Créer les conditions économiques et socio-culturelles propices à une intégration réussie	53
III.4.3.	Information et dialogue	55
III.4.4.	Lutter contre la discrimination raciale et s'attaquer au problème du racisme et de la xénophobie	56
IV.	SYNTHESE : UN NOUVEAU CADRE POUR L'ACTION DE L'UNION	60
ANNEXE I :	DESCRIPTION DES PRINCIPAUX FLUX MIGRATOIRES	
ANNEXE II :	EXECUTION DU PROGRAMME DE TRAVAIL DE 1991 RELATIF AUX POLITIQUES DE MIGRATION ET D'ASILE	
ANNEXE III :	DEVELOPPEMENTS RECENTS AU SEIN DE L'UNION	
ANNEXE IV :	DEVELOPPEMENTS RECENTS DANS LES ENCEINTES INTERNATIONALES	

I. INTRODUCTION - Contexte de la préparation de la communication

1. En octobre 1991, la Commission avait soumis deux communications séparées sur le droit d'asile et sur l'immigration (SEC(91) 1855 final et SEC(91) 1857 final respectivement). La présente communication a pour but de développer les idées contenues dans les deux précédentes, compte tenu des nouvelles possibilités créées par le Traité sur l'Union européenne (TUE) dans le domaine de l'asile et de l'immigration. La décision de soumettre deux communications séparées en 1991 avait été inspirée par la volonté de souligner que le fondement humanitaire du droit d'asile est distinct des questions soulevées par les problèmes d'immigration en général. Cette distinction reste aussi valide aujourd'hui; mais il est devenu extrêmement difficile d'examiner l'un des sujets sans faire référence à l'autre. Par conséquent, dans la présente communication, les deux sujets sont traités dans un même document sans toutefois perdre de vue les caractéristiques de chacun, qui continuent de le distinguer de l'autre par nature.
2. La présente communication traite aussi, comme le faisait la communication de 1991 sur l'immigration, de l'importante question de savoir quelles mesures sont aujourd'hui nécessaires pour approfondir les politiques d'intégration en faveur des immigrés légaux. On sait depuis longtemps que l'immigration n'est pas un phénomène temporaire et que les hypothèses en ce sens assez répandues dans les années 50 et 60 reposaient sur une incompréhension fondamentale de la nature des flux migratoires qui s'étaient établis après la guerre. Ce qui est plus important encore, c'est que l'immigration a été un phénomène positif qui a procuré des avantages économiques et culturels aux pays d'accueil comme aux immigrants eux-mêmes. Certains exigent l'arrêt complet de l'immigration : ce n'est ni faisable ni souhaitable, ce qui est nécessaire, c'est une gestion appropriée de la politique d'immigration. La Communauté a toujours été une entité pluriculturelle et pluri-ethnique : sa diversité enrichit la Communauté elle-même et tous ses citoyens en bénéficient, mais elle présente aussi des défis pour la société tout entière et pour les communautés immigrées. Une approche globale doit donc tenir compte de ce fait et aborder, en termes de politiques d'intégration, le problème de la présence de ces ressortissants de pays tiers et de leurs familles - qui comprennent souvent une deuxième génération née dans la Communauté - et des nouveaux immigrants.
3. Les précédentes communications de la Commission sur l'immigration et le droit d'asile ont été présentées pour répondre à l'invitation que le Conseil européen de Luxembourg de juin 1991 avait adressée aux ministres responsables de l'immigration de soumettre au sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de Maastricht des propositions concernant l'harmonisation de ces politiques. Cette décision a conféré une dimension nouvelle à la coopération entre les Etats membres dans ces domaines. Jusqu'alors, les efforts de la Communauté et de ses Etats membres avaient principalement visé à préparer, en matière d'immigration et d'asile, les nouvelles formes de coopération qui seraient nécessaires pour gérer l'espace sans frontières appelé à voir le jour le 1er janvier 1993. A cette fin, ils avaient mené à bon terme les négociations qui avaient conduit à la signature de la convention de Dublin et à la solution de toutes les questions liées à la convention sur les frontières extérieures, sauf la question de son application territoriale. En invitant les ministres

à aller au-delà de cet objectif important, mais clairement limité, le Conseil européen de Luxembourg a indiqué non seulement que l'essentiel des travaux sur cette première phase était désormais virtuellement achevé, mais aussi que le contexte géopolitique et socio-économique dans lequel les problèmes d'immigration et d'asile devaient être envisagés changeait rapidement et appelait un niveau de coopération différent, les questions de procédure laissant la place aux questions de fond.

4. Si la décision du Conseil européen de Luxembourg a représenté un tournant important dans la manière dont la Communauté et ses Etats membres envisagent la coopération dans ces domaines, l'entrée en vigueur du TUE constitue un progrès encore plus marquant car elle introduit l'obligation de coopérer dans une structure institutionnelle unique sur des questions qui sont désormais formellement reconnues comme étant d'intérêt commun. Les possibilités offertes par l'entrée en vigueur du TUE ont été soulignées par le Conseil européen lors de sa réunion des 10 et 11 décembre 1993 à Bruxelles. A cette occasion, le Conseil européen s'est déclaré déterminé à faire pleinement usage de ces nouvelles possibilités. Il a également marqué son accord sur un plan d'action établi par le Conseil des ministres de la justice et des affaires intérieures ainsi que sur un programme de travail qui comprend, dans le domaine de l'immigration et de l'asile, un nombre limité de mesures appelées à recevoir la priorité en 1994.
5. Outre ces développements institutionnels importants au sein de l'Union, d'autres changements pertinents qui se sont produits depuis 1991 rendent opportun un réexamen de ces dossiers. Si l'intérêt politique et public pour ces questions ne s'est pas démenti et a même encore augmenté, certains événements récents ont rendu plus impératif que jamais la définition d'une approche efficace des questions d'immigration et d'asile. La tragédie de l'ex-Yougoslavie a ouvert ou rouvert une série de questions en rapport avec les réfugiés auxquelles il convient d'apporter des réponses dans un esprit de coopération. La législation dans certains pays importants a changé ou est en cours de modification. Plusieurs incidents violents impliquant des immigrants et des demandeurs d'asile ont reçu une large publicité dans les médias et ont ému l'opinion publique qui n'a pas manqué de réagir. Le sujet en général s'inscrit désormais dans un débat international beaucoup plus large qui, au-delà des frontières de l'Union, figure à l'ordre du jour des agences de l'ONU, de la CSCE, de l'OCDE, du Conseil de l'Europe, du G-7 et du dialogue transatlantique.
6. De la même manière que la Commission avait jugé bon de contribuer, par ses communications d'octobre 1991 sur l'immigration et sur le droit d'asile, au débat qui a conduit à l'adoption, au Conseil européen de Maastricht, des programmes de travail existant dans ces domaines, elle juge aujourd'hui opportun de transmettre la présente communication au Parlement européen et au Conseil afin de stimuler le débat dans le cadre nouveau du TUE. La communication fait le point de ce qui a été réalisé et de ce qui reste à faire, que ce soit dans le cadre des programmes existants ou au-delà. Elle regarde donc plus loin que le plan d'action adopté par le Conseil européen en décembre 1993, puisqu'elle offre, en matière d'immigration et d'asile, un cadre pour une stratégie à long terme qui, de l'avis de la Commission, peut servir de base pour les politiques globales et actives dont l'Union a besoin dans

ces domaines. Elle ne porte que sur l'immigration et l'intégration des ressortissants de pays tiers. Pour ce qui concerne les citoyens des Etats membres, l'asile entre Etats membres ne devrait en général pas avoir lieu d'être, tous les Etats membres de l'Union étant pleinement engagés au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

7. La communication comprend deux parties : la première est consacrée aux faits et la seconde dégage des orientations politiques. La partie consacrée aux faits examine les sujets suivants :
 - a) évolution de la perception des questions d'immigration et d'asile par l'opinion publique et par le monde politique, ainsi que suggestions quant aux moyens de rendre cette perception moins négative;
 - b) changements institutionnels introduits par le TUE;
 - c) changements factuels sur le terrain dans le sens des mouvements migratoires et mesure dans laquelle ils correspondent aux prévisions;
 - d) changements de législation et d'attitude dans les Etats membres et ailleurs;
 - e) état d'exécution des programmes de travail approuvés par le Conseil européen en décembre 1991.

La communication est accompagnée des annexes suivantes :

- Annexe I : Description des principaux flux migratoires
- Annexe II : Execution du programme de travail de 1991 relatif aux politiques de migration et d'asile
- Annexe III : Développements récents au sein de l'Union
- Annexe IV : Développements récents dans les enceintes internationales

II. DEVELOPPEMENTS FACTUELS

II.1. Evolution de la perception des questions d'immigration et d'asile par l'opinion publique et le monde politique

8. Le phénomène des migrations est aussi vieux que le monde tellement il est ancré dans la nature humaine. Pendant le 19^e siècle et au début du 20^e, L'Europe a elle-même connu une forte émigration. Les vastes mouvements de population qui ont eu lieu à cette époque ont finalement bénéficié à la fois aux pays de destination et à l'Europe elle-même.
9. La situation s'est inversée dans les années 50 et 60, lorsque certains pays européens ont fait appel à l'immigration, en provenance aussi bien de l'Europe que de pays tiers, pour satisfaire leur besoins de main-d'oeuvre. A leur tour, ces immigrés ont largement contribué à la reconstruction de l'Europe et à l'expansion économique qui a suivi. A la suite des récessions dues aux crises pétrolières des années 70, l'immigration de main-d'oeuvre a été progressivement ralentie et les possibilités d'immigrer légalement vers la Communauté ont été considérablement restreintes. Néanmoins, ces anciens pays d'émigration qu'étaient les Etats membres de l'Union européenne ont peu à peu commencé à se transformer, de facto, en pays d'immigration. Dans une perspective à long terme comme celle-là, il importe de ne pas exclure l'éventualité d'une nouvelle inversion de ce processus si, par exemple, l'Europe se trouve un jour dans l'obligation d'élargir les possibilités d'immigration légale pour des raisons démographiques.
10. Le débat actuel, qui continue d'accorder une grande place à la politique d'immigration, doit être replacé dans ce contexte historique. L'Europe occidentale a des traditions solidement ancrées de respect des valeurs humaines et de la justice sociale. Simultanément, on a néanmoins observé, dans diverses parties de la société, une bipolarisation des attitudes à l'égard de l'immigration nouvelle et des communautés immigrées déjà installées. Cette évolution a été aggravée par la situation économique actuelle, caractérisée par des taux de chômage élevés générateurs de tensions sociales.
11. La grande majorité de la population conserve une attitude positive à l'égard des étrangers. Celle-ci est mieux reflétée par les marches de protestation contre les agressions racistes que par les agressions elles-mêmes. Il n'en reste pas moins que certains sont sincèrement préoccupés par la perception qu'ils ont du nombre des immigrants. Mais cette perception repose souvent davantage sur une impression que sur des faits. Or, c'est peut-être aussi cette perception qui a joué un rôle dans la multiplication et l'aggravation des agressions racistes dans un passé récent.
12. Cela pose un problème croissant aux gouvernements. Ils doivent rester crédibles pour les modérés des deux camps alors que des éléments anti-démocratiques tentent d'exploiter le thème de l'immigration. Pour prévenir les dangers que cela implique, les gouvernements doivent s'appuyer sur la tolérance traditionnelle du public, en mettant l'accent plus vigoureusement sur les avantages de l'immigration,

tant économiques que sociaux, mais aussi montrer qu'ils maîtrisent l'immigration, en mettant en place une stratégie à long terme cohérente.

13. Un élément essentiel d'une telle stratégie consiste à faire en sorte que le public soit bien informé : on pourrait exercer une influence sur la perception de l'immigration par l'opinion publique en lui fournissant des informations fiables sur les flux migratoires actuels et potentiels. Pour le moment, des chiffres sont surtout disponibles en ce qui concerne les demandeurs d'asile. De ce fait, le débat public tend à se concentrer fortement sur la question de l'asile, alors que d'autres mouvements migratoires, comme l'immigration irrégulière, jouent généralement un rôle plus important. Une bonne politique d'information est par conséquent indispensable.
14. Ces préoccupations sont aussi des celles de l'Europe. Non seulement les Etats membres ont réagi en intensifiant leur coopération et en réformant les institutions, mais le Parlement européen déploie aussi une activité accrue dans ce domaine. En novembre 1992, le Parlement a adopté deux résolutions importantes en réponse aux communications de la Commission de 1991 sur l'immigration et l'asile¹. Depuis, il a eu des discussions sur un certain nombre de rapports ultérieurs consacrés à des sujets évoqués dans la présente communication. L'une des dernières résolutions dans ce domaine a été adoptée par le Parlement le 19 janvier 1994, sur la base du rapport Lambrias relatif à une politique européenne des réfugiés².
15. L'Union doit s'attaquer à ces problèmes et, bien que la situation de chaque pays puisse appeler une solution spécifique, elle devrait examiner quelle contribution elle pourrait apporter en fournissant un cadre général dans lequel une politique européenne de l'immigration et de l'asile pourrait être développée.

II.2. Le traité sur l'Union européenne

16. Le TUE offre de nouvelles possibilités pour élaborer des politiques en matière de migration et d'asile puisqu'il regroupe, dans un seul et même cadre, des aspects de la politique étrangère et de sécurité commune (titre V) et de la justice et des affaires intérieures (titre VI). Comme il sera expliqué au chapitre III, l'élaboration d'une approche globale requiert une combinaison de diverses politiques : elle exige la coordination de domaines d'activité traditionnels, comme la politique sociale, certains éléments de la politique étrangère et de sécurité commune et des instruments disponibles en matière de commerce, de coopération et de développement, ainsi que des politiques de gestion des migrations. Le TUE incorpore toutes ces politiques dans un cadre institutionnel unique et crée donc de nouvelles possibilités pour l'élaboration de l'approche globale qui est maintenant requise.

¹ Les résolutions A3-0280/92 et A3-0337/92. L'annexe III contient un résumé des points essentiels de ces résolutions.

² A3-0402/93

17. Le titre VI du TUE inscrit dans un instrument contraignant l'obligation, que les Etats membres de l'Union ont souscrite, de coopérer dans un certain nombre de domaines "d'intérêt commun", parmi lesquels la politique d'asile et la politique d'immigration. Dans une certaine mesure, cet engagement formel consolide et codifie une coopération qui existait déjà via un mécanisme ad hoc pour traiter des questions dont les Etats membres s'accordaient à considérer qu'elles appelaient une réponse commune plutôt que dispersée. Le passage d'une coopération intergouvernementale ad hoc, en théorie réversible à tout moment, à un engagement inscrit dans le traité de coopérer sur une base permanente constitue néanmoins un signal politique considérable à la fois pour l'opinion publique dans les Etats membres et pour le monde extérieur.
18. Le titre VI fixe aussi des règles et procédures claires pour la coopération dans ces nouveaux domaines, en précisant le rôle respectif des Etats membres, de la Commission et du Parlement européen et en prévoyant la possibilité de saisir la Cour de justice en cas de problème d'interprétation. Bien que plus complexe que les plus élaborées des procédures de décision de la Communauté introduites par l'Acte unique européen, le titre VI prévoit néanmoins, en ce qui concerne l'immigration et l'asile, que tous les Etats membres et la Commission peuvent proposer des initiatives; que le Parlement européen doit être régulièrement informé et consulté; que des positions communes, des actions communes et des conventions peuvent être utilisées comme instruments de coopération; et que sera mise en place une structure plus rationnelle, plus stratifiée et mieux coordonnée de comités et groupes officiels, conduisant à des décisions politiques au Conseil dans le cadre unifié d'un traité unique.
19. L'article K.9 du titre VI ouvre aussi la porte à de futurs développements institutionnels en disposant que : "Le Conseil, statuant à l'unanimité à l'initiative de la Commission ou d'un Etat membre, peut décider de rendre applicable l'article 100 C du traité instituant la Communauté européenne à des actions relevant de domaines visés à l'article K.1 points 1) à 6)...". Cet article permet donc de transférer éventuellement certains secteurs du titre VI, dont les politiques en matière d'asile et d'immigration, au domaine du traité CE. La déclaration relative à l'asile, qui est annexée à l'Acte final du traité, demandait au Conseil d'examiner, avant la fin de 1993, la possibilité d'une application de l'article K.9 à la politique d'asile. En novembre 1993, la Commission a soumis un rapport à ce sujet au Conseil. Elle y déclarait que "nonobstant les avantages offerts par l'article 100 C ... le moment n'est pas encore venu de proposer l'application de l'article K.9 aussi rapidement après l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne", mais indiquait également qu'elle pensait "que ces avantages démontrent que la question d'une éventuelle application de l'article K.9 à la politique d'asile devrait être réexaminée à la lumière de l'expérience."
20. Le TUE prévoit donc un nouvel engagement politique; un ensemble clair de règles, de procédures et d'instruments possibles; une possibilité pour toutes les institutions et tous les Etats membres de l'Union de s'impliquer dans de nouveaux domaines d'intérêt majeur tant pour l'opinion publique que sur le plan politique; et des structures rationalisées et mieux coordonnées pour préparer les décisions

au niveau politique. Etant donné que l'ordre du jour qui attend ces nouvelles structures est potentiellement chargé, l'Union se doit à elle-même et doit à ses citoyens de faire usage avec rapidité et efficacité des possibilités offertes par le traité.

II.3. Développements sur le terrain

21. L'annexe I donne une indication - sur la base des statistiques disponibles, qui ne sont pas toujours directement comparables - des tendances des mouvements migratoires depuis les communications de 1991 de la Commission. Il est clair que, bien que des changements aient été observés et qu'un certain nombre de phénomènes imprévus se soient produits, les pressions n'ont pas diminué dans l'ensemble et il est peu probable qu'elles le fassent. EUROSTAT a évalué l'immigration totale dans l'Union en 1992 à quelque 2 millions de personnes, dont la moitié seraient des ressortissants de pays tiers. En 1992, les Etats membres ont reçu environ 570.000 demandes d'asile, mais les chiffres disponibles pour 1993 révèlent une chute considérable. En outre, les données figurant à l'annexe montrent que, malgré certaines tendances communes, la situation du point de vue de l'immigration et de l'asile diffère d'un Etat membre à l'autre; l'Allemagne, par exemple, reçoit plus de demandes d'asile que tous les autres Etats membres réunis.
22. D'une part, les craintes de mouvements massifs de population vers l'Europe occidentale en provenance de l'ex-Union soviétique et de son ancienne sphère d'influence ne se sont pas encore concrétisées, même si des mouvements importants se sont produits à l'est de l'ancien Rideau de fer, en particulier entre les composantes de l'ex-Union soviétique elle-même. D'autre part, les pressions migratoires en provenance du Sud, en particulier de l'Afrique du Nord, n'ont fait que s'accroître pour des raisons à la fois démographiques et économiques. En outre, aux portes mêmes de l'Union, la tragédie de l'ex-Yougoslavie a engendré des mouvements de population de grande envergure, les gens étant chassés de leur foyer par des événements qui sont sans commune mesure avec ce que l'Europe occidentale connaît ou est à même de gérer habituellement et qui appellent des réponses nouvelles taillées sur mesure. De surcroît, le nombre des candidats immigrants en provenance de pays beaucoup plus éloignés a gonflé sous l'effet conjugué des possibilités de transport modernes et de l'absence de scrupules des trafiquants d'être humains, toujours prêts à exploiter leur prochain.
23. Les changements qui se sont produits depuis 1991 n'excluent pas qu'il s'en produise d'autres à l'avenir. Ils soulignent en tout cas la nécessité croissante de surveiller de près ce qui se passe à tout moment et de tirer le plus grand parti possible des instruments éventuellement disponibles pour prévoir avec précision ce qui pourrait arriver demain.

II.4. Changements législatifs dans les Etats membres

24. L'un des développements les plus importants depuis 1991 a été l'introduction de la notion de "protection temporaire". Cette notion a été mise au point pour éviter

de solliciter exagérément les procédures d'asile en cas d'afflux massif. Pour répondre principalement aux événements dans l'ex-Yougoslavie, de nombreux Etats membres ont adopté des dispositions législatives spéciales en matière de protection temporaire. Ces dispositions constituent généralement la base légale pour l'admission temporaire de personnes ayant besoin d'une protection internationale. Bien que le contenu de ces dispositions varie selon les Etats membres, elles présentent certaines caractéristiques communes :

- ces régimes ne sont applicables qu'aux situations d'afflux massif;
 - bien que les personnes concernées aient peut-être déjà présenté une demande d'asile ou puissent le faire à un stade ultérieur, leurs demandes d'asile ne sont généralement pas traitées aussi longtemps que le régime de la protection temporaire est applicable;
 - le caractère temporaire du besoin de protection confère une importance particulière à l'élaboration de politiques de retour organisé et de réadaptation ainsi qu'à leur mise en oeuvre, si la situation dans le pays d'origine le permet.
25. Il n'y a pas de règle uniforme pour ce qui est des droits secondaires des personnes bénéficiant de la protection temporaire : le droit au regroupement familial, par exemple, varie selon les Etats membres. Il existe une tendance dans les Etats membres à autoriser les personnes admises sous le régime de la protection temporaire à travailler pendant leur séjour, mais le droit au travail est parfois limité aux emplois vacants que la main-d'oeuvre résidente n'est pas en mesure d'occuper.
26. Depuis 1991, tous les Etats membres ont adopté des mesures pour faire face au nombre croissant des demandeurs d'asile. D'une manière générale, ces mesures sont de deux types : les unes visent à réduire le nombre des demandes d'asile à examiner sur le fond en introduisant de nouvelles procédures pour la recevabilité desdites demandes; les autres visent à raccourcir le délai imparti pour examiner les demandes d'asile sur le fond, par exemple en réduisant les droits des demandeurs de faire appel.
27. L'introduction par les Etats membres de procédures rapides pour le traitement des demandes manifestement non fondées et l'application du principe du pays tiers d'accueil sont des exemples de mesures relevant de la première catégorie. Bien que la majorité des Etats membres aient introduit de telles procédures, elles sont loin d'être identiques. Le principe du pays tiers d'accueil, par exemple, a reçu des interprétations différentes selon les Etats membres. En vertu de ce principe, un demandeur d'asile peut être refoulé vers un pays tiers s'il a déjà reçu la protection de ce pays ou s'il avait la possibilité d'y introduire une demande d'asile en transitant par ce pays ou encore s'il est clair qu'il sera admis dans ce pays tiers. Les différences entre les Etats membres dans l'application de ce principe concernent, en particulier, l'interprétation des critères relatifs à la situation générale dans le pays tiers d'accueil.

28. La mesure la plus communément utilisée pour accélérer les procédures d'examen des demandes sur le fond réside dans l'accroissement des effectifs. La France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Belgique, par exemple, ont considérablement renforcé les effectifs consacrés à l'examen des demandes d'asile individuelles, mais une évolution similaire peut être observée aussi dans d'autres Etats membres. Certains Etats membres ont également limité les droits des demandeurs de faire appel. Parallèlement à la restriction des droits d'appel, l'effet suspensif d'un appel a été supprimé dans des cas déterminés dans certains Etats membres.
29. Les modifications apportées récemment à la constitution en Allemagne et en France doivent faire l'objet d'une mention spéciale. Dans les deux cas, les modifications ont eu pour but de rendre possible l'application de la convention de Dublin et d'autres accords semblables en ce qui concerne la question de savoir quel pays a la responsabilité de traiter les demandes d'asile individuelles.
30. Dans les autres domaines de la législation et de la politique en matière d'immigration, les changements ont été moins nombreux. On observe cependant une tendance à restreindre les conditions du regroupement familial. Certains Etats membres ont introduit des périodes d'attente, tandis que les conditions de revenu et de logement ont été appliquées de manière plus rigoureuse. Les possibilités d'admission pour la seconde génération ont également été réduites dans certains Etats membres. Les politiques d'admission en vue d'occuper un emploi sont restrictives depuis le milieu des années 70, et cela n'a pas changé au cours des dernières années. A vrai dire, elles ont plutôt eu tendance à devenir plus restrictives encore, en raison de l'aggravation sensible du chômage partout dans l'Union.
31. Bon nombre de ces tendances législatives se sont reflétées dans les travaux au niveau européen, en particulier dans les résolutions, recommandations et déclarations adoptées par les ministres de l'immigration des Douze.

II.5. Développements en ce qui concerne le programme de travail de 1991

32. En 1991, le Conseil européen a adopté un programme de travail en vue d'harmoniser les politiques d'immigration et d'asile des Etats membres et d'obtenir des résultats significatifs d'ici la fin de 1993. Le moment est donc bien choisi pour mesurer le degré d'exécution du programme de travail de 1991. L'annexe II contient une analyse détaillée de chacun des éléments du programme de travail et de sa mise en oeuvre. On trouvera aux paragraphes qui suivent une description plus générale des succès et des lacunes du processus d'harmonisation jusqu'à présent.
33. Bien que le programme de travail ne donne aucune définition du mot "harmonisation", celui-ci est généralement compris comme signifiant le développement de règles et de pratiques communes. Cette interprétation correspond à l'introduction du programme de travail de 1991, où il est clairement précisé qu'il ne suffit pas que les Etats membres développent une législation

harmonisée, mais qu'il faut aussi qu'ils aient des pratiques identiques pour son application.

34. Au cours des deux dernières années, les Etats membres ont consacré beaucoup de temps et d'énergie à analyser les différences entre leurs politiques nationales en matière d'asile et d'immigration. Ils ont dégagé des principes directeurs pour certains aspects de la politique d'asile et le regroupement familial. Néanmoins, la mise au point de règles et de pratiques communes n'en est qu'à un stade préliminaire. Bien que les ministres de l'immigration aient adopté un certain nombre de résolutions, celles-ci sont dépourvues de caractère contraignant et leur interprétation est laissée à l'appréciation de chaque Etat membre. Jusqu'à présent, aucun effort n'a été entrepris pour créer un mécanisme permettant de suivre la mise en oeuvre de ces résolutions. Pour la phase actuelle du processus, il convient donc de parler plutôt de rapprochement que d'harmonisation des politiques en matière d'immigration et d'asile.
35. Un examen plus approfondi des résolutions adoptées jusqu'à présent révèle aussi d'importantes lacunes, même dans les domaines qu'elles sont censées traiter. Par exemple, la résolution adoptée au sujet du regroupement familial ne traite pas de l'admission pour la seconde génération. Elle ne précise pas non plus les critères à utiliser pour l'admission de partenaires non mariés ou de parents au second degré, laissant au contraire le soin aux Etats membres de développer leur propre politique. De même, la résolution sur les demandes d'asile manifestement non fondées laisse le soin aux Etats membres de décider s'ils introduisent une procédure distincte pour les demandes en question ou s'ils se contentent d'accélérer les procédures normales.
36. Un autre aspect de l'exécution du programme de travail de 1991 est que davantage de progrès ont été accomplis en ce qui concerne l'asile que sur les politiques générales d'admission. Mais, même pour ce qui est de l'asile, les travaux ont été concentrés sur des aspects spécifiques, à savoir principalement les politiques et pratiques en vue de lutter contre le recours abusif aux procédures d'asile. Aucun progrès notable n'a été accompli dans la tentative de dégager une interprétation harmonisée de la définition du réfugié conformément à l'article IA de la convention de Genève. Cependant, le Conseil européen réuni à Bruxelles le 10 décembre 1993 a adopté un plan d'action qui fait de l'application harmonisée de la définition du réfugié un domaine d'action commune. Pour ce qui est des politiques générales d'admission, le principal résultat jusqu'à présent a été l'adoption d'une résolution sur le regroupement familial et d'une recommandation concernant l'éloignement et les contrôles intérieurs. Des travaux sont également en cours en ce qui concerne l'harmonisation des politiques d'admission des travailleurs, indépendants et étudiants, mais les progrès sont lents.
37. Il est clair qu'il reste beaucoup à faire si l'Union souhaite développer et appliquer une politique commune en matière d'immigration et d'asile. Il ne sera pas possible d'élaborer et d'appliquer une politique commune sans faire davantage recours à des instruments légalement contraignants, sans définir des procédures permettant d'assurer l'interprétation uniforme de ces règles communes et sans développer des

politiques communes dans des domaines du droit matériel et procédural qui n'ont pas encore été abordés jusqu'à présent (certains de ces domaines devant selon toute vraisemblance se révéler des plus sensibles).

III. LE DEVELOPPEMENT D'UNE POLITIQUE EUROPEENNE EN MATIERE D'IMMIGRATION ET D'ASILE

III.1. Introduction

38. La communication de 1991 sur l'immigration a proposé une approche globale fondée sur trois éléments distincts, mais connexes :

- agir sur la pression migratoire;
- maîtriser les flux migratoires;
- approfondir les politiques d'intégration en faveur des immigrés légaux.

Les événements depuis 1991 n'ont fait que mettre en évidence la sagesse d'une approche pluridisciplinaire globale de ce type. Malgré des changements dans la structure des mouvements migratoires, les pressions n'ont pas diminué globalement et il est peu probable qu'elles le fassent. A vrai dire, les événements dans les pays voisins de l'Union sont plutôt de nature à accentuer qu'à réduire les pressions.

39. Le climat politique général reste favorable à l'élaboration d'une approche globale. Toutefois, aucune enceinte internationale ne s'est révélée capable jusqu'à présent de rendre une telle politique opérationnelle. L'Union a les moyens institutionnels de le faire et a d'ailleurs commencé à le faire. Les trois éléments de base mentionnés ci-dessus requièrent la même attention et l'un des défis qui attendent l'Union consiste à trouver le juste équilibre entre eux. S'il y a des déséquilibres, c'est la conception même d'une approche globale qui risque d'être faussée. La philosophie de cette approche est que des mesures de maîtrise à court terme, y compris pour l'admission, doivent aller de pair avec une coopération à long terme avec les pays et régions d'origine, ainsi qu'avec une politique active en vue de renforcer les droits de ceux qui séjournent déjà légalement dans les Etats membres.

40. La communication présente par conséquent une approche équilibrée et intégrée et propose le cadre à l'intérieur duquel des mesures spécifiques peuvent être envisagées et développées. Certaines des mesures préconisées produiront leurs effets à court terme, d'autres ne seront efficaces que dans le moyen ou long terme. Elles sont néanmoins liées les unes aux autres. Il est clair, par exemple, que la maîtrise des flux migratoires est une condition indispensable au succès des politiques d'intégration à l'égard des ressortissants de pays tiers qui séjournent dans l'Union (voir par exemple le rapport Braun cité au point 118). L'harmonisation des politiques d'admission dont il est question dans la section III.3.2. aura un rôle crucial à jouer à cet égard.

III.2. Agir sur la pression migratoire

III.2.1. La nécessité de disposer d'informations exactes

41. Un élément essentiel dans l'élaboration d'une approche globale consiste à assurer la disponibilité d'informations exactes sur les mouvements migratoires, fondées sur

des statistiques harmonisées. L'Union a besoin de ces informations pour formuler et justifier les mesures politiques nécessaires à son niveau afin de mettre en oeuvre l'approche globale. Les Etats membres ont eux aussi besoin d'informations exactes pour prendre les mesures appropriées au niveau national. La disponibilité de statistiques fiables contribuera aussi grandement à apaiser les inquiétudes du public, ces inquiétudes étant souvent alimentées par l'absence d'une vision claire de la situation existante et des futures tendances probables.

42. L'existence de données directement comparables collectées partout dans l'Union permettrait :

- d'analyser les données afin de dégager des tendances;
- de comparer les données avec les informations fournies par des pays tiers et des organisations internationales et non gouvernementales;
- de procéder à une estimation de l'immigration secondaire (en particulier en raison du regroupement familial);
- de prévoir les grands mouvements migratoires (fonction d'alerte).

43. Dès le 4 décembre 1990, le Conseil Affaires générales, répondant à une suggestion du président de la Commission, avait invité la Commission à entreprendre des études en vue d'établir les moyens permettant d'avoir une connaissance harmonisée des flux migratoires avec l'aide des Etats membres. La Commission a rapidement élaboré un questionnaire, mais les Etats membres ont soit négligé de répondre, soit répondu trop lentement pour que leurs réponses soient utiles.

44. La surveillance des mouvements migratoires a été considérée comme un sujet prioritaire aussi bien dans la communication de 1991 sur l'immigration que dans le programme de travail de 1991. Cela a conduit à la création de deux "clearing houses" : le Centre d'information, de réflexion et d'échange en matière d'asile (CIREA) et le Centre d'information, de réflexion et d'échange en matière de franchissement des frontières et d'immigration (CIREFI), structures informelles qui permettent à des experts nationaux de se rencontrer en tant que de besoin. Leur mandat comprend l'échange de données sur le nombre de demandes d'admission, le nombre de personnes admises et le nombre de personnes qui sont retournées dans leur pays d'origine. La collecte des données se fait désormais de manière régulière et leur compilation est informatisée. Toutefois, à l'heure actuelle, les informations ne sont pas toujours directement comparables.

45. Bien que le CIREA ait entrepris des travaux en vue de définir les hypothèses qui sous-tendent les données fournies par les Etats membres, c'est EUROSTAT qui est spécialisé dans l'harmonisation des statistiques et qui a créé un groupe de travail, constitué d'experts des Etats membres, afin de progresser vers l'obtention de statistiques harmonisées. Les autres éléments nécessaires à la surveillance des mouvements migratoires, mentionnés ci-dessus, n'ont pas encore été pleinement

développés encore qu'EUROSTAT ait pris des initiatives dans certains de ces domaines.

46. Un véritable système de surveillance devrait être à même de répondre à tous les besoins énumérés au point 42 ci-dessus. Si la création du CIREA et du CIREFI et les travaux d'EUROSTAT peuvent contribuer à satisfaire les besoins d'information de l'Union dans ce domaine, ce qu'il leur est possible de faire dans le cadre de ces structures reste limité, notamment pour ce qui est de recueillir et d'analyser les données sur les causes de la pression migratoire. La Commission estime donc qu'il serait utile de créer un mécanisme pour surveiller les flux et mouvements migratoires sur la base la plus globale possible et dans le contexte de l'Union. Par conséquent, elle a entrepris une étude sur diverses options possibles pour la mise en place d'un observatoire à la suite de la création par le Parlement européen, pour 1993 et 1994, d'une ligne budgétaire séparée pour un observatoire de l'immigration dont le mandat ne serait pas limité à la collecte et à l'interprétation de données statistiques. Si cette étude révèle que la création d'un observatoire serait le meilleur moyen de répondre aux besoins d'information en vue du développement efficace de la politique globale, la Commission élaborera une proposition appropriée. Toute proposition en ce sens tiendra compte de l'opinion désormais bien établie de la Commission et du Conseil, selon laquelle la création d'un observatoire ne devrait pas conduire à un surcroît de bureaucratie. Par conséquent, les études en cours portent sur des méthodes efficaces pour collecter et analyser les données pertinentes plutôt que sur la création de structures nouvelles.

III.2.2. Traiter les causes profondes de la pression migratoire

47. Une autre étape essentielle dans la réponse aux pressions migratoires consistera à définir ce que recouvre ce terme et la nature des problèmes auxquels il convient en fait de s'attaquer. La pression migratoire correspond à tous les mouvements migratoires actuels et potentiels en direction de l'Europe. Les pressions migratoires dont il convient de s'attaquer aux causes profondes revêtent toutes sortes de formes. Les disparités économiques engendrent en général les pressions les plus fortes. D'autres pressions sont liées à des facteurs démographiques et environnementaux. Dans d'autres cas, les pressions sont en rapport avec la situation des droits de l'homme ou la situation politique dans le pays d'origine : c'est ce qui se produit notamment pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale. La présente section s'intéresse à ces pressions-là. Les autres formes de migration, par exemple à des fins de regroupement familial, seront donc examinées dans le chapitre suivant.
48. Dans leur réponse à ces pressions, l'Union et ses Etats membres doivent bien entendu toujours respecter leurs obligations internationales et leurs traditions en matière de respect des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de la justice sociale. Cela signifie qu'ils doivent continuer d'accueillir les réfugiés, les autres personnes ayant besoin d'une protection internationale et celles dont l'admission est justifiée par des raisons humanitaires.

49. Ces traditions d'accueil ne doivent cependant pas empêcher l'Union d'essayer de s'attaquer aux causes sous-jacentes des pressions migratoires. Par exemple, les réfugiés, bien que leur protection fasse partie des traditions mentionnées ci-dessus, auraient normalement préféré rester dans leur pays d'origine si la situation des droits de l'homme y avait été meilleure. Dans le cas de l'immigration irrégulière, la situation économique dans le pays d'origine est souvent la cause essentielle. Si la situation économique dans le pays d'origine avait procuré à l'intéressé suffisamment de possibilités, il n'aurait peut-être même pas envisagé d'émigrer.
50. Une approche globale de la pression migratoire suppose que l'Union et ses Etats membres coordonnent leur action dans le domaine de la politique étrangère, de la politique commerciale, de la politique de coopération au développement et des politiques d'immigration et d'asile. Le Conseil européen qui s'est réuni à Edimbourg le 12 décembre 1992 a adopté une déclaration sur les principes régissant les aspects extérieurs de la politique migratoire, principes qui, selon lui, devraient guider l'Union et inspirer son approche dans ce domaine. Il a notamment retenu les facteurs suivants comme étant importants pour réduire la pression migratoire :
- le maintien de la paix et la fin des conflits armés;
 - le respect intégral des droits de l'homme;
 - la création de sociétés démocratiques et des conditions sociales adéquates;
 - une politique commerciale libérale, qui devrait améliorer la situation économique dans les pays d'émigration;
 - l'utilisation efficace du volume adéquat d'aide au développement pour encourager un développement économique et social durable et, notamment, pour contribuer à la création d'emplois et pour atténuer la pauvreté dans les pays d'origine;
 - la coordination des actions menées par la Communauté et ses Etats membres dans les domaines de la politique étrangère, de la politique de coopération économique et de la politique en matière d'immigration et d'asile.
51. Les politiques extérieures menées par l'Union dans les domaines de la politique étrangère et de sécurité commune, du commerce, de la coopération et du développement peuvent en elles-mêmes contribuer à atteindre ces objectifs et c'est d'ailleurs ce qu'elles font souvent dans la pratique. Ces instruments continueront donc de jouer un rôle essentiel dans toute approche globale vis-à-vis des pressions migratoires. Il existe néanmoins d'autres manières de mettre en oeuvre les principes en question, étant entendu qu'il faudra souvent tenir compte aussi bien de la nature spécifique des flux migratoires considérés que du pays ou de la région dont ils proviennent. Trois grands flux sont à prendre en considération : les réfugiés; les autres personnes ayant besoin d'une protection internationale; et les autres mouvements migratoires. Les causes pour les deux premières catégories étant moins diversifiées que pour la troisième, le nombre des mesures suggérées est plus limité. Cela ne signifie cependant pas qu'elles sont moins importantes.

a) Réfugiés

52. Par définition, les réfugiés redoutent à juste titre les persécutions dans leur pays d'origine et les pressions qui incitent les réfugiés à demander asile seront donc toujours en rapport avec les droits de l'homme. L'accent que l'Union et ses Etats membres placent sur le respect des droits de l'homme et sur l'Etat de droit dans leurs relations extérieures peut donc contribuer à réduire ces pressions.
53. Une source potentielle d'informations est sous-utilisée à l'heure actuelle. Il s'agit des informations obtenues au cours de l'examen des demandes d'asile fondées. Les informations fournies par les réfugiés contiennent parfois des indications très précises sur les violations des droits de l'homme dans leur pays d'origine, indications qui pourraient facilement servir de base pour des actions bilatérales ou multilatérales contre le pays concerné. Ces informations devraient être systématiquement exploitées et généralisées en vue de préparer de telles actions, à chaque fois que c'est possible, tout en protégeant pleinement les intérêts personnels des réfugiés qui les ont fournies. Ces actions devraient être considérées comme complétant et non comme remplaçant les politiques générales en matière de droits de l'homme. Qui plus est, les politiques en vigueur pour lutter contre les violations des droits de l'homme dans d'autres pays doivent continuer d'être menées activement.

b) Autres personnes ayant besoin d'une protection internationale

54. Il s'agit des personnes qui, bien que ne répondant pas à la définition du réfugié telle qu'elle figure dans la convention de Genève, ont besoin d'une protection. Dans leur cas, les causes profondes seront aussi à trouver dans la violation des droits de minorités ethniques ou religieuses, par exemple. Mais la nature même des mouvements migratoires massifs qui sont observés révèle qu'il y a souvent autre chose. En règle générale, les tensions ethniques ou religieuses se sont exacerbées au point qu'il règne dans le pays une situation de guerre civile ou, tout au moins, de violence généralisée. Les politiques de sauvegarde des droits de l'homme devraient par conséquent être complétées par des politiques visant à mettre fin immédiatement à la violence elle-même. Comme indiqué dans la déclaration d'Edimbourg, l'action de l'Union devrait dans ces cas-là être dirigée vers le rétablissement et le maintien de la paix. En outre, l'aide humanitaire peut contribuer à soulager les souffrances des personnes déplacées dans la région d'origine; cette aide devrait en particulier permettre aux personnes déplacées de rester dans la zone sûre la plus proche de leur domicile.
55. L'établissement d'un cadre en cas de conflit armé suppose que l'on combine des politiques de sauvegarde des droits de l'homme, d'autres éléments des politiques étrangères et de sécurité et une aide humanitaire. Comme l'a souligné le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés dans le cadre de la réponse globale à la crise humanitaire dans l'ex-Yougoslavie, il est nécessaire de développer une coopération entre agences au niveau international. Il appartiendra à l'Union et à ses Etats membres de contribuer le plus efficacement possible à de telles stratégies.

c) Autres mouvements migratoires

56. La troisième catégorie de flux migratoires revêt un caractère complexe. De nos jours, ces mouvements s'apparentent le plus souvent à une immigration irrégulière. Mais cette catégorie comprend aussi des mouvements de masse qui ne relèvent pas de la deuxième catégorie, par exemple les mouvements consécutifs à une famine ou à une catastrophe écologique. La nature des pressions qui les sous-tendent n'est pas la même que pour les mouvements visés sous a) et b) ci-dessus. Elles appellent une autre réponse et une autre combinaison de politiques. Les causes profondes sont généralement connues : disparités économiques, pressions démographiques et, parfois, considérations écologiques expliquent normalement l'essentiel de ces mouvements. Comme indiqué dans la déclaration d'Edimbourg, il faut, pour atténuer ces pressions migratoires, agir au niveau général de la coopération économique, notamment en pratiquant une politique commerciale libérale ainsi que des formes efficaces de coopération au développement. Mais l'action au niveau local peut aussi contribuer à réduire ces pressions.

- Disparités économiques

57. S'attaquer aux disparités économiques en tant que cause profonde de la pression migratoire place l'Union et ses Etats membres devant des défis particuliers. L'expérience a montré que la coopération au développement ne peut pas à elle seule remédier à ces disparités économiques : elle doit aller de pair avec des politiques en matière de gestion de la dette, de commerce international et d'investissements, puisque l'environnement économique général des pays en développement est conditionné dans une large mesure par leurs termes de l'échange et par leur capacité d'attirer ou d'obtenir des investissements étrangers. Un autre facteur du développement économique réside dans les progrès vers l'intégration économique régionale. La propre expérience de la Communauté européenne montre qu'un tel processus peut améliorer considérablement les possibilités de croissance économique. Pour inclure tous ces aspects dans l'approche globale et pour les rendre opérationnels, il faudra mobiliser la majeure partie des relations économiques extérieures et des relations de développement de l'Union et de ses Etats membres.

58. Dans sa communication de mai 1992 sur la politique de coopération au développement d'ici l'an 2000, la Commission a noté qu'il existe des relations entre certains mouvements migratoires et la politique de coopération au développement. Le meilleur remède à ces pressions migratoires consisterait à promouvoir la croissance économique dans les pays en développement. Il conviendrait d'améliorer l'intégration d'une politique migratoire active dans les politiques générales de coopération au développement et dans les relations économiques extérieures. La concentration et la coordination des politiques de coopération au développement de la Commission et des Etats membres pourraient contribuer à cette amélioration. Les effets d'une telle approche globale ne se feront toutefois sentir qu'à long terme.

59. Néanmoins, des cas particuliers pourraient justifier une aide au développement spécifique : les pays en développement qui sont gravement affectés par l'exode des

cerveaux, les pays en développement qui doivent eux-mêmes faire face à une forte pression migratoire en provenance d'autres pays et les pays en développement qui sont disposés à coopérer activement à la mise en oeuvre d'un programme de rapatriement organisé.

60. La Commission a financé un projet mis en oeuvre par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) en vue d'encourager et de faciliter le retour et la réintégration de travailleurs africains qualifiés qui séjournent dans des pays industrialisés. La Commission veut ainsi contribuer à inverser l'exode des cerveaux et ses effets pour certains pays de l'Afrique subsaharienne. Les résultats de ce projet ont été évalués en vue de prendre une décision sur le soutien durable à un programme de ce type.
61. Dans le même ordre d'idées, il serait possible d'établir des programmes d'échange spéciaux. Ce genre de programmes tels qu'il en existe déjà dans le cadre de la coopération avec les pays tiers du bassin méditerranéen, offrent à des groupes cibles identifiés une possibilité de séjourner dans l'Union temporairement afin de poursuivre des études ou d'acquérir une expérience du travail. Il faut ici définir soigneusement les conditions auxquelles ce séjour temporaire serait autorisé : il devrait être clair dès le départ que les bénéficiaires devront ensuite rentrer dans leur pays d'origine.
62. Dans la pratique, la plupart des réfugiés n'atteignent pas l'Europe, mais restent dans des pays en développement. Les efforts entrepris par ces pays, généralement en étroite coopération avec le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), sont appuyés par l'Union et ses Etats membres. Une partie de l'aide au développement, et en particulier de l'aide humanitaire, fournie par l'Union et ses Etats membres sert à soutenir ces pays.
63. Le HCR et l'OIM ont aussi été extrêmement actifs dans le passé pour mettre en place des programmes de rapatriement organisé chaque fois que c'était possible. Par exemple, le plan d'action global pour le Vietnam a permis à un grand nombre de personnes de rentrer dans leur pays d'origine en toute sécurité et dans la dignité. Le succès de tels programmes dépend fortement du soutien, entre autres, de l'Union et de ses Etats membres. Lors de leur réunion à Athènes en novembre 1993, les ministres responsables des questions d'immigration des 32 pays membres du Conseil de l'Europe ont également attiré l'attention sur le développement de programmes soigneusement conçus en vue d'aider les personnes qui rentrent volontairement dans leur pays d'origine, par exemple les réfugiés disposés à rentrer chez eux pour y contribuer à la reconstruction d'une société démocratique.

- Pressions démographiques

64. Un facteur qui risque de prendre de plus en plus d'importance est la situation démographique dans un certain nombre de pays d'origine. Dans son rapport sur l'état de la population mondiale en 1993, le Fonds des Nations unies pour les activités en matière de population (FNUAP) observe ce qui suit :

"Bien que les taux de croissance de la population aient diminué dans la plupart des pays en développement, le nombre d'habitants est en augmentation rapide. L'augmentation rapide du nombre de jeunes atteignant l'âge de la fertilité maximale recèle un potentiel d'accroissements encore plus importants à l'avenir. Toute incitation démographique à émigrer sera amplifiée au cours des deux ou trois prochaines décennies à mesure que la population - et, par conséquent, le nombre d'émigrants potentiels - augmentera. La combinaison des pressions démographiques et des déséquilibres économiques pourrait produire une migration massive des pays pauvres vers les pays riches."

65. Il faudra que l'Union et ses Etats membres continuent d'aider les pays en développement dans leurs efforts en matière de politique démographique et contribuent à une action efficace au niveau international. Comme mentionné dans la résolution adoptée par le Conseil Développement en novembre 1992, l'aide devrait surtout concerner les secteurs suivants : promouvoir la santé des femmes dans leurs sociétés, favoriser l'alphabétisation, améliorer la qualité des services sociaux accessibles au niveau local et fournir des services de planning familial qui ne soient ni coercitifs ni discriminatoires et qui ne portent pas atteinte aux droits fondamentaux de l'homme.

- Considérations environnementales

66. Les facteurs environnementaux peuvent aussi constituer des causes profondes d'une pression migratoire occasionnelle ou de longue durée. Le HCR et le FNUAP ont fait valoir que ces facteurs sont souvent négligés. Il est évident que des catastrophes naturelles telles que des inondations ou une extrême sécheresse tendent à engendrer des flux migratoires, les populations quittant les régions touchées pour gagner des régions ou des pays plus sûrs. Des processus à plus long terme tels que l'érosion et la désertification ou encore l'augmentation du niveau de la mer peuvent aussi engendrer des flux migratoires. L'Union et ses Etats membres devront continuer de répondre aux catastrophes naturelles en offrant un niveau approprié d'aide humanitaire. La prise en compte de la dimension environnementale, déjà préconisée dans la communication de la Commission intitulée "Vers un développement soutenable" et prévue dans le contexte de l'évaluation à mi-parcours de Lomé IV, s'intéressera aussi aux causes profondes des pressions migratoires dans le long terme, en assurant une meilleure gestion des ressources naturelles des pays en développement.

- Action au niveau local

67. En plus des mesures macroéconomiques à plus long terme (qui, par définition, mettront du temps à donner des résultats tangibles et auront peut-être même dans un premier temps des effets contraires en provoquant par exemple un exode des cerveaux), il faudra aussi agir au niveau local. Dans ce contexte, la question clé consiste à savoir ce qui incite les immigrants irréguliers en puissance à quitter leur pays d'origine et à choisir la Communauté comme destination. Il semble que tous les groupes n'ont pas le même comportement et que ce sont, par exemple, plutôt

les personnes qualifiées qui ont tendance à émigrer³. Cela suggère que l'établissement d'un "profil" des immigrants actuels et potentiels pourrait apporter une contribution importante à l'élaboration de stratégies et de programmes à mettre en oeuvre au niveau des pays ou régions d'origine⁴.

68. Il sera nécessaire d'associer les pays d'origine à ce processus dès le départ : c'est seulement dans le cadre d'un dialogue avec les pays concernés que des mesures efficaces peuvent être prises. Ces mesures pourront par exemple être d'ordre économique et social. Il se pourrait que la migration internationale soit la conséquence d'une migration interne des zones rurales vers les zones urbaines. Dans de tels cas, il pourrait être opportun de concentrer les efforts sur ces mouvements internes, soit en réalisant des projets de développement à forte intensité de main-d'oeuvre dans ces zones rurales, soit en améliorant les conditions de logement et de travail dans les zones urbaines, en particulier dans les villes de petite et moyenne dimension, et de préférence en combinant ces deux types d'action.

³ Des études relatives à différents pays mettent cette tendance en évidence : une étude réalisée en 1992 par l'université d'Amsterdam pour le ministère néerlandais du bien-être, de la santé publique et de la culture a montré que c'était le cas pour les demandeurs d'asile. Des études effectuées par la Commission sur les pays du Maghreb ont fait ressortir des tendances identiques pour les immigrants clandestins en provenance de ces pays.

⁴ Le programme d'information sur les migrations, mis en place à Budapest à la suite d'une initiative commune du Conseil de l'Europe et de l'OIM, fournit également des études précieuses sur le profil des émigrants potentiels des pays d'Europe centrale et orientale ainsi que sur leurs motivations.

III.3. Maîtriser les flux migratoires

III.3.1. Introduction

69. La maîtrise des flux migratoires restera un élément indispensable dans le cadre de l'approche globale. Les politiques portant sur les causes profondes, telles qu'elles sont décrites dans la section III.2 ci-dessus, visent principalement à réduire la pression migratoire dans le long terme. Des mesures ayant pour but de maîtriser les flux migratoires resteront donc nécessaires dans un avenir prévisible.
70. La première tâche pour maîtriser les flux migratoires consiste à formuler des principes de base afin de tenir compte de la distinction entre pression migratoire et autres formes de migration. Les politiques d'admission refléteront nécessairement cette distinction : elles ne peuvent pas être purement restrictives car elles doivent respecter les obligations internationales et les traditions humanitaires en général. Par conséquent, maîtriser les flux migratoires n'implique pas nécessairement y mettre un terme : il s'agit en fait de gérer les flux migratoires. En définissant des motifs d'admission en termes clairs, il sera possible de transposer ces principes en politiques concrètes. Un autre élément essentiel pour la maîtrise des flux migratoires consistera à définir et appliquer des politiques en vue de faire face aux formes de migration irrégulières.
71. Tout au long de ce chapitre, l'accent sera mis sur la nécessité d'harmoniser les politiques en matière d'immigration et d'asile. Loin d'être une idée nouvelle, cela correspond à une approche approuvée par le Conseil européen, qui a demandé en 1991 aux ministres de l'immigration d'accomplir des progrès substantiels dans l'harmonisation des législations relatives à l'immigration et à l'asile avant la fin de 1993. Les raisons qui justifient cette approche commune tiennent en partie à l'intensification des pressions migratoires subies par la quasi-totalité des Etats membres. Les Etats membres ont compris que leurs politiques d'immigration et d'asile sont de plus en plus interdépendantes, l'adoption de nouvelles mesures dans un Etat membre pouvant avoir des effets directs sur les mouvements migratoires vers les Etats membres voisins.

III.3.2. Politiques d'admission

72. Bien que la communication de 1991 sur l'immigration et le programme de travail de Maastricht de 1991 aient tous deux fait référence à des principes de base devant sous-tendre les politiques d'admission, les discussions entre les Etats membres ont généralement été concentrées sur les propositions d'harmonisation plus spécifiques contenues dans le programme de travail. Cette approche semble justifiée dès lors que les principes généraux applicables à chaque motif d'admission sont définis au cours du processus d'harmonisation. Dans les paragraphes qui suivent, on entreprend de passer en revue les travaux accomplis dans ces domaines et d'identifier les questions qui restent à traiter, tout en exposant un certain nombre de considérations de base pertinentes pour chacun des motifs d'admission.

73. Les ministres de l'immigration se sont d'abord attaqués au dossier de l'admission à des fins de regroupement familial, sujet sur lequel ils ont adopté une résolution à Copenhague en juin 1993. Cette résolution reflète le principe selon lequel le regroupement familial est intrinsèquement lié au droit de mener une vie de famille tel qu'il est reconnu par la convention européenne des droits de l'homme. La résolution précise quelles catégories de membres de la famille peuvent faire valoir leur droit au regroupement familial et énonce des conditions générales pour l'admission.
74. Le regroupement familial revêt une importance considérable pour les ressortissants de pays tiers qui séjournent légalement dans l'Union, et le succès des politiques d'intégration peut être affecté par les politiques en matière de regroupement. Eu égard à l'importance de la sécurité juridique dans ce domaine pour les ressortissants de pays tiers qui séjournent légalement dans l'Union, un instrument légalement contraignant tel qu'une convention pourrait offrir une base plus solide et s'attaquer aux différences qui subsistent dans les pratiques des Etats membres en la matière. Ces différences portent notamment sur les délais d'attente, sur l'âge maximal des enfants pouvant être admis à des fins de regroupement familial, sur les politiques à l'égard de la seconde génération et sur les politiques relatives à l'admission des partenaires non mariés, des parents au second degré et des enfants adoptés ainsi que sur le statut juridique des membres de la famille ainsi admis.
75. D'autres aspects des politiques d'admission en cours d'examen au Conseil ont trait à l'admission des étudiants, des travailleurs et des indépendants. Il convient de mener ces travaux à terme. Dans le cas des étudiants, la Commission est d'avis que les politiques d'admission devraient être fondées sur le principe général selon lequel il convient d'accueillir favorablement la migration qui va dans le sens d'une meilleure compréhension et d'une meilleure connaissance des règles sociales de l'autre partie. Toutefois, il est tout aussi important d'éviter des politiques entraînant un exode des cerveaux dans les pays d'origine. Il conviendrait donc d'élaborer des politiques propres à éviter que les intéressés ne restent dans le pays d'accueil après la fin de leurs études.
76. Les politiques d'admission concernant les travailleurs et les indépendants ont varié au fil des années en fonction des besoins économiques de la Communauté. Dans ce domaine, il semble extrêmement judicieux de s'accorder sur les principes de base régissant les politiques d'admission à l'égard des ressortissants de pays tiers qui séjournent légalement dans l'un des Etats membres. Ce sujet, qui est étroitement lié aux politiques d'intégration, sera traité plus longuement dans la section III.4.
77. La prochaine étape dans la formulation des principes de base qui sous-tendent les politiques d'admission applicables aux travailleurs et aux indépendants devrait consister à définir des principes pour l'admission des autres ressortissants de pays tiers. Eu égard à la situation actuelle de l'économie et du marché du travail, ces politiques d'admission devront généralement conserver un caractère restrictif à court terme. Cela implique que la fixation de quotas, mesure qui a été suggérée

comme étant un moyen d'alléger la pression migratoire, ne correspond pas à la situation économique à court terme.

78. L'approche à plus long terme de la question de l'immigration liée à l'emploi devra aussi tenir compte, nécessairement, de l'évolution de la situation économique et de celle du marché du travail dans la Communauté. Le Livre blanc de la Commission "Croissance, compétitivité, emploi" a mis l'accent sur la promotion de la croissance et de la compétitivité et sur la lutte contre le chômage. Dans une perspective à plus long terme, il faudra aussi tenir compte de l'incidence des changements démographiques sur le marché du travail. Il faudra donc suivre étroitement l'évolution du marché du travail pour faire en sorte que les politiques d'admission soient à même de s'adapter à des demandes nouvelles. Ces analyses devraient aussi pouvoir faire la distinction entre phénomènes conjoncturels à court terme et changements structurels, car il faut avoir une image claire de l'évolution à long terme de l'offre et de la demande de travail. S'il devait apparaître qu'il existe un besoin à long terme pour une offre de main-d'oeuvre supplémentaire, l'analyse devrait entreprendre de définir les coûts et les avantages qu'il y aurait à autoriser une immigration afin de répondre à ce besoin. La fixation de quotas ne devrait être envisagée que si l'analyse devait révéler que les effets nets seraient positifs.
79. Quel que soit le résultat de cette analyse générale, il existe de bonnes raisons de s'abstenir d'appliquer des politiques restrictives dans le cas des programmes de travail temporaire, en particulier les programmes mis au point dans le cadre de l'approche portant sur les causes profondes, à condition que cela n'équivaille pas à une "rotation des emplois", ainsi que pour l'admission des travailleurs frontaliers et saisonniers, catégories qu'il faudrait définir avec précision.
80. Un aspect de la politique d'admission qui n'a pas encore été traité est celui de l'admission pour raisons humanitaires. Comme expliqué dans le programme de travail de 1991, l'harmonisation de cette politique est difficile étant donné que, par définition, l'admission pour raisons humanitaires dépend des circonstances propres à chaque cas individuel. Néanmoins, au stade actuel, on pourrait utilement examiner dans quelle mesure les pratiques des Etats membres autorisent l'admission de groupes vulnérables déterminés. Une attention particulière pourrait par exemple être accordée à la situation des femmes victimes de harcèlement sexuel ou de réseaux de trafiquants, catégorie à l'égard de laquelle le Parlement européen a récemment exprimé sa préoccupation.

III.3.3. Réfugiés et autres personnes ayant besoin d'une protection internationale

81. D'un point de vue analytique, les mouvements et la pression migratoires devraient être examinés sous toutes leurs formes, c'est-à-dire indépendamment de la question de savoir s'ils sont ou non en rapport avec le droit d'asile. Mais, parallèlement, les arguments qui ont été exposés dans la communication de 1991 sur le droit d'asile restent valides : les politiques d'asile sont distinctes par le fait qu'elles visent à répondre à un problème humanitaire. Le principe du non-refoulement tel qu'il figure dans la convention de Genève de 1951 exige des Etats parties à la

convention qu'ils soient scrupuleux lorsqu'il s'agit d'établir quels demandeurs d'asile sont des réfugiés au sens de l'article 1A. Les réfugiés ont le droit d'être protégés. En n'accordant pas cette protection, les Etats parties à la convention violeraient son principe le plus fondamental et violeraient même le Traité proprement dit puisque ladite convention est explicitement mentionnée à l'article K.2 du TUE. Il est par définition impossible d'agir sur le nombre des réfugiés auxquels les Etats membres sont tenus d'accorder leur protection. Par conséquent, les politiques d'asile sont distinctes par le fait qu'elles ont pour but de gérer l'examen des demandes d'asile de sorte que chaque demande puisse être traitée de manière efficace et impartiale.

82. Le programme de travail de 1991 et la communication de 1991 sur le droit d'asile ont analysé les différents aspects de la politique d'asile qu'il conviendrait d'harmoniser. Des progrès considérables ont été accomplis en définissant les principes directeurs dans diverses résolutions. Le plan d'action approuvé par le Conseil européen de Bruxelles en décembre 1993 a retenu les sujets suivants comme requérant une attention prioritaire en 1994 :

- a) l'application harmonisée de la définition du "réfugié" conformément à l'article 1A de la convention de Genève;
- b) l'établissement de normes minimales pour les procédures d'asile.

On trouvera aux paragraphes qui suivent les mesures jugées nécessaires pour traiter ces sujets prioritaires, ainsi que des suggestions de mesures à prendre sur d'autres aspects connexes.

a) Application harmonisée de la définition du "réfugié"

83. Pour harmoniser l'application de la définition du "réfugié", il faut s'intéresser à deux aspects distincts : d'une part, il faut mettre au point des indicateurs généraux concernant les aspects juridiques de la notion de réfugié; d'autre part, il faut disposer d'indicateurs relatifs aux pays d'origine pour compléter ces indicateurs généraux afin de les rendre applicables aux cas individuels. Le Conseil a donc décidé que les groupes d'experts compétents au sein du Conseil entreprendraient les travaux sur ces deux aspects. Le HCR s'est déjà déclaré prêt à contribuer à ces travaux. La Commission se félicite de cette évolution, qui pourrait préparer d'importants efforts en vue de définir des normes.

b) Normes minimales pour les procédures d'asile

84. L'augmentation du nombre des demandeurs d'asile a incité les Etats membres à agir pour mettre au point des procédures d'asile plus efficaces et créer entre eux un mécanisme afin de déterminer quel Etat membre devrait être responsable du traitement d'une demande d'asile (convention de Dublin). Cette convention représente aussi une mesure compensatoire importante pour la réalisation d'un espace européen sans frontières intérieures.

85. Si ces approches ont toutes un rôle utile à jouer, l'introduction d'un système de filtrage afin d'exclure certaines catégories de demandes d'asile des procédures d'examen sur le fond, dans le but notamment de repérer les demandes manifestement non fondées, comporte le risque que les Etats membres, pour peu qu'ils ne soient pas extrêmement prudents, ne violent eux-mêmes involontairement le principe du non-refoulement. Il sera donc difficile d'exclure des catégories entières de demandes de la procédure d'examen sur le fond : comme réaffirmé dans la résolution de 1992 sur les demandes d'asile manifestement non fondées, chaque demande devrait être examinée séparément, le demandeur d'asile devant avoir la possibilité d'expliquer pourquoi il devrait faire l'objet d'une exception à la règle générale de la non-admissibilité, même s'il vient d'un pays où il n'y a généralement pas de raison de craindre des persécutions ou s'il existe un pays tiers d'accueil.

86. Les résolutions adoptées en 1992 sur les demandes d'asile manifestement non fondées et sur la notion de pays tiers d'accueil ont constitué le premier pas accompli par les ministres de l'immigration en vue de définir des normes harmonisées pour la procédure d'asile. La Commission est d'avis que la nécessité de procurer la sécurité juridique dans ce domaine aussi bien pour les demandeurs d'asile que pour les Etats membres pourrait justifier que la matière de ces résolutions soit elle aussi traitée de manière plus globale dans le cadre d'une convention.

87. Par ailleurs, le développement de procédures équitables et efficaces suppose que les Etats membres s'accordent sur les principes essentiels devant sous-tendre la procédure d'asile. Bien que cette question sensible touche aux traditions juridiques fondamentales de chaque Etat membre, il conviendrait d'examiner la possibilité de définir, en matière d'équité et d'efficacité, des critères objectifs qui fixeraient un cadre général tout en laissant le soin à chaque Etat membre de compléter la procédure d'asile quant à son contenu précis. En ce qui concerne les principes en

cause, des orientations peuvent être trouvées dans diverses conclusions d'EXCOM⁵ ainsi que dans le manuel des procédures et critères pour déterminer le statut de réfugié, préparé par le HCR.

88. Les critères d'efficacité concerneraient l'accès aux différentes étapes de la procédure d'asile ainsi que la durée de ces étapes. Ils devraient tenir compte de la nécessité de faire en sorte que l'asile reste accessible. Outre les considérations mentionnées ci-dessus, fondées sur des textes approuvés au niveau international, la gestion des flux migratoires exige une telle approche : en l'absence de mesures actives pour réduire les pressions migratoires, les demandeurs d'asile en puissance risquent de se transformer en immigrants clandestins si les procédures d'asile cessent d'être accessibles. Il est peu probable que le coût d'une lutte efficace contre l'immigration clandestine soit inférieur au coût actuel du traitement des demandes d'asile. En revanche, la procédure d'asile présente l'avantage que, dans la majorité des cas, et en particulier dans le cas des demandes manifestement non fondées, les coordonnées des demandeurs sont connues ou faciles à obtenir, tandis que dans le cas de l'immigration irrégulière, des efforts considérables doivent, presque par définition, être accomplis pour localiser les intéressés.
89. Les critères d'équité concerneraient entre autres le droit de faire appel et les conditions d'accueil. Sur ce dernier point, les pratiques des Etats membres sont encore très différentes et il pourrait se révéler difficile de réaliser une harmonisation totale : le programme de travail de 1991 et la communication de 1991 sur le droit d'asile ont toutefois indiqué qu'un rapprochement des politiques d'accueil devrait être possible. Ces critères devraient de surcroît s'intéresser aux procédures à appliquer à des groupes particulièrement vulnérables tels que les femmes et les mineurs (non accompagnés). Ces groupes peuvent souvent prétendre à un traitement spécial tenant compte des difficultés particulières qu'elles peuvent avoir pour présenter leur dossier de demande d'asile.
90. L'adoption de critères pour des procédures d'asile équitables et efficaces applicables partout dans l'Union représenterait un pas significatif vers la définition d'une politique commune en matière d'asile.

c) Autres mesures nécessaires

91. Au-delà des priorités immédiates retenues par le Conseil européen, on pourrait aussi s'intéresser utilement au problème mentionné dans le programme de travail de 1991, à savoir les cas qui ne relèvent pas de l'article 1A de la convention de Genève, mais dans lesquels les Etats membres ont pour politique générale, pas toujours pour les mêmes raisons, de ne pas exiger des intéressés qu'ils retournent dans leur pays d'origine. Etant donné que cela concerne dans la pratique un nombre considérable de cas, la recherche d'un certain degré d'harmonisation semble souhaitable.
92. De plus, l'expérience récente, notamment les leçons à tirer de la tragédie dans l'ex-Yougoslavie, suggère qu'il conviendrait maintenant d'examiner aussi les

⁵ Comité exécutif du HCR.

questions de la protection temporaire et des problèmes d'absorption temporaires.

93. Les Etats membres ont répondu de différentes manières au problème des personnes fuyant l'ex-Yougoslavie, souvent en introduisant des régimes de protection temporaire pour les groupes vulnérables de façon à éviter un recours massif aux procédures d'asile. Ces régimes doivent être accueillis comme une démarche positive pour faire face à des situations d'afflux massif. Certains Etats membres ont adopté une législation spécifique afin de disposer d'une base juridique solide; d'autres ont recouru au mécanisme du séjour temporaire. Deux Etats membres au moins sont allés plus loin en examinant les demandes d'asile individuelles et en accordant à un grand nombre des personnes concernées l'admission en qualité de réfugié ou pour des raisons humanitaires. Il devrait être possible de tirer parti de cette expérience et d'harmoniser ces régimes en vue d'élaborer un système européen uniforme de protection temporaire. Cette harmonisation éviterait que les flux migratoires de ce genre ne changent de destination en fonction des différences entre les législations nationales. Elle garantirait aussi un niveau de protection minimal pour les personnes concernées, quel que soit l'Etat membre offrant cette protection.
94. Une telle approche harmonisée devrait répondre aux questions suivantes :
- comment reconnaître qu'une situation donnée engendre la nécessité d'une protection temporaire ?
 - quels sont les droits juridiques des personnes qui bénéficient de la protection temporaire ?
 - au bout de combien de temps l'admission pour un séjour de longue durée doit-elle être accordée ?
95. Pour ce qui est de la première question, il conviendrait de tenir compte notamment des facteurs suivants : la survenance d'un afflux massif ou la probabilité que l'Union doive faire face incessamment à un tel afflux; l'indication, par le HCR, qu'une aide et une protection adéquates ne sont pas disponibles dans la région d'origine ou que l'Union elle-même pourrait être considérée comme faisant partie de la région d'origine, comme c'est le cas pour l'ex-Yougoslavie. La décision aux termes de laquelle une situation donnée engendre la nécessité d'une protection temporaire devrait aussi régler la question de savoir qui doit en bénéficier. Dans certains cas, la protection temporaire devra être accordée à tous les groupes concernés; dans d'autres, il pourrait se révéler possible d'établir des critères pour certains groupes vulnérables; dans d'autres encore, le bénéfice du régime pourrait n'être accordé qu'aux groupes spécifiquement désignés par le HCR ou d'autres organisations d'aide.
96. Tout régime de protection temporaire devrait définir les droits juridiques des bénéficiaires. L'aspect essentiel de ces régimes est leur caractère temporaire, mais la durée totale de la protection dépend de l'évolution de la situation dans le pays d'origine. Il faudrait donc évaluer à intervalles réguliers si le régime de protection doit être maintenu ou si des programmes de rapatriement organisé peuvent être mis en oeuvre. Il conviendrait de trouver un juste équilibre entre les intérêts des personnes concernées et les intérêts des Etats membres.
97. La troisième question se posera quand la situation dans le pays d'origine reste telle

qu'une protection est nécessaire pendant longtemps. La question se posera ultérieurement de savoir s'il est encore justifié de renvoyer dans leur pays d'origine les personnes ayant besoin d'une protection internationale quand la situation s'y sera finalement améliorée. Inévitablement, plus un étranger séjourne dans un pays, plus il y développe des liens. Lorsque la protection temporaire s'étend sur plusieurs années, il est très probable qu'elle s'accompagne d'un certain degré d'intégration, jusqu'au moment où il cesse d'être raisonnable d'exiger des personnes concernées qu'elles retournent dans un pays avec lequel elles n'entretiennent plus de liens étroits bien qu'il s'agisse de leur pays d'origine.

98. L'autre question à examiner dans le contexte de la maîtrise de l'immigration est celle d'une politique efficace pour résoudre les problèmes d'absorption temporaires. L'expérience a montré qu'en cas d'afflux massif imprévu de personnes ayant besoin d'une protection internationale, il peut y avoir une pénurie temporaire de logements et autres installations. A l'heure actuelle, aucun suivi cohérent des problèmes d'absorption n'est assuré. L'Union pourrait prendre l'initiative de créer un tel système de suivi, sur la base d'un échange de vues au sujet des meilleurs enseignements pratiques tirés de l'expérience. Une coordination permanente entre les divers services concernés pourrait être mise en place. Il serait alors possible de prendre les dispositions nécessaires sur la base d'estimations chiffrées (nombre d'intéressés, coût) et d'élaborer des dispositifs d'intervention pour faire face aux situations d'urgence. Sur la base de ces informations, l'Union pourrait essayer d'établir une sorte d'interconnexion entre les capacités nationales d'absorption.
99. Cette interconnexion ne devrait pas nécessairement passer par un arrangement formel pour le partage de la charge, mais offrirait des garanties réciproques aux Etats membres : ils sauraient que, s'ils étaient confrontés à de sérieux problèmes dans la mise en oeuvre de leur politique d'accueil, ils ne seraient pas seuls, mais pourraient compter sur le soutien actif des autres Etats membres et de l'Union elle-même.
100. Dans le contexte d'une interconnexion de ce genre, il est bon de signaler que le Parlement européen a demandé à la Commission d'élaborer un projet relatif à un Fonds européen pour les réfugiés⁶. Il semble logique de recourir à un tel fonds pour faire face à des situations d'urgence rencontrées par les Etats membres, par exemple un afflux massif, qui pourraient amener un Etat membre à assumer, sur une base strictement volontaire et/ou pour des raisons géographiques, la responsabilité d'accueillir davantage de personnes ayant besoin d'une protection internationale qu'il n'aurait à le faire selon les critères figurant dans la convention de Dublin. Un tel fonds pourrait également servir à aider les Etats membres qui, confrontés à des pressions nouvelles, ne disposent pas des capacités administratives nécessaires pour y faire face.
101. L'Union et ses Etats membres ne devraient pas seulement se soucier de ce qui se passe à l'intérieur; l'application du principe du pays tiers d'accueil aux pays de transit concernera en particulier les pays voisins d'Europe centrale et orientale, qui

⁶ Point 7 de la résolution A3-0280/92 adoptée par le PE le 18 novembre 1992.

sont souvent des pays de transit. Les débats au Conseil de l'Europe et un rapport récent du HCR montrent que la mise en oeuvre de politiques d'asile pose de graves problèmes budgétaires et opérationnels à ces pays. Pour les aider, le HCR participe à la création d'institutions en mettant l'accent sur l'adoption de procédures d'asile équitables et efficaces. L'Union devrait prendre une part active à ces activités, étant donné que le succès de l'application du principe du pays tiers d'accueil aux pays d'Europe centrale et orientale dépendra de la manière dont ils font face au problème. Un Fonds européen pour les réfugiés pourrait être une source de financement pour des projets impliquant les ONG actives en Europe centrale et orientale.

III.3.4. Immigration illégale

102. Eu égard à l'intensification des pressions migratoires et à la limitation croissante des possibilités d'immigration légale, les personnes désireuses d'émigrer vers l'Union continueront selon toute probabilité de le faire illégalement. La politique globale préconisée dans la présente communication exige une attitude ferme et claire pour lutter contre ce phénomène. Les formes d'immigration illégales contrarient les effets des politiques d'admission, portent préjudice aux politiques visant à intégrer les immigrés légaux et placent les intéressés dans une situation de vulnérabilité. L'Union doit donc mener une politique active pour prévenir et combattre les mouvements migratoires illégaux.
103. L'immigration illégale revêt diverses formes. Dans certains cas, les intéressés essaient d'entrer sur le territoire de l'Union illégalement en se soustrayant aux contrôles ou en utilisant de faux documents. Dans d'autres cas, des personnes qui sont entrées légalement dans l'Union se placent elles-mêmes dans une situation irrégulière en prolongeant leur séjour ou en enfreignant les règles convenues lors de leur admission (par exemple en exerçant un emploi).
104. Les travaux sur les mesures pertinentes mentionnées dans le programme de travail de 1991 ont été concentrés sur l'éloignement. Les ministres de l'immigration ont adopté en juin 1993 une recommandation concernant les contrôles et l'éloignement des ressortissants des pays tiers séjournant ou travaillant illégalement. L'approche globale pour combattre le problème de l'immigration clandestine appelle des mesures à plusieurs niveaux. Il est possible de distinguer quatre principaux éléments :
- a) mesures visant à prévenir l'entrée des immigrants clandestins sur le territoire de l'Union;
 - b) mesures visant à repérer les personnes en séjour irrégulier dans l'Union;
 - c) définition de normes minimales pour le traitement des immigrants clandestins;
 - d) mesures visant à faciliter le rapatriement des immigrants clandestins.
- a) Mesures préventives
105. Les mesures en vue de s'attaquer aux causes profondes de la pression migratoire ont été exposées dans la section III.2.2. Au-delà de ces mesures, la lutte contre l'immigration illégale exige que l'on agisse préventivement, avant que les personnes concernées n'aient pénétré sur le territoire de l'Union. Des travaux sont en cours

dans le cadre du Conseil en ce qui concerne l'échange d'informations sur les filières et les trafiquants, mais il faut les rendre plus systématiques. A cet égard, une coopération étroite avec les pays de transit et les pays d'origine serait précieuse pour obtenir les informations nécessaires afin de prendre des mesures contre les trafiquants. La lutte contre les passeurs connus doit veiller à ne pas priver les personnes ayant besoin d'une protection internationale de toute possibilité de quitter leur pays d'origine.

106. Des contrôles rigoureux aux frontières extérieures et la politique en matière de visas joueront aussi un rôle pour dissuader les candidats à l'immigration clandestine et lutter contre ce phénomène. Le projet révisé de convention sur le franchissement des frontières extérieures, présenté récemment par la Commission, fixe clairement le cadre pour des contrôles systématiques et efficaces aux frontières. La première priorité devrait maintenant être l'adoption de cette convention. A plus long terme, il faudra aussi assurer le suivi de son application. Des mesures seront également envisagées pour soutenir des projets spécifiques en faveur d'Etats membres confrontés à des problèmes en raison de leur situation géographique.

b) Mesures visant à repérer les personnes en séjour irrégulier dans l'Union

107. Les mesures préventives et les contrôles plus systématiques aux frontières, tels qu'ils sont envisagés ci-dessus, seront importants pour lutter contre l'immigration clandestine, mais ne peuvent pas être entièrement efficaces pour la faire cesser. Les mesures permettant de repérer les personnes qui séjournent irrégulièrement dans l'Union continueront donc aussi de jouer un grand rôle. Cette question a été évoquée dans la recommandation de 1993 sur les politiques d'éloignement, qui mentionne, entre autres, l'importance des contrôles internes. C'est incontestablement un terrain sensible, puisque la localisation des immigrants en situation irrégulière relève généralement de la compétence des forces de police et doit être vue dans le contexte d'une large gamme d'autres priorités, parmi lesquelles la lutte contre la criminalité en général figure vraisemblablement au premier rang.

108. Le programme de travail de 1991 et la communication de 1991 sur l'immigration ont proposé d'autres solutions à ce problème complexe. L'accent y a été mis sur les efforts visant à rendre difficile dans la pratique pour les personnes en situation irrégulière de rester. Leurs différentes sources de revenus constituent un bon point de départ. En règle générale, ces personnes ont deux principales sources de revenus : les allocations au titre de divers systèmes d'aides publiques et les revenus tirés du travail clandestin. Dans l'introduction du programme de travail de 1991, il était indiqué, d'une part, qu'"il faudra veiller à ce que les mesures d'ordre social ne constituent pas une invitation au séjour illégal, étant entendu que, pour des raisons humanitaires ou d'urgence, des personnes séjournant illégalement pourraient bénéficier de ces mesures" et, d'autre part, que "la politique visant à la réduction de l'emploi illégal devra être intensifiée. A cet égard, le rôle de l'employeur qui s'en rend coupable et abuse de la précarité de la position de l'étranger séjournant clandestinement devra occuper une place centrale". La communication de 1991 sur l'immigration a donné des indications encore plus précises sur ce dernier point :

"La Commission, dans un souci d'efficacité, serait disposée à reprendre sou une

forme appropriée sa proposition relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant la lutte contre l'immigration illégale et le travail clandestin qui s'y rattache. A cet égard, l'on pourrait prévoir d'une part que les adjudicataires de marchés publics soient conduits à démontrer qu'ils respectent les règles du droit du travail et d'autre part la responsabilité des donneurs d'ordre en cas de non-respect des règles sur le travail clandestin par leurs sous-traitants, ou les entreprises de travail intérimaire auxquelles ils font appel."

Dans sa résolution du 18 novembre 1992, le Parlement européen a lui aussi souligné que la lutte contre l'emploi illégal est un élément important dans la lutte contre l'immigration irrégulière. La Commission reste d'avis que le rapprochement des législations destinées à lutter contre l'emploi illégal contribuerait à faciliter la lutte contre l'immigration clandestine. La Commission présentera des propositions en ce sens.

c) Définition de normes minimales pour le traitement des immigrants clandestins

109. Bien qu'il soit essentiel, pour les raisons exposées ci-dessus, de mener en général une action ferme et efficace contre l'immigration illégale, il ne faut pas oublier que les personnes concernées courent le risque d'être exploitées et sont souvent dans une situation extrêmement vulnérable. Il faudrait donc tenir compte du fait qu'elles ont elles aussi droit à une procédure équitable garantissant l'entière sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales tels qu'ils sont reconnus en droit international. En ce sens, la définition de normes minimales sera une mesure nécessaire qui contribuera simultanément à crédibiliser des politiques restrictives à l'égard de l'immigration illégale.
110. Une mesure qui donnerait une expression concrète à cette ambition serait la signature et la ratification par les Etats membres de la convention des Nations unies sur les travailleurs migrants et les membres de leur famille⁷. Cette convention est unique en ce qu'elle définit les droits de l'homme des travailleurs migrants, y compris de ceux qui se trouvent en situation irrégulière. La convention établit clairement que les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont applicables quel que soit le statut juridique du migrant concerné. Cette convention pourrait, le cas échéant, être complétée par un instrument de l'Union.

d) Mesures visant à faciliter le rapatriement des immigrants clandestins

111. Le quatrième élément est le rapatriement des personnes surprises en situation irrégulière. La meilleure forme de rapatriement reste le retour volontaire, et des programmes mis en place dans certains Etats membres, souvent en étroite coopération avec l'OIM, en vue d'encourager le retour volontaire offrent cette possibilité. Le rapport coût/efficacité de ces programmes peut se révéler favorable par comparaison avec le coût des mesures de rapatriement non volontaire, et les

⁷ La ratification de cette convention est également souhaitable pour la protection des droits des ressortissants de pays tiers qui séjournent légalement dans l'Union (voir section III.4).

programmes en question peuvent par conséquent être attrayants à la fois pour les pouvoirs publics et pour les personnes concernées. Il est toutefois important de veiller à ce qu'ils n'aient pas l'effet malencontreux d'encourager l'immigration clandestine. Rien n'a été entrepris pour rapprocher les caractéristiques des programmes de la sorte existant dans les Etats membres; il semble qu'il serait bon de le faire afin d'éviter des disparités entre les Etats membres à cet égard.

112. L'éloignement est la solution du dernier recours en ce qui concerne les personnes surprises en situation irrégulière qui ne sont pas disposées à quitter le territoire volontairement. L'éloignement est un instrument nécessaire pour montrer clairement que l'immigration irrégulière ne sera pas tolérée. Toutefois, les Etats membres ont rencontré des difficultés pratiques pour mettre en oeuvre des politiques de rapatriement dans des cas spécifiques. De telles difficultés peuvent se présenter lorsqu'il n'y a pas de liaison directe pour le transport entre l'Etat membre et le pays d'origine concerné ou lorsque le pays d'origine n'est pas enclin à coopérer.
113. Les ministres de l'immigration songeaient sans aucun doute à la première difficulté lorsqu'ils ont adopté en novembre 1992 une recommandation relative au transit à des fins d'éloignement. Aux termes de cette recommandation, les Etats membres se sont engagés à faciliter le transit par leur territoire en vue de permettre le rapatriement par voie d'éloignement. Il conviendrait d'examiner la possibilité de conclure des arrangements analogues avec des pays tiers.
114. Dans la communication de 1991 sur l'immigration et dans le programme de travail de 1991, les accords de réadmission avec des pays tiers ont été mentionnés comme un moyen de résoudre les problèmes qui peuvent parfois se poser avec les pays d'origine ou de transit. Des conclusions sur les principes directeurs applicables à l'élaboration de tels accords avec des pays tiers ont été approuvées récemment par le Conseil des ministres de la justice et des affaires intérieures. Il reste maintenant à transposer ces principes en accords formels des Etats membres avec les pays tiers concernés. A cet égard, il faut se réjouir que la conférence de Budapest, qui s'est tenue en février 1993 et à laquelle la quasi-totalité des pays d'Europe centrale et orientale ont participé, ait reconnu l'importance de ce genre d'accords de réadmission dans le contexte européen.
115. Le Conseil a également approuvé le principe consistant à établir un lien, à chaque fois que c'est possible, entre accords et pratiques de réadmission, d'une part, et accords extérieurs de l'Union et de ses Etats membres, d'autre part. De la sorte, la conclusion et l'application de tels accords de réadmission pourraient être facilitées. La mise en oeuvre de cette décision appelle des mesures de suivi de la part de la Commission et du Conseil.
116. Les accords de réadmission de ce genre peuvent avoir des conséquences importantes pour les pays concernés. Comme pays de transit, ils peuvent être confrontés à des charges considérables, d'ordre aussi bien financier que technique, puisqu'ils devront prendre en charge le rapatriement des personnes concernées. Même la réintégration de ses propres ressortissants peut engendrer pour un pays des contraintes supplémentaires sur son marché de l'emploi ou pour ses programmes d'aides publiques. L'Union devra se montrer sensible à ces aspects-là en menant une

politique d'assistance active pouvant être intégrée dans ses politiques générales visant à conclure des accords de ce type avec les pays concernés.

117. Des politiques spécifiques pourraient aussi être utilement envisagées pour certains groupes vulnérables. Citons à titre d'exemple les enfants non accompagnés. De nombreux Etats membres ont établi des lignes directrices précisant que les enfants n'ayant pas atteint un âge déterminé ne devraient pas être renvoyés dans leur pays d'origine s'ils n'y ont pas de parents ou de tuteurs qui prendront soin d'eux. En revanche, d'autres Etats membres rapatrient régulièrement des enfants même lorsque de telles garanties n'existent pas. Il s'agit donc là d'un autre domaine où l'élaboration de normes minimales serait souhaitable. De même, les politiques à l'égard des victimes d'une exploitation sexuelle devraient veiller à ce que le rapatriement des victimes ne fasse pas obstacle à des poursuites judiciaires contre les personnes responsables de cette exploitation.

III.4. Approfondir les politiques d'intégration en faveur des immigrés légaux

118. La Commission est d'avis que les politiques d'intégration et les politiques d'immigration sont étroitement liées. La propension de la société à accepter l'afflux de nouveaux migrants dépend de la perception qu'elle a de la maîtrise du phénomène par le gouvernement. Ainsi qu'il a déjà été constaté dans le rapport Braun⁸,

"on ne peut parler d'intégration de la population déjà immigrée sans évoquer la question des nouveaux flux - de travailleurs, de parents, de demandeurs d'asile, de personnes en situation irrégulière et de clandestins - dont l'intensité et la rapidité conditionnent assurément le processus d'intégration".

Plus important encore, presque tous les Etats membres sont aujourd'hui des pays d'immigration. La population immigrée est estimée à près de 10 millions de ressortissants de pays tiers séjournant légalement dans les Etats membres. Les pays suivants comptent plus de 100 000 de leurs ressortissants sur le territoire de la Communauté : Autriche, Turquie, Yougoslavie, Algérie, Maroc, Tunisie, Etats-Unis et Inde⁹.

119. L'intégration est donc un problème pour tous les Etats membres. L'intégration consiste à offrir aux migrants et à leurs descendants la possibilité de vivre "normalement" dans le pays d'accueil. Pour cela, il faut fournir aux migrants des moyens suffisants (connaissance de la langue du pays, logement, éducation, formation professionnelle, etc.) pour leur permettre d'atteindre progressivement la "parité" avec les nationaux. De la part des migrants eux-mêmes, l'intégration suppose la volonté de s'adapter au mode de vie de la société d'accueil sans perdre leur identité culturelle, ainsi que l'acceptation du fait que l'égalité des droits va de pair avec l'égalité des obligations. Cette approche semble aujourd'hui jouir d'un large crédit dans les Etats membres.
120. Si la nécessité d'une politique d'intégration active est aujourd'hui très largement reconnue dans tous les Etats membres, ces politiques elles-mêmes doivent être continuellement suivies et développées si l'on veut qu'elles puissent répondre de manière efficace à l'évolution des caractéristiques et des besoins des communautés de migrants déjà établies dans l'Union ainsi que des nouveaux arrivants. C'est pourquoi les politiques d'intégration restent au coeur même du débat politique.
121. La tendance dans les Etats membres est de confier la responsabilité de la mise en oeuvre de cette politique à des agences au niveau central comme au niveau local et de donner à ces agences le soutien de toutes sortes d'associations volontaires. Plus le nombre des intervenants augmente, plus il est difficile d'assurer la cohérence de l'action. L'attribution d'un logement social, qui suppose souvent l'intervention de l'Etat, des autorités locales et des agences spécialisées, en offre un bon exemple.

⁸ "Politiques d'immigration et intégration sociale des immigrés dans la Communauté européenne", SEC(90)1813 final, point 21.

⁹ Voir annexe I, tableau 8 A,B,C.

L'efficacité des politiques d'intégration peut aussi être compromise par ceux qui cherchent à exploiter le thème de l'immigration à des fins politiques. Il ne faut toutefois pas laisser ces difficultés dissimuler les avantages que présente, pour chaque Etat membre et pour la Communauté, la réussite des politiques d'intégration.

122. Depuis la publication de la communication de 1991 sur l'immigration, le Parlement européen a invité à de nombreuses reprises la Commission à préparer et présenter des initiatives-cadres concernant les politiques d'intégration des immigrants de pays tiers et des résolutions sur la lutte contre le racisme et la xénophobie. La Commission considère qu'il serait très intéressant de faire usage des possibilités offertes par le TUE - notamment son titre VI, qui prévoit la possibilité d'une action commune en ce qui concerne la politique à l'égard des ressortissants des pays tiers - pour développer des approches communes sur ces questions. On trouvera dans les paragraphes qui suivent un certain nombre de suggestions concernant une telle approche.
123. A cette fin, il est bon de faire la distinction entre politiques visant à améliorer la situation des ressortissants de pays tiers, politiques visant à créer l'environnement économique et socio-culturel propice à une intégration réussie, politiques visant à satisfaire les besoins d'information et à promouvoir le dialogue et politiques visant à lutter contre le racisme et la xénophobie.

III.4.1. Améliorer la situation des ressortissants de pays tiers qui séjournent légalement dans l'Union

124. Toute politique d'intégration réussie doit nécessairement comprendre plusieurs éléments. Le premier élément essentiel est la perspective d'obtenir la sécurité du statut de résident permanent. La sécurité du séjour et le statut de résident permanent pour tous ceux qui satisfont à des critères de stabilité sont des préalables essentiels pour une intégration réussie. Sans ce fondement, l'incertitude entachera d'autres aspects du processus d'intégration tels que le regroupement familial, l'accès à l'emploi, le logement, la santé, l'éducation et la formation, etc. De plus, la propre volonté d'intégration d'un immigrant dépend dans une large mesure de son sentiment de sécurité par rapport à son statut. C'est la raison pour laquelle la Commission a suggéré dans sa communication de 1991 d'envisager de créer d'un commun accord un droit de séjour permanent qui pourrait être accordé après une période appropriée.
125. Une attention particulière doit aussi être accordée au statut des membres de la famille des immigrants légaux. Il n'est pas satisfaisant que les membres de la famille continuent de dépendre du statut de l'immigrant, même après une longue durée de séjour. Les enfants et petits-enfants d'immigrants qui n'ont pas pris la nationalité de l'Etat membre où ils vivent, mais qui ont eux-mêmes séjourné dans l'Etat membre pendant une période appropriée, devraient pouvoir obtenir un statut leur procurant la sécurité lorsqu'ils ont dépassé l'âge de la scolarité obligatoire. De même, les conjoints nés à l'étranger d'immigrants établis dans le pays ou de nationaux devraient obtenir un droit de séjour autonome à l'issue d'une période appropriée. Ces personnes doivent pouvoir raisonnablement escompter qu'elles pourront rester dans le pays en cas de décès ou de départ de leur conjoint ou en cas de divorce.

126. Un autre point digne d'attention est l'obligation, dans certains Etats membres, de détenir un permis de résidence distinct du permis de travail qui a déjà été accordé. Cette obligation engendre une duplication des tâches administratives et est source d'insécurité pour l'immigrant. La duplication des tâches est onéreuse et inutile, tandis que l'insécurité va à l'encontre de l'objectif d'intégration.
127. Dans sa communication de 1991, la Commission a aussi émis l'opinion que la logique du marché intérieur implique l'élimination de la condition de nationalité pour l'exercice de certains droits. Un premier pas dans cette direction consisterait à autoriser les ressortissants de pays tiers à se déplacer librement dans l'Union grâce à leur permis de séjour, qui se substituerait à toute obligation de visa. Les accords de Schengen prévoient un tel droit de libre circulation, mais ils ne sont applicables qu'aux pays signataires. La Commission estime que ce droit devrait être garanti aussi pour l'ensemble de l'Union. Dans ce contexte, elle a d'une part proposé, en ce qui concerne le franchissement des frontières extérieures, de donner une valeur équivalente à celle d'un visa au permis de séjour des ressortissants de pays tiers qui séjournent légalement dans l'un des Etats membres. Cette proposition a été incluse dans le projet de convention sur le franchissement des frontières extérieures des Etats membres, que la Commission a soumis au Conseil¹⁰. D'autre part, afin de permettre aux ressortissants de pays tiers qui séjournent légalement dans un Etat membre de circuler librement dans l'Union pour des séjours de courte durée, la Commission a l'intention de présenter une proposition qui les autoriserait à pénétrer sur le territoire d'un autre Etat membre sans visa même dans le cas où l'Etat membre concerné exigerait normalement un visa pour les ressortissants des pays tiers en question.
128. Un autre élément auquel il conviendrait de s'intéresser est la libre circulation aux fins d'exercer une activité économique. Les partenaires sociaux représentés au comité permanent de l'emploi ont demandé le 14 mai 1992 que les obstacles à l'emploi dans un autre Etat membre pour les ressortissants de pays tiers qui ont un statut de résident permanent dans un Etat membre soient levés. Cette idée figurait déjà dans le programme de travail de 1991, qui prévoyait l'"examen, dans les enceintes appropriées, de la possibilité de reconnaître aux ressortissants des pays tiers résidents de longue durée dans un Etat membre certains droits ou possibilités, par exemple concernant l'accès au marché du travail"¹¹.
129. Il convient maintenant de prendre des mesures pour atteindre cet objectif. Une première étape vers une amélioration dans ce domaine serait que les Etats membres accordent la priorité aux ressortissants de pays tiers qui séjournent légalement et en permanence dans un autre Etat membre lorsque des emplois vacants ne peuvent pas être occupés par des ressortissants de l'Union. Ouvrir à ces ressortissants de pays tiers l'accès à l'emploi dans un autre Etat membre en réponse à une offre d'emploi représenterait un pas supplémentaire dans cette direction. Il conviendrait aussi de

¹⁰ COM(93)684 final, soumis au Conseil le 10 décembre 1993.

¹¹ SN 4038/91 WGI 930, p. 6.

s'intéresser à la situation des indépendants désireux de s'établir dans un autre Etat membre.

130. Dans l'introduction du programme de travail de 1991, il était indiqué que "d'un point de vue de justice sociale, l'approche générale ... devrait être d'examiner de quels droits devraient pouvoir bénéficier les ressortissants des pays tiers parmi ceux dont bénéficient les ressortissants des Etats membres"¹². Dans sa communication de 1991 sur l'immigration, la Commission a déclaré que "... l'égalité de traitement pour les immigrés en situation régulière est un objectif fondamental pour l'ensemble de la société"¹³. Les Etats membres devraient maintenant réexaminer leur législation afin de lever les conditions de nationalité pour l'exercice de certains droits ou pour l'octroi de certains avantages qui ne sont plus justifiées par des raisons objectives.
131. Dans sa communication de 1991, la Commission avait proposé d'assurer le respect des engagements déjà pris dans les accords conclus avec des Etats tiers prévoyant l'égalité de traitement des travailleurs de ces pays en matière de rémunération, de conditions de travail et de sécurité sociale. La Commission continue d'utiliser les moyens dont elle dispose pour surveiller l'application stricte des dispositions de ces accords dans les Etats membres, à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice.
132. La convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 18 décembre 1990, doit être ratifiée par 20 pays pour pouvoir entrer en vigueur. La ratification de cette convention par les Etats membres serait l'expression de la valeur que l'Union attache à l'amélioration de la situation des travailleurs migrants et de leurs familles résidant dans l'Union et garantirait que les droits qui leur sont accordés correspondent aux normes internationales les plus élevées.
133. Les lois relatives à la naturalisation et à la nationalité présentent des différences considérables entre les Etats membres, puisqu'elles sont l'émanation de conceptions historiques et philosophiques différentes de la citoyenneté. Comme le précise la "déclaration relative à la nationalité d'un Etat membre" annexée au TUE, la question de savoir si une personne a la personnalité de tel ou tel Etat membre est réglée uniquement par référence au droit national de l'Etat concerné. Néanmoins, la naturalisation est potentiellement un instrument juridique important pour faciliter l'intégration des immigrés résidents et des générations suivantes nées dans le pays. Les avantages de la naturalisation pour les immigrants légaux sont notamment le séjour permanent, la libre circulation dans l'Union et la jouissance pleine et entière des droits civils et politiques. La naturalisation peut aussi contribuer dans une mesure importante à motiver l'immigrant à apprendre la langue du pays et à utiliser les institutions nationales et sociales tout en y contribuant.

III.4.2. Créer les conditions économiques et socio-culturelles propices à une

¹² SN 4038/91 WGI 930, p. 28.

¹³ SEC(91)1855 final, p. 22, point 59.

intégration réussie

134. L'emploi des immigrés et des minorités ethniques continue d'être entravé par les inégalités sur le marché du travail qui résultent de leur absence de qualifications, de la vulnérabilité des industries dans lesquelles les immigrés sont traditionnellement employés, des lacunes de leur formation et de leur connaissance insuffisante de la langue de l'Etat membre où ils séjournent, de leurs perspectives d'emploi et de carrière limitées, ainsi que de la discrimination (généralement déguisée) au stade du recrutement. Les instruments et la politique de la Communauté en vue de lutter contre le chômage et l'exclusion devraient accorder une attention particulière à la situation des immigrés. Les mesures prises dans le cadre du Fonds social devraient tenir compte de leurs besoins spécifiques.
135. D'autres facteurs importants pour la réussite de l'intégration sont le logement et la santé. Toutefois, les mauvaises conditions de logement et les difficultés d'accès aux services de santé n'affectent pas seulement les immigrés. Ces questions sont donc traitées dans le programme de la Communauté contre l'exclusion.
136. Les immigrés sont confrontés sur le marché du travail aux mêmes pressions que les nationaux, mais ils peuvent en outre subir des désavantages qui leur sont spécifiques. Les problèmes qu'ils rencontrent sur le marché du travail varient aussi en fonction de l'âge et du sexe. Les mesures spéciales et les possibilités de formation offertes aux 15-25 ans devraient pouvoir tenir compte des besoins particuliers des immigrés et des membres des communautés ethniques. De même, les 23-30 ans peuvent être particulièrement vulnérables : souvent, ils sont venus rejoindre leur famille et ont commencé à être scolarisés tardivement. Leurs qualifications peuvent se révéler inadéquates et il n'est pas rare qu'ils parlent mal la langue du pays. Les membres de cette tranche d'âge, ainsi que les chômeurs de la première génération, ont peu d'espoir de trouver un emploi approprié et devraient bénéficier de mesures spéciales. Les femmes et jeunes filles immigrées peuvent rencontrer des obstacles encore plus graves en matière de formation, d'emploi et de promotion. Ces problèmes ne donnent qu'une image partielle de la situation; la majorité des immigrés sont en effet bien intégrés sur le marché du travail et continuent d'apporter une contribution importante aux économies nationales par leur travail et leurs compétences et en créant de petites et moyennes entreprises.
137. L'article 2 paragraphe 3 de l'accord sur la politique sociale, qui prévoit l'adoption de directives communautaires dans le domaine des conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de la Communauté, crée une base nouvelle pour des propositions de la Commission dans ce domaine¹⁴.
138. La directive sur l'éducation des enfants de travailleurs migrants¹⁵ est un texte de

¹⁴ Voir la communication relative à la mise en oeuvre pratique de l'accord sur la politique sociale, présentée par la Commission au Conseil et au Parlement européen - COM(93)600 final du 14 décembre 1993.

¹⁵ Directive du 25 juillet 1977, JO n° L 199 du 6.8.1977.

référence essentiel bien que son application soit limitée aux enfants de ressortissants des Etats membres qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté. Dans une déclaration inscrite au procès-verbal du Conseil, les Etats membres ont toutefois exprimé la volonté politique que les mesures prises par eux répondent aussi aux besoins des enfants de ressortissants de pays tiers.

139. En outre, depuis 1976, la Commission n'a cessé, en coopération avec les Etats membres, de promouvoir des projets pilotes concernant l'éducation des enfants de migrants, y compris ceux des pays tiers. Ces projets ont donné la priorité à l'amélioration des structures d'enseignement du pays d'accueil, ainsi qu'à la formation du personnel responsable de cet enseignement, car il s'agit des préalables essentiels à l'intégration réussie des jeunes immigrés dans le milieu éducatif, y compris les jeunes immigrés de la deuxième génération dont beaucoup continuent d'avoir des besoins spécifiques en matière linguistique. L'accent a également été mis sur l'éducation des immigrés dans leur langue maternelle, afin de soigner leur propre estime et de développer leurs facultés cognitives, et aussi afin de contribuer aux efforts des Etats membres pour diversifier leurs structures d'enseignement des langues. Cette coopération devrait encore être intensifiée dans le cadre du nouveau programme d'action en matière d'éducation (SOCRATES). La Commission a présenté une proposition de programme similaire pour la formation professionnelle (LEONARDO), qui prévoit des mesures spécifiques en faveur de l'égalité d'accès à la formation initiale et continue pour les groupes désavantagés. La porte est ainsi ouverte au ciblage plus spécifique de mesures de ce type vers les jeunes immigrés, sachant notamment que la politique de la Commission consiste à articuler, aux niveaux politique et opérationnel, la réalisation des objectifs politiques énoncés aux articles 126 et 127 du TUE. ELAINE (voir ci-après) participe également à un projet de coopération concernant l'éducation en milieu urbain, qui met l'accent sur l'apprentissage de la langue dans un environnement pluriculturel et qui est mis en oeuvre par le réseau EuroCity avec le soutien de la Commission.

III.4.3. Information et dialogue

140. La diffusion de l'information par des réseaux d'experts contribue grandement à améliorer le savoir-faire des personnes actives dans le domaine de l'intégration. La Commission donne son soutien à deux réseaux de ce type. Le premier est le RIMET (Réseau d'information sur les migrations des Etats tiers), qui publie chaque année un rapport sur la situation dans les Etats membres. Le rapport pour 1992 décrit les attitudes à l'égard des contrôles, des exigences du marché du travail et du défi de l'intégration¹⁶. Le second est ELAINE (Réseau européen interactif des autorités locales pour les politiques à l'égard des minorités ethniques), qui a pour but de promouvoir un échange interactif d'expériences entre les agents des autorités locales qui s'occupent des immigrés au niveau local. Le recours à ces réseaux sera élargi.
141. Il serait utile de constituer au niveau de l'Union un mécanisme qui permettrait aux agences chargées de coordonner la politique d'intégration au niveau national et aux

¹⁶ V/5819/93, juin 1993.

autres services responsables en la matière au sein des administrations nationales de suivre l'évolution et d'échanger informations et expériences. Un tel réseau pourrait être organisé dans le cadre de la procédure de concertation instituée par la décision de la Commission du 8 juin 1988¹⁷.

142. Dans sa résolution du 16 juillet 1985 concernant les orientations d'une politique communautaire des migrations¹⁸, le Conseil a reconnu l'opportunité d'un dialogue au niveau communautaire avec les associations des travailleurs migrants. C'est à cette fin que le Forum des migrants a été créé; fondé à l'initiative du Parlement européen et financé par la Commission, il est politiquement indépendant.

Le Forum a défini les objectifs suivants :

- faciliter le dialogue et l'échange d'information entre les institutions de la Communauté européenne et les populations issues de l'immigration;
- favoriser, par des initiatives propres, l'amélioration des relations interethniques et intercommunautaires dans l'Europe communautaire;
- promouvoir les intérêts dans tous les domaines des migrant(e)s et des réfugié(e)s originaires des pays non communautaires (Etats tiers);
- agir pour l'égalité des droits, la liberté de circulation, le droit au travail, le droit d'établissement et le droit de vote des immigrés.

Des groupes d'appui ont été ou sont en train d'être constitués dans chacun des Etats membres, avec pour objectif d'élargir la base, les structures et la représentation démocratiques du Forum. La Commission continuera de soutenir le Forum.

III.4.4. Lutter contre la discrimination raciale et s'attaquer au problème du racisme et de la xénophobie

143. Comme démontré par l'adoption d'une déclaration formelle et d'un plan d'action par les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe (Vienne, octobre 1993), les politiques de non-discrimination ont pris une urgence accrue avec la récente flambée d'agressions racistes et xénophobes. Les actes de racisme et de xénophobie dans plusieurs Etats membres, qui sont allés jusqu'à des agressions, des incendies volontaires et des meurtres, ne sauraient rester sans réponse. Bien que la responsabilité de s'attaquer à ce problème incombe aux Etats membres, la Commission a cherché à encourager et à faciliter le débat sur ce sujet au niveau de l'Union. A cette fin, elle a entrepris une évaluation exhaustive des instruments juridiques disponibles dans les différents Etats membres pour lutter contre toutes les formes de discrimination, de racisme et de xénophobie. Les résultats de cette étude ont été publiés sous le titre "Moyens juridiques pour combattre le racisme et la xénophobie". L'étude a conclu que les Etats membres doivent examiner les systèmes de recours que la loi offre à leurs résidents en cas d'acte raciste, mettre en place de tels systèmes lorsqu'ils font défaut, veiller à ce qu'ils soient appliqués avec vigueur et organiser des campagnes pour convaincre les

¹⁷ 88/384/CEE.

¹⁸ JO n° C 186 du 26.7.1985.

victimes comme les auteurs que tout manquement donnera lieu à des poursuites. La Commission compte faire réviser et actualiser cette étude en 1994.

144. La Commission a également essayé de faciliter la prise de mesures à d'autres niveaux et elle soutient financièrement, sur les thèmes des "droits de l'homme" et de l'"intégration des immigrés", de nombreux projets d'ONG qui mettent directement ou indirectement l'accent sur la lutte contre la discrimination et l'action en faveur de l'intégration. La Commission continuera d'utiliser les différents instruments dont elle dispose pour encourager les initiatives de ce genre.
145. Des systèmes nationaux de recensement des incidents à caractère raciste devraient être mis en place de façon à disposer d'informations statistiques fiables sur les tendances. Parallèlement, la formation des agents des services publics appelés à se trouver en contact avec des minorités ethniques devrait être améliorée, en particulier pour les enseignants, les forces de police et le personnel des services de l'immigration, du logement, de la santé publique et de la sécurité sociale. L'attention des personnes chargées de fournir des informations devrait être attirée, au moyen de codes de conduite, sur l'importance du rôle qu'elles peuvent jouer dans l'élimination des préjugés raciaux.
146. Les partenaires sociaux devraient également être associés à ce processus et pourraient utilement être encouragés à élaborer des codes de bonnes relations sur le lieu de travail, tels qu'un code de bonnes pratiques communautaire interdisant la discrimination raciale dans le domaine de l'emploi, pour lequel le cadre du dialogue social institué par l'accord sur la politique sociale annexé au TUE pourrait être utilisé. Ce code aurait pour objectif de lutter contre le racisme sur le lieu de travail en préparant des orientations communautaires interdisant la discrimination raciale et offrant des conseils aux partenaires sociaux sur la conduite à tenir. Des travaux préparatoires à cette fin ont déjà été entrepris en consultation avec les partenaires sociaux et en coopération avec des experts et chercheurs nationaux.
147. Le problème du racisme et de la xénophobie a donné lieu à une déclaration commune du Parlement, du Conseil et de la Commission en 1986. Depuis, la lutte contre le racisme et la xénophobie a été désignée comme un objectif prioritaire par le Conseil européen, et le Parlement européen a réclamé à de nombreuses reprises des mesures appropriées. Afin de sensibiliser les jeunes à la valeur intrinsèque de la diversité culturelle et de les inciter à l'accepter, la récente proposition de la Commission concernant un programme d'action dans le domaine de la jeunesse (Youth for Europe III) prévoit une aide pour des projets visant à lutter contre le racisme et la xénophobie et s'adresse à tous les jeunes qui vivent dans les Etats membres.
148. Le Conseil des ministres de la justice et des affaires intérieures a adopté récemment des conclusions reconnaissant l'importance des travaux du Parlement européen dans ce domaine et approuvant une série de mesures conçues comme un premier pas en vue d'encourager l'amélioration de la coopération entre les Etats membres dans la prévention des actes racistes et xénophobes. Le Conseil est également convenu que d'autres mesures concrètes pourraient se révéler nécessaires.

149. La Commission est convaincue qu'il est possible d'améliorer la coopération au niveau de l'Union dans la lutte contre le racisme et la xénophobie. Les conclusions adoptées par le Conseil ont reconnu la nécessité d'une réponse globale comprenant une approche associant toutes les agences concernées et un certain nombre d'éléments : amélioration de la collecte des données, formation et coopération par-delà les frontières. Il va maintenant falloir s'employer à élaborer dans ce domaine et dans d'autres des propositions pouvant servir d'outils dans la lutte contre les attitudes et les actes racistes et contre la discrimination raciale, afin d'assurer que toutes les possibilités offertes par le nouveau cadre du traité sont pleinement exploitées.

IV. SYNTHESE : UN NOUVEAU CADRE POUR L'ACTION DE L'UNION

150. Le chapitre III contient un certain nombre de propositions en vue de développer une politique européenne en matière d'immigration et d'asile. Il faut voir dans ces propositions des idées appelées à servir de base de discussion. Elles ne sont pas conçues comme constituant un programme de travail définitif à ce stade, mais représentent seulement un cadre, que les Etats membres et la Commission elle-même pourront examiner afin d'établir le nouveau programme d'action qu'il faut maintenant adopter pour tenir compte des possibilités offertes par l'Union européenne et lui permettre de mener une politique migratoire active et globale. Le présent chapitre synthétise les idées exposées ci-dessus.

AGIR SUR LA PRESSION MIGRATOIRE

1. Améliorer la collecte d'informations précises sur, par exemple :
 - les flux migratoires vers l'Union;
 - les causes sous-jacentes de ces flux;
 - la pression migratoire estimative et les flux migratoires correspondants.
2. Envisager la création d'un observatoire des migrations et le rôle qu'il pourrait jouer pour répondre aux besoins d'information d'une approche globale en vue de relever les défis de l'immigration et de l'asile.
3. Définir des mesures à prendre pour s'attaquer aux causes profondes des différents types de mouvements migratoires conformément à la déclaration du Conseil européen de 1992 sur les principes régissant les aspects extérieurs de la politique migratoire. Ces mesures pourraient comprendre :
 - des politiques en matière de droits de l'homme;
 - une aide humanitaire;
 - une politique de sécurité;
 - des politiques démographiques;
 - des politiques en matière de commerce, de développement et de coopération;
 - des programmes d'échange pour certains groupes-cibles des pays d'origine, en particulier des pays voisins,

et elles pourraient s'adresser, si nécessaire, à certains pays ou régions d'origine déterminés.

MAÎTRISER LES FLUX MIGRATOIRES

Politiques générales d'admission

4. Achever le programme de travail de 1991, en mettant particulièrement l'accent sur :
 - l'élaboration d'une convention sur le regroupement familial,
 - l'achèvement des travaux dans le domaine de l'admission des travailleurs, indépendants, étudiants et ressortissants de pays tiers qui séjournent légalement

dans la Communauté.

5. Rapprocher et, quand c'est possible, harmoniser les politiques d'admission pour raisons humanitaires, en accordant une attention particulière à la situation de certains groupes vulnérables tels que les femmes qui sont les victimes de trafiquants.

Réfugiés et autres personnes ayant besoin d'une protection internationale

6. Mettre en oeuvre le plan d'action approuvé par le Conseil européen en décembre 1993 en ce qui concerne :
 - l'application harmonisée de la définition du réfugié conformément à l'article 1A de la convention de Genève,
 - l'élaboration de normes minimales pour des procédures d'asile équitables et efficaces.
7. Elaborer une convention sur les demandes d'asile manifestement non fondées et mettre en oeuvre le principe du pays tiers d'accueil.
8. Harmoniser les politiques à l'égard de ceux qui ne peuvent pas être admis comme réfugiés, mais que les Etats membres n'obligeront quand même pas à retourner dans leur pays d'origine en raison de la situation qui y règne.
9. Harmoniser les régimes de protection temporaire.
10. Mettre au point un système de suivi des capacités d'absorption et créer un mécanisme qui permettrait d'aider les Etats membres qui sont disposés à aider d'autres Etats membres confrontés à une situation d'afflux massif et de soutenir les projets d'Etats membres ou de pays tiers de transit qui doivent faire face soudain à des pressions nouvelles.

Immigration illégale

11. Améliorer les procédures pour l'échange d'informations sur les itinéraires et les transporteurs et pour l'adoption de mesures de suivi appropriées à caractère préventif.
12. Adopter et mettre en oeuvre le projet révisé de convention sur le franchissement des frontières extérieures.
13. Elaborer des mesures en vue de repérer les personnes en séjour irrégulier dans la Communauté en mettant tout particulièrement l'accent sur la lutte contre l'emploi illégal.
14. Définir des normes minimales pour le traitement de ceux qui ont été surpris en situation irrégulière (voir aussi point 22).
15. Etablir des lignes directrices pour les politiques de rapatriement de certains groupes

particulièrement vulnérables tels que les mineurs non accompagnés.

16. Rapprocher les systèmes en vigueur pour le rapatriement volontaire des immigrants clandestins, intensifier la coopération entre les Etats membres en vue de faciliter le rapatriement dans les cas appropriés et étendre cette coopération aux pays tiers intéressés.
17. Conclure des accords de réadmission avec les pays tiers concernés, établir les liens appropriés entre ces accords et les accords extérieurs correspondants de la Communauté et examiner les conséquences de ces accords de réadmission pour certains pays d'origine ou de transit.

APPROFONDIR LES POLITIQUES D'INTEGRATION EN FAVEUR DES IMMIGRES LEGAUX

Améliorer la situation des ressortissants de pays tiers dans la Communauté

18. Harmoniser le statut juridique des ressortissants de pays tiers qui séjournent légalement dans la Communauté en vue de garantir un droit de séjour permanent aux immigrés et aux membres de leur famille qui satisfont à des critères de stabilité.
19. Prendre des mesures pour atteindre l'objectif de la libre circulation pour les ressortissants de pays tiers en séjour régulier.
20. Réexaminer la législation des Etats membres afin de lever les conditions de nationalité pour l'exercice de certains droits ou pour l'octroi de certains avantages qui ne sont pas justifiées par des raisons objectives.
21. Surveiller l'application par les Etats membres des accords conclus avec des pays tiers en ce qui concerne l'égalité de traitement des travailleurs de ces pays.
22. Faire en sorte que les Etats membres ratifient la convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, adoptée par l'ONU le 18 décembre 1990.

Créer les conditions économiques et socio-culturelles propices à une intégration réussie

23. Prendre des mesures pour lutter contre le chômage des ressortissants de pays tiers.
24. Prendre des mesures à l'égard des conditions d'emploi des ressortissants de pays tiers qui séjournent légalement sur le territoire de la Communauté.
25. Poursuivre le développement de programmes spéciaux pour les immigrants dans le contexte du nouveau programme d'action en matière d'éducation (SOCRATES) et du programme de formation professionnelle (LEONARDO).

Information et dialogue

26. Elargir les réseaux RIMET et ELAINE.
27. Elargir la procédure de concertation prévue par la décision 88/384/CEE de la Commission afin d'assurer la participation de tous les services responsables de la politique d'intégration au sein des administrations nationales.
28. Continuer de soutenir le Forum des migrants.

Lutter contre la discrimination raciale et s'attaquer au problème du racisme et de la xénophobie

29. Réviser et actualiser le rapport "Moyens juridiques pour combattre le racisme et la xénophobie".
30. Mettre en place des systèmes de recensement des incidents à caractère raciste.
31. Elaborer un code de bonnes pratiques communautaire interdisant la discrimination raciale dans le domaine de l'emploi.
32. Elaborer des propositions dans le domaine de l'éducation, de l'information et de la législation en vue d'encourager l'amélioration de la coopération entre les Etats membres dans la prévention du racisme et de la xénophobie.

ANNEXE I : DESCRIPTION DES PRINCIPAUX FLUX MIGRATOIRES

1. Données générales sur l'immigration et l'émigration

1. Les tableaux ci-dessous illustrent l'évolution générale de l'immigration et de l'émigration pour les Etats membres entre 1989 et 1992. Bien que la communication ne porte pas sur la migration des ressortissants de la CE, ces tableaux sont intéressants car ils prouvent que ces mouvements sont quantitativement plus importants que les mouvements migratoires des ressortissants de pays tiers. Malheureusement, les statistiques ne couvrent pas tous les Etats membres pour la période en question, ce qui affecte particulièrement les chiffres de la ligne "Total", puisque ceux-ci ne représentent alors que l'addition des chiffres disponibles pour un certain nombre d'Etats membres et non le total de l'émigration ou de l'immigration pour l'Union dans son ensemble. Ainsi, EUROSTAT estime le chiffre total de l'immigration pour 1992 à quelque 2 millions de personnes, alors que le tableau donne un chiffre beaucoup plus faible parce que des données complètes ne sont pas disponibles pour tous les Etats membres. Il convient également de tenir compte des points suivants lors de la lecture de ces tableaux :

- les chiffres de 1992 concernant l'Allemagne ne portent que sur la première moitié de l'année;
- les données relatives à l'immigration en France n'incluent pas les ressortissants français rentrant en France;
- les données relatives à l'émigration pour l'Espagne ne concernent que les citoyens espagnols;
- Les chiffres concernant l'Irlande, le Portugal et le Royaume-Uni sont arrondis et provisoires; les données relatives à l'immigration au Portugal ne comprennent pas les ressortissants portugais rentrant dans leur pays.

Tableau 1A : Total de l'immigration vers les Etats membres

Etat membre	1989	1990	1991	1992
Belgique	54 149	62 682	67 460	66 763
Danemark	38 391	40 715	43 567	43 337
Allemagne	1 522 190	1 256 250	1 182 027	666 585
Grèce	38 644	42 021	24 346	32 132
Espagne	33 910	33 988	24 320	38 882
France		94 855	102 108	110 867
Irlande		33 300	40 800	
Italie	81 201	168 754	128 935	
Luxembourg	9 143	10 281	10 913	10 698
Pays-Bas	98 916	117 350	120 237	116 928
Portugal				13 700
Royaume-Uni	249 752	288 787	288 522	215 900
"TOTAL"	2 128 285	2 150 973	2 035 226	1 317 784

Source : EUROSTAT

Tableau 1B : Immigration de ressortissants de pays tiers vers les Etats membres

Etat membre	1989	1990	1991	1992
Belgique	21 071	25 837	29 294	27 971
Danemark	15 977	16 283	18 457	17 708
Allemagne	649 213	328 800	792 737	
Grèce	22 081	19 760	10 374	11 235
Espagne	7 880	8 381	7 273	12 735
France		85 339	92 789	88 470
Irlande			3 200	4 600
Italie	20 571	89 020	83 977	
Luxembourg	1 585	1 938	2 321	2 887
Pays-Bas	50 318	83 301	84 285	
Portugal				12 200
Royaume-Uni	115 917	128 404	116 938	95 000
"TOTAL"	906 602	789 053	1 243 636	274 798

Source : EUROSTAT

Tableau 1C : Total de l'émigration au départ des Etats membres

Etat membre	1989	1990	1991	1992
Belgique	33 458	32 502	33 752	33 707
Danemark	34 949	32 383	32 629	31 915
Allemagne	544 987	610 595	582 240	321 472
Grèce				
Espagne		12 044	9 149	
France				
Irlande				
Italie				
Luxembourg	6 288	6 339	6 740	6 441
Pays-Bas	47 485	45 321	45 297	
Portugal				25 700
Royaume-Uni	142 081	163 884	168 515	149 700
"TOTAL"	811 237	905 058	880 313	570 927

Source : EUROSTAT

Tableau 1D : Emigration de ressortissants de pays tiers à partir des Etats membres de la CE

Etat membre	1989	1990	1991	1992
Belgique	7 342	8 949	8 014	8 328
Danemark	6 773	6 369	7 639	8 330
Allemagne	348 371	380 930	400 897	
Grèce				
Espagne				
France				
Irlande				
Italie	3 340	4 172	3 913	
Luxembourg	1 172	1 215	1 221	1 195
Pays-Bas	12 242	12 023	12 150	
Portugal				900
Royaume-Uni	62 447	67 131	70 425	77 300
"TOTAL"	443 676	482 779	506 250	98 045

Source : EUROSTAT

2. Migration intraeuropéenne

2. Pour ce qui est de la migration intraeuropéenne de ressortissants de pays tiers, on peut noter deux grands changements. Premièrement, les pays d'Europe centrale sont devenus des pays de transit importants. Deuxièmement, les conflits ethniques et la vulnérabilité de certaines minorités ont entraîné de vastes mouvements migratoires à partir de certains pays d'Europe de l'Est. Non seulement la guerre civile dans l'ex-Yougoslavie a provoqué le déplacement de millions de personnes, mais des groupes minoritaires, comme les tziganes roumains, ont aussi été nombreux à émigrer.
3. En revanche, les vastes mouvements de population auxquels on s'attendait en provenance de l'ex-Union soviétique vers l'Europe de l'Ouest n'ont pas eu lieu. Certaines minorités ethniques ont émigré (Allemands et Grecs de souche, Juifs, Arméniens, Polonais, Bulgares, Hongrois), ayant été les premières à saisir les nouvelles possibilités d'émigration que leur offraient les bouleversements politiques de 1989 et 1990. Elles sont parties aux Etats-Unis, au Canada et en Israël ainsi que dans les Etats membres de la CE. Cependant, seules 12 000 demandes d'asile ont été introduites dans les Etats membres de la CE en 1992 par des citoyens de l'ex-Union soviétique, dont la plupart en Allemagne (84 %).

4. Il s'est néanmoins produit une nette augmentation des mouvements à court terme en provenance de l'ex-Union soviétique, pour des raisons prétendument touristiques. Ces visites, par exemple en Pologne (qui a reçu 7 millions de touristes de l'ex-Union soviétique en 1991), sont en fait essentiellement commerciales et ont pour but de vendre des marchandises, par exemple de la vodka. Elles posent un problème lorsque les "touristes" restent dans le pays dans l'espoir d'y trouver un travail.
5. Les principaux mouvements migratoires en rapport avec l'ex-Union soviétique resteront cependant confinés à l'intérieur de ses anciennes frontières. Les statistiques de la Rand Corporation indiquent que de nombreux Russes quitteront les républiques de l'ex-URSS pour retourner en Russie. 81 % des Russes vivant au Tadjikistan, par exemple, veulent rentrer en Russie. Leur désir de déménager peut être dû à des tensions ethniques (discrimination à l'égard des Russes) ou à des facteurs économiques (grave surpopulation agricole en Asie centrale, dans le Caucase ou en Moldavie par exemple). Etant donné que plus de 27 millions de Russes vivent hors de Russie, c'est là un potentiel migratoire immense. En outre, la Russie a dû faire face au problème du retour de ses soldats autrefois stationnés en Europe de l'Est.
6. Le tableau 2 indique le nombre de personnes originaires de l'Europe centrale et orientale, à l'exclusion de l'ex-Yougoslavie, qui ont demandé asile dans les Etats membres de la CE. A l'exception des Polonais, le nombre de ressortissants de ces pays ayant demandé asile dans les Etats membres de la CE a pratiquement doublé. Environ 60 à 80 % de ces demandes d'asile ont été introduites en Allemagne, mais le nombre des demandes dans ce pays a considérablement diminué depuis les récentes modifications apportées à la législation allemande en matière d'asile. Il est encore trop tôt pour dire si cette évolution se poursuivra à long terme ou si nous assisterons à une réorientation de ces demandes d'asile vers d'autres Etats membres de la CE. Pour l'instant, il semble risqué de se fonder sur les chiffres de 1991 et 1992 pour extrapoler à 1994 et au-delà.

Tableau 2 - Nombre de demandeurs d'asile originaires d'Europe centrale et orientale (à l'exclusion de l'ex-Yougoslavie) dans les Etats membres

Pays d'origine	1991	1992
Bulgarie	15 094	33 203
Tchécoslovaquie	1 873	3 109
Hongrie	646	1 163
Pologne	5 899	5 979
Roumanie	50 872	111 346
Total	76 375	156 792

Source : Etats membres.

7. Récemment, les Etats d'Europe centrale et orientale sont devenus des pays de transit importants. Ici encore, il est difficile d'obtenir des données fiables, mais l'on estime que les flux migratoires en cause sont considérables. Il est clair, par exemple, que les Somaliens et les Chinois transitent par ces pays. La Pologne a connu d'importants mouvements migratoires en provenance de la Roumanie, de la Tchécoslovaquie, de la Bulgarie et du Vietnam et, en 1992, la Hongrie et la Pologne ont été confrontées à une multiplication des tentatives de franchissement illégal de leurs frontières.

8. C'est la situation dans l'ex-Yougoslavie qui a entraîné les mouvements migratoires intraeuropéens les plus dramatiques. Selon le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), le nombre de personnes déplacées et autres victimes ayant besoin d'une protection atteignait les 3,8 millions en mars 1993. C'est la preuve qu'en Europe, un violent conflit ethnique peut rapidement provoquer des mouvements migratoires massifs. Les derniers chiffres fournis par le HCR révèlent que la majorité des personnes déplacées originaires de l'ex-Yougoslavie a été accueillie par un nombre relativement faible de pays¹. Les tableaux ci-dessous indiquent le nombre de personnes qui se sont vu offrir une protection spéciale en raison de leur appartenance à des groupes vulnérables. Ces chiffres ne représentent qu'une faible proportion du nombre total d'ex-Yougoslaves séjournant légalement dans la Communauté, étant donné qu'il conviendrait d'y ajouter les demandeurs d'asile et les personnes qui bénéficient d'une protection temporaire (plus de 400.000 dans la seule Union européenne).

¹ "Etude de la mise en oeuvre de la protection temporaire", document de travail du groupe de travail sur les questions humanitaires de la Conférence internationale sur l'ex-Yougoslavie, Genève, juillet 1993.

Tableau 3A - Nombre de places offertes à des groupes vulnérables d'ex-Yougoslaves dans l'Union européenne (chiffres de fin avril 1993)

Etat membre de la CE	Nombre de personnes
Belgique	200
Danemark	200
France	1 320
Allemagne	17 000
Grèce	150
Irlande	340
Italie	400
Luxembourg	10
Pays-Bas	200+
Espagne	1 000
Royaume-Uni	1 000+

Source : HCR (les chiffres marqués d'un + ne comprennent pas les membres de la famille)

Tableau 3B : Nombre de places offertes à des groupes vulnérables d'ex-Yougoslaves dans d'autres pays (chiffres de fin avril 1993)

Pays	Nombre de personnes
Australie	250
Autriche	200+
Canada	500
République tchèque	500
Finlande	72+
Malaisie	100
Nouvelle-Zélande	50+
Suède	150+
Suisse (y compris les réfugiés et les personnes bénéficiant d'une protection temporaire)	5635
Turquie	270
Etats-Unis	1000

Source : HCR (les chiffres marqués d'un + ne comprennent pas les membres de la famille)

9. Actuellement, les personnes déplacées en provenance de l'ex-Yougoslavie ont trouvé refuge dans un grand nombre de pays. Bien que la plupart séjournent dans un pays européen, d'autres pays, comme les Etats-Unis, l'Australie, le Canada, le Pakistan et la Malaisie, ont également offert l'hospitalité à des groupes plus ou moins nombreux d'ex-Yougoslaves. Et même si le gouvernement concerné a parfois fait savoir, comme dans le cas du Pakistan, qu'il s'attend à voir ces réfugiés retourner finalement dans leur région d'origine, il ne semble pas que l'on doive craindre leur rapatriement avant que la situation ne se soit améliorée dans leur pays. Il pourrait en aller différemment dans quelques-uns des pays limitrophes. Ainsi, l'avenir des quelque 300 000 musulmans de Bosnie-Herzégovine qui s'abritent actuellement en Croatie est incertain depuis que Croates et musulmans s'affrontent directement en Bosnie-Herzégovine. On ne peut pas poser comme acquis que, même si le processus de paix aboutit, cela entraînera un retour immédiat, dans l'ordre et la dignité, des ex-Yougoslaves déplacés. D'une part, les zones qui ont été directement touchées par le conflit ne disposeront plus des installations nécessaires, d'autre part, certains ressortissants de l'ex-Yougoslavie auront déjà séjourné si longtemps dans leur pays d'accueil qu'ils s'y seront intégrés et ne souhaiteront pas rentrer dans leur pays d'origine. L'éventuelle poursuite de leur séjour dépendra de la politique du pays d'accueil. On peut donc en conclure que la crise yougoslave a donné lieu en Europe

à de larges mouvements migratoires qui ont provoqué la diaspora d'une grande partie de la population de l'ex-Yougoslavie.

3. Flux migratoires en provenance d'Afrique du Nord et de Turquie

10. De par leur nature même, les mouvements migratoires de l'Afrique du Nord vers la Communauté sont entièrement différents des mouvements intraeuropéens. Tandis que les mouvements migratoires d'Europe centrale et orientale sont un phénomène relativement récent, à quelques exceptions près, l'immigration en provenance d'Afrique du Nord plonge ses racines dans le passé. Certaines sont liées au passé colonial des Etats membres de la CE : c'est le cas de l'immigration algérienne en France, par exemple. Mais la plupart des flux migratoires légaux trouvent leur source dans les programmes de recrutement de main-d'oeuvre que certains Etats membres de la CE avaient adoptés entre 1960 et 1973. Lorsque ces pays se sont rendu compte que les "travailleurs migrants" deviendraient de véritables immigrés et n'étaient pas uniquement des visiteurs temporaires, ils leur ont accordé le droit au regroupement familial, entraînant une migration secondaire.
11. Le nombre de personnes séjournent légalement dans les Etats membres en 1992 apparaît au tableau 8. Ces chiffres doivent cependant être interprétés avec une certaine prudence. Il convient notamment d'accorder la plus grande attention à l'effet des lois sur la nationalité : si le droit du sol est d'application, comme c'est le cas en France, par exemple, les enfants des migrants de la première génération obtiennent automatiquement la nationalité du pays d'accueil et ne sont plus comptabilisés comme des ressortissants d'un pays tiers. Par conséquent, les chiffres du tableau 8 ne peuvent servir d'indicateurs pour évaluer le nombre de personnes originaires des pays concernés qui résident effectivement dans les Etats membres. Néanmoins, en comparaison avec la situation en 1980, le nombre de résidents en provenance des pays du Maghreb et de la Turquie s'est accru dans la plupart des Etats membres. Cette augmentation est presque entièrement due aux admissions pour cause de regroupement familial. Cette forme de migration devrait normalement diminuer à l'avenir, puisque le regroupement familial de la première génération est déjà achevé. La baisse pourrait toutefois être moindre que prévu si les immigrants des deuxième et troisième générations épousent aussi des compatriotes.
12. Bien que l'on puisse s'attendre à une diminution de l'immigration légale en provenance de l'Afrique du Nord et de la Turquie dans les années à venir, il existe des raisons de penser que l'immigration illégale en provenance de ces pays pourrait continuer d'augmenter. Les effets de répulsion et d'attraction "push and pull" sont trop importants pour qu'il soit possible de supposer que les pressions migratoires n'augmenteront pas considérablement à l'avenir. Afin d'assurer le suivi de sa communication de 1991 sur l'immigration, la Commission a chargé deux instituts locaux d'étudier la nature des mouvements migratoires actuels à partir de l'Algérie, du Maroc, de la Tunisie et de la Turquie, ainsi que leurs causes et leurs effets sur les économies nationales de ces pays. Un séminaire a été organisé le 2 avril 1993 pour faire le point sur ces études et préparer d'autres études éventuelles sur le sujet. En outre, il faut encore mentionner le séminaire organisé par l'OIM

(Organisation internationale pour les migrations) sur le même thème, du 19 au 22 avril 1993, qui a apporté de précieuses informations complémentaires.

13. Les études mentionnées ci-dessus ont confirmé que, depuis le milieu des années 70, le regroupement familial a été la principale source d'immigration légale en provenance des pays examinés. Depuis le milieu des années 80, l'immigration irrégulière est quantitativement supérieure à l'immigration légale et touche les pays d'Europe du Sud, notamment l'Espagne et l'Italie. Autre résultat important de ces études : la majorité des émigrants sont des personnes plutôt qualifiées abandonnant leur emploi; le nombre de chômeurs décidant d'émigrer est bien inférieur. En ce qui concerne les effets d'attraction et de répulsion, les études ont conclu que la disponibilité d'emplois (clandestins) dans la Communauté est le principal facteur d'attraction pour les immigrants tandis que la situation démographique dans le pays d'origine et ses conséquences économiques constituent le premier facteur de répulsion.
14. Selon des estimations du BIT et du FNUAP, la population des pays du Maghreb doublera presque entre 1990 et 2025. En Turquie, la population augmentera, au cours la même période, de 70 %. L'évolution démographique pourrait aussi gravement affecter la structure d'âge de la population. Ces pays ont des caractéristiques communes : une population jeune, une main-d'oeuvre abondante et un taux de chômage élevé. Mais ils ont aussi des facteurs de répulsion différents : pour le Maroc, c'est l'exode rural et les écarts considérables entre les régions, tandis qu'en Turquie, ce sont les tensions ethniques qui jouent un rôle important. De plus, ces flux migratoires ne sont pas tous dirigés vers les mêmes pays. 97 % des Algériens qui émigrent vont, par exemple, en France, tandis que 59 % des Tunisiens partent pour la Libye.
15. Le fait que les paragraphes précédents soient consacrés à quatre pays en particulier ne doit pas être interprété comme signifiant que la situation dans les autres pays d'Afrique du Nord est meilleure. L'Egypte, par exemple, doit faire face à des déséquilibres démographiques similaires à ceux de la Turquie et le taux de chômage y touchait 14 % de la population en 1991, soit 2 millions de personnes. En outre, ce pays a dû réintégrer les 500 000 Egyptiens qui travaillaient en Irak et au Koweït, mais qui ont dû quitter leur emploi pendant la guerre du Golfe.
16. En résumé, tous les pays mentionnés ci-dessus connaissent des déséquilibres démographiques. Jusqu'à présent, ces déséquilibres ont provoqué une migration légale et une migration clandestine fondées sur des facteurs économiques d'attraction et de répulsion. Il est cependant probable que, si ces déséquilibres démographiques persistent - et il faut noter que l'évolution démographique ne peut être influencée qu'à long terme -, l'effet de répulsion va augmenter. Or celui-ci peut aussi entraîner des troubles sociaux et économiques ayant des conséquences politiques pour les pays concernés. A leur tour, celles-ci peuvent avoir une influence sur les pressions migratoires : demandes d'asile, etc. Dans une certaine mesure, l'évolution en ce sens a déjà commencé : le nombre de demandes d'asile introduites par des ressortissants algériens arrivant dans les Etats membres de la CE est passé de 1 730 en 1991 à 8 158 en 1992.

4. Flux migratoires en provenance d'autres parties du monde

17. Les flux migratoires à partir d'autres pays peuvent être divisés en deux catégories : premièrement, les mouvements dus aux liens coloniaux traditionnels avec certaines parties du monde et, deuxièmement, les mouvements liés à l'asile. Ce n'est que récemment que l'immigration clandestine en provenance de pays lointains a acquis un tant soit peu d'importance, mais elle est encore exceptionnelle puisque, en règle générale, les grandes distances qu'elle implique font qu'il est difficile de parvenir dans un Etat membre de la CE de manière illégale.
18. Les flux migratoires vers les Etats membres de la CE ont toujours eu une origine géographique très variée, ce qui est la conséquence, quasi logique, des anciens liens coloniaux. Dans presque tous les cas, les politiques d'admission applicables aux ressortissants des anciennes colonies sont devenues plus restrictives, de sorte que l'immigration légale a progressivement perdu de son importance. En revanche, il peut encore subsister dans les lois nationales sur les étrangers ou la nationalité certaines dispositions qui octroient un traitement préférentiel à ces ressortissants. En outre, il existe toujours des possibilités de séjour temporaire, par exemple pour les étudiants, dont profitent surtout les ressortissants de ces pays pour la simple raison que la tradition fait de tel ou tel Etat membre le pays de séjour le plus logique.
19. Au Royaume-Uni, les principaux groupes d'immigrés relevant de cette catégorie viennent de l'Inde, du Pakistan, des Antilles et de certains pays africains. Aux Pays-Bas, ils sont originaires d'Indonésie et du Surinam, tandis qu'en Belgique et en France, ils arrivent des anciennes colonies de ces pays en Afrique centrale et occidentale. En Espagne, ces groupes viennent essentiellement d'Amérique latine et parfois des Philippines et, au Portugal, les principaux groupes d'immigrés sont originaires du Brésil, de l'Angola, du Cap-Vert et du Mozambique.
20. Il est difficile de prévoir l'évolution des pressions migratoires exercées par ces pays. D'une part, certains Etats membres n'ont que récemment restreint leur politique d'admission, soit parce que leurs anciennes colonies viennent juste d'acquérir leur indépendance, soit parce que les gouvernements ne souhaitent pas, pour des raisons politiques, réduire l'immigration en provenance de ces pays. D'autre part, les territoires d'outre-mer appartiennent parfois encore, formellement, à un Etat membre, comme les départements français d'outre-mer ou les Antilles néerlandaises : souvent, il serait inconcevable d'introduire des politiques d'admission restrictives pour les personnes nées ou vivant dans ces territoires, dans la mesure où elles sont ressortissantes de l'Etat membre.
21. Pour le reste, c'est des effets de répulsion et d'attraction existants que dépendra l'importance de l'immigration illégale en provenance des anciennes colonies. L'héritage colonial peut déjà fournir un certain nombre d'éléments facilitant la migration ou ayant un effet d'attraction : la familiarité avec la langue, les voies de communication directes et la présence de compatriotes dans l'Etat membre en question, qui peuvent entretenir un flux continu d'informations sur les possibilités d'immigration et d'emploi, tout en offrant une assistance pratique à l'arrivée. Pour ce qui est des effets de répulsion, ce sont les facteurs démographiques et socio-

économiques qui ont le plus d'impact, ainsi que le climat politique général. L'Inde en est un exemple frappant, l'évolution démographique dans ce pays étant jugée très inquiétante par le Fonds des Nations unies pour les activités en matière de population (FNUAP); en outre, le développement économique semble marquer le pas et les tensions ethniques et religieuses s'intensifient. Tous ces facteurs risquent de créer un climat dans lequel la migration apparaît comme une manière d'échapper à la situation intérieure. Cependant, même si la répulsion et l'attraction sont de nature à fortifier le flux migratoires, il ne pourra y avoir de mouvement migratoire à grande échelle tant qu'il n'existera pas de moyen pratique de combler l'immense distance qui sépare ces pays des Etats membres de la CE. Il est donc important de savoir si des intermédiaires offrent un tel moyen. Les récents mouvements de ressortissants chinois en sont un bon exemple : ce sont des intermédiaires qui se chargent, à un coût considérable pour les migrants concernés, d'obtenir le moyen de transport et la documentation requise. La migration illégale en provenance de Chine vers l'Union européenne et les Etats-Unis s'effectue généralement selon ce schéma.

22. L'autre phénomène qui est à l'origine des mouvements migratoires en provenance de pays lointains est le flux de demandeurs d'asile et de réfugiés. Le tableau 4 donne une idée des nationalités concernées ces dernières années. Il est extrêmement difficile de procéder à des prévisions fiables sur la base de ces chiffres. Premièrement, il est difficile de comparer les chiffres eux-mêmes, étant donné que les Etats membres n'ont pas encore harmonisé leurs méthodes statistiques dans ce domaine et que, par conséquent, les hypothèses de base diffèrent. Deuxièmement, aucun flux migratoire n'est aussi difficile à prédire que ceux en rapport avec les demandes d'asile. Par rapport à 1991, le nombre de demandes d'asile en provenance des pays de cette liste a généralement diminué en 1992; si les chiffres globaux relatifs à l'asile ont augmenté dans certains Etats membres, c'est principalement dû aux demandes d'asile déposées par d'ex-Yougoslaves (voir point 9) et non à une soudaine hausse d'autres catégories. Il n'y a pas eu d'examen systématique des causes de ce ralentissement du nombre de demandes d'asile déposées par des ressortissants de pays lointains. Dans certains cas, la situation des droits de l'homme dans le pays d'origine s'est peut-être améliorée; mais cela n'expliquerait guère que la tendance générale soit à la baisse. Selon les principales théories en matière de migration, les perspectives d'emploi dans les pays d'accueil constituent le principal facteur d'attraction, de sorte que la récession dont l'Europe souffre depuis la seconde moitié de 1992 est peut-être une partie de l'explication. Il faut cependant noter que l'année 1993 a été caractérisée à la fois par une continuation, voire une aggravation des tendances à la récession, et par des hausses fortes et soudaines du nombre de demandes d'asile dans certains Etats membres.

Tableau 4 - Nombre de ressortissants de pays lointains qui ont demandé asile dans les Etats membres

Pays d'origine	1991	1992
Afghanistan	9 740	7 362
Angola	10 322	2 056
Ethiopie	6 626	3 194
Ghana	9 739	9 989
Inde	10 380	8 725
Iran	12 031	6 036
Irak	6 816	6 032
Nigeria	10 284	11 426
Pakistan	10 919	8 330
Somalie	7 896	10 449
Sri Lanka	15 205	10 957
Zaïre	16 123	15 431

Source : Etats membres.

23. Les données sur le nombre de demandes d'asile introduites en 1993 révèlent une grande variété de tendances différentes. Dans certains Etats membres, le nombre de demandes a continué de baisser tandis qu'il a plus que triplé par rapport à 1992 dans d'autres. Le tableau 5 compare le nombre de demandes d'asile dans chaque Etat membre en 1991, 1992 et 1993. Les disparités qui apparaissent d'un Etat membre à l'autre prouvent l'absence de schéma universel. Néanmoins, la chute considérable des demandes en Allemagne affecte le tableau d'ensemble et entraîne une certaine tendance à la baisse après 1992 pour l'Union tout entière.

Tableau 5 - Nombre de demandeurs d'asile par Etat membre

Etat membre	1991	1992	1993
Belgique	15 354	17 647	22 039
Allemagne	256 112	438 191	322 599
Danemark	4 609	13 884	6 121
Espagne	8 138	11 708	5 778
France	47 380	27 000	
Grèce	5 944	4 000	827
Irlande	31	250	65
Italie	28 000	2 500	1 075
Luxembourg	238	2 000	381
Pays-Bas	21 615	20 346	35 399
Portugal	163	200	2 091
Royaume-Uni	57 700	32 000	22 350
"Total"	447 275	571 718	420 718

Source : 1991 et 1992 - Rapport du NIDI "Demandeurs d'asile et réfugiés -
1993 Statistiques et contexte dans les douze pays de la CE"
Etats membres

Les chiffres pour 1991 et 1992 relatifs à la Belgique, la France, l'Italie et le Portugal ne comprennent pas les enfants à charge. Les données concernant le Danemark excluent les demandes d'asile déposées en dehors du Danemark ou rejetées à la frontière. Les chiffres pour le Portugal n'incluent pas les demandes d'asile manifestement non fondées.

24. Enfin, les tableaux 6A et 6B montrent la répartition, entre les Etats membres de la CE, des demandeurs d'asile originaires des principaux pays lointains. Les tableaux 7A, 7B et 7C donnent le nombre absolu de ces demandeurs d'asile. Ces tableaux prouvent qu'il n'y a pas de répartition égale des demandeurs d'asile entre les Etats membres et que la répartition varie considérablement selon la nationalité. Les relations traditionnelles entre un Etat membre et un pays d'origine semblent jouer un certain rôle dans les flux migratoires, mais leur effet n'est pas crucial : on voit, par exemple, que le Royaume-Uni accueille une proportion de demandeurs d'asile originaires de l'Inde et du Pakistan supérieure à la moyenne, mais l'Allemagne reste leur pays de prédilection. L'Allemagne est le pays d'accueil le plus populaire d'une manière générale, pour deux raisons : premièrement, sa politique d'asile relativement libérale (bien que le nombre de demandeurs d'asile ait

fortement diminué depuis que la législation nationale a été rendue plus stricte);
deuxièmement, sa prospérité économique.

Tableaux 6A et 6B - Pourcentage des demandeurs d'asile de certains pays d'origine par Etat membre en 1992

Etat membre	Afghanistan	Angola	Ethiopie	Ghana	Inde	Iran
B	0,23	0,72	0,75	9,35	12,53	1,90
D	86,27	94,01	49,80	70,00	66,45	63,51
DK	8,41	0,07	6,47	0,22	0,45	4,46
ES	0,16		0,31	0,62		
F		3,35	0,50	2,21	2,73	1,42
GR			0,16		0,02	0,13
IRL						0,02
I	0,15	0,02	11,26	0,03	0,06	0,27
LUX		0,02				0,05
NL	4,78	1,80	9,32	1,40	1,08	21,50
P				0,10	0,07	0,03
UK			21,43	16,06	16,62	6,71
Total	100,00	99,99	100,00	99,99	100,01	100,00

Etat membre	Irak	Nigeria	Pakistan	Somalie	Sri Lanka	Zaïre
B	1,66	4,99	8,58	1,02	1,31	24,21
D	22,81	91,77	62,61	26,33	48,40	53,63
DK	23,67	0,46	0,55	13,00	4,14	0,32
ES	6,29	0,25	0,90			1,70
F	1,44	0,39	5,29	0,38	17,37	9,32
GR	21,10		0,06	0,01	0,02	
IRL	0,02			0,01		
I	0,46		0,20	3,56	0,27	0,15
LUX	0,09	0,07	0,02	0,03		0,12
NL	11,83	2,04	1,30	40,64	9,44	3,08
P		0,04	0,07		0,02	1,78
UK	10,68		20,41	15,03	19,03	5,68
Total	100,05	100,01	99,99	100,01	100,00	99,99

Source : Etats membres.

Tableaux 7A, 7B et 7C - Demandes d'asile par principaux pays d'origine

	Albanie		Bulgarie		Inde	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
Belgique	203	93	407	503	1 291	1 093
Allemagne	4 227	5 957	12 056	31 540	5 523	5 798
Danemark	26	10	41	19	36	39
Espagne	27	-	522	426	1	-
France	247	37	569	41	1 128	238
Grèce	494	3	3	-	29	2
Irlande				1		
Italie	18 723	161	629	297	2	5
Luxembourg	5	3	1	-	-	-
Pays-Bas	215	138	440	197	318	94
Portugal			1		7	6
Royaume-Uni			370	180	2 045	1 450
Union européenne	26 158	8 394	17 030	35 196	12 371	10 717

Source : Etats membres

	Iran		Nigeria		Pakistan	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
Belgique	165	115	743	570	913	715
Allemagne	8 643	3 834	8 355	10 486	4 364	5 215
Danemark	463	269	35	52	68	46
Espagne	47	-	287	28	55	75
France	305	86	211	44	1 852	441
Grèce	115	8	3	0	185	5
Irlande	-	1	-	-	-	-
Italie	26	16	2	-	23	17
Luxembourg	6	3	1	8	2	2
Pays-Bas	1 726	1 298	640	233	218	108
Portugal	-	1	4	5	4	6
Royaume-Uni	535	405			3 195	1 700
Union européenne	14 022	8 028	12 272	13 418	12 910	10 322

Source : Etats membres.

	Roumanie		Sri Lanka		Zaire	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
Belgique	2 418	3 463	29	144	1 960	3 749
Allemagne	40 504	103 787	5 628	5 303	2 134	8 305
Danemark	135	98	340	454	18	50
Espagne	718	868	24		164	264
France	2 486	710	3 400	1 903	4 402	1 443
Grèce	35	0	78	2	1	
Irlande		12				
Italie	2 164	942	138	30	36	23
Luxembourg	45	15			16	19
Pays-Bas	1 662	960	1 821	1 034	297	477
Portugal	53	160	3	2	85	221
Royaume-Uni	552	305	3 750	2 085	7 010	880
Union européenne	52 763	113 312	17 202	12 949	18 114	17 423

Source : Etats membres.

25. En résumé, hormis les liens coloniaux traditionnels, les courants migratoires sont influencés par des facteurs comme la présence de compatriotes dans un Etat membre, la réputation générale d'un pays comme étant prospère ou comme ayant une politique d'asile et/ou d'immigration relativement libérale, l'existence d'intermédiaires pour s'occuper du transport et des papiers. Ce dernier point explique sans doute des flux qui peuvent sembler arbitraires à première vue : les intermédiaires offrent généralement leurs services pour un itinéraire précis, qui ne dessert que quelques Etats membres, voire un seul d'entre eux.

4. Ressortissants de pays tiers séjournant légalement dans les Etats membres

26. Outre les chiffres sur les mouvements migratoires tels qu'ils ont été évoqués dans les paragraphes précédents, le nombre de ressortissants de pays tiers séjournant dans les Etats membres mérite aussi l'attention. Il peut en effet fournir des indications sur la capacité d'un pays d'accueillir de nouveaux immigrants. Ces données sont également indispensables à l'élaboration de politiques d'intégration.

27. Les tableaux 8 et 9 contiennent les données nécessaires. Les tableaux 8A, 8B et 8C donnent le nombre absolu de ressortissants des principaux pays tiers. Ils montrent que ceux-ci représentaient, dans la Communauté, une population totale de plus de 100 000 personnes au 1er janvier 1992. Le tableau 8D contient les chiffres relatifs aux ressortissants de pays tiers séjournant légalement dans la Communauté au

1er janvier 1991, ventilés par continent. Il convient de noter que les chiffres concernant la France dans ces tableaux sont fondés sur le recensement de 1990.

Tableau 8A : Population par nationalité au 1er janvier 1992 / Ressortissants de pays d'Europe

	Autriche	Pologne	Roumanie	Turquie	"Yougoslavie"
Belgique	1 073	4 821		88 365	6 459
Danemark	588	4 868	920	32 018	10 719
Allemagne	188 885	271 198	92 135	1 779 586	775 082
Grèce	2 149	11 393	4 620	2 303	3 052
Espagne	1 458	3 122	179*		584*
France	3 280	47 127	5 114	197 712	52 453
Irlande	300*	100*			
Italie	4 878	9 073	5 155	2 767	20 735
Luxembourg	420			218	3 110
Pays-Bas	2 896	4 636	1 954	214 830	15 148
Portugal	274*	107*	28	35*	80*
Royaume-Uni	4 800	29 400		29 400	9 000
Union européenne	211 001	385 845	110 105	2 347 234	896 422

Source : EUROSTAT (Les chiffres marqués d'un astérisque datent du 1er janvier 1991)

Tableau 8B : Population par nationalité au 1er janvier 1992 / Ressortissants de pays d'Afrique

	Algérie	Maroc	Tunisie
Belgique	10 971	145 800	6 385
Danemark	347	3 170	342
Allemagne	9 073	75 145	27 205
Grèce	269	387	408
Espagne	2 263	49 513	355*
France	614 207	572 652	206 336
Irlande			
Italie	2 592	81 695	30 374
Luxembourg			
Pays-Bas	809	163 697	2 576
Portugal	33*	71*	17*
Royaume-Uni	2 000	9 500	1 600
Union européenne	642 564	1 101 630	275 598

Source : EUROSTAT (Les chiffres marqués d'un astérisque datent du 1er janvier 1991)

Tableau 8C : Population par nationalité au 1er janvier 1992 / Ressortissants de pays d'Amérique et d'Asie

	Etats-Unis	Inde
Belgique	11 697	3 024
Danemark	4 358	932
Allemagne	99 712	32 769
Grèce	19 699	2 121
Espagne	13 184	5 352
France	24 236	4 579
Irlande	9 274	
Italie	19 610	6 625
Luxembourg	1 385	
Pays-Bas	12 093	3 293
Portugal	7 210	600*
Royaume-Uni	117 300	151 500
Union européenne	339 758	210 795

Source : EUROSTAT (Les chiffres marqués d'un astérisque datent du 1er janvier 1991)

Tableau 8D : Population par nationalité au 1er janvier 1991 / Chiffres globaux pour l'Europe, l'Afrique, l'Amérique et l'Asie

	Europe hors Union euro.	Afrique	Amérique	Asie
Belgique	107 227	181 284	19 348	22 205
Danemark	71 271	7 063	7 920	38 247
Allemagne	3 016 091	197 974	144 633	513 420
Grèce	40 213	19 117	28 647	36 130
Espagne	33 336	39 875	98 438	36 363
France	349 594	1 633 142	72 758	226 956
Irlande	1 800		7 600	
Italie	118 024	238 565	128 362	140 279
Luxembourg	5 132	1 724	1 836	1 612
Pays-Bas	234 210	186 225	42 153	52 956
Portugal	2 646	45 255	26 369	4 154
Royaume-Uni	149 000	148 000	221 000	453 000
Union européenne	4 128 544	2 698 224	799 064	1 525 089

Source : EUROSTAT.

28. Le tableau 9 donne le pourcentage de ressortissants de pays tiers séjournant légalement dans les Etats membres. Il révèle une hausse dans certains pays (notamment l'Allemagne) et une baisse dans d'autres (la France et la Grèce) entre 1986 et 1992. Cela ne signifie cependant pas que la France et la Grèce ont connu une émigration nette : la baisse s'explique en partie par le fait que des ressortissants de pays tiers ont obtenu la nationalité française ou grecque. En outre, les chiffres ne comprennent pas les ressortissants de pays tiers séjournant illégalement dans les Etats membres. Ce type de données serait pourtant utile pour élaborer des politiques d'intégration - notamment du fait que la présence d'immigrés illégaux risque d'avoir un effet négatif sur la position des ressortissants de pays tiers séjournant légalement dans le pays -, mais il n'existe guère de chiffres fiables.

Tableau 9 - Population totale des Etats membres et ressortissants de pays tiers y séjournant (* 1000)

Etat membre	1986			1992		
	Populat. totale	Ressort. pays tiers	%	Populat. totale	Ressort. pays tiers	%
Belgique	9 858,9	308,4	3,13	10 022,0	367,9	3,67
Danemark	5 116,3	91,1	1,78	5 162,1	141,1	2,73
France	53 173,9	2 285,7	4,30	56 163,2	2 357,7	4,14
Allemag.	61 020,5	3 022,3	4,95	64 484,8	4 395,0	6,82
Grèce	9 949,1	185,3	1,86	10 120,0	174,9	1,73
Irlande	3 541,3	17,9	0,51	3 524,0	-	-
Italie	57 202,4	-	-	56 757,0	425,9	0,75
Luxemb.	367,2	-	-	389,8	13,9	3,56
Pays-Bas	14 529,4	391,0	2,69	15 129,2	557,4	3,68
Portugal	10 185,0	59,0	0,58	9 846,0	83,9	0,85
Espagne	38 542,1	121,9	0,32	39 055,9	202,4	0,52
R.U.	55 913,6	1 052,1	1,88	56 960,3	1 207,2	2,12

Source : EUROSTAT.

29. Indépendamment de ces lacunes, le tableau 9 montre qu'il y a de profondes différences entre les Etats membres quant au pourcentage de ressortissants de pays tiers qui y séjournent en toute légalité. Tandis que l'Allemagne a un pourcentage de 6,82 %, les ressortissants de pays tiers ne représentent que 0,75 % de la population totale de l'Italie. Afin d'élaborer des politiques d'intégration efficaces, il conviendrait aussi de tenir compte d'autres données. Il est par exemple extrêmement important de savoir si les ressortissants de pays tiers sont également répartis dans l'ensemble du pays ou s'ils tendent à se concentrer dans certaines villes ou certaines régions. Les politiques d'intégration devront également tenir compte de données sociales, comme le taux de chômage et le niveau d'éducation. En fait, les populations immigrées se regroupent souvent dans les grandes villes, les minorités ethniques formant par exemple 25,7 % de la population de Londres alors que, selon le tableau 9, les ressortissants de pays tiers ne représentent que 2,12 % de la

population britannique. Le rapport RIMET de 1992 contient des informations utiles² dans ce domaine particulier.

² Commission des Communautés européennes - DG Emploi, relations industrielles et affaires sociales. Rapport de synthèse du Réseau d'information sur les migrations des Etats tiers : les Etats membres de la CEE face à l'immigration en 92.

**ANNEXE II : EXECUTION DU PROGRAMME DE TRAVAIL DE 1991
RELATIF AUX POLITIQUES DE MIGRATION ET
D'ASILE**

1. Depuis les communications de 1991, les ministres responsables de l'immigration ont intensifié leurs efforts en vue d'harmoniser les politiques de migration et d'asile. L'un de leurs premiers succès a été la présentation et l'adoption lors du Conseil européen de Maastricht, en 1991, d'un programme de travail relatif à l'harmonisation des politiques de migration et d'asile, à mettre en oeuvre avant la fin de 1993. Les ministres de l'immigration sont aussi convenus, la même année, d'un programme de travail encore plus détaillé, relatif à l'harmonisation des politiques d'asile. Ce programme de travail exposait en détail les questions à résoudre.
2. On trouvera dans les paragraphes qui suivent une vue d'ensemble des résultats atteints depuis l'adoption du programme de travail.
 1. Les politiques d'asile
3. La situation, en ce qui concerne les divers éléments du programme de travail de 1991 sur la politique d'asile, est la suivante :
 - a) Convention de Dublin
 - Mesures préparatoires relatives à l'application et à la mise en oeuvre de la convention de Dublin. Un accord a été réalisé sur la plupart des mesures concernant, entre autres, les moyens de preuve, les officiers de liaison et une représentation graphique des critères de la Convention. Il reste un point en suspens : l'éventuelle élaboration d'un système de comparaison des empreintes digitales afin de lutter contre les demandes d'asile déposées sous de fausses ou de multiples identités (EURODAC). L'étude de faisabilité d'un tel système n'a pas encore été entreprise.
 - b) Harmonisation des règles de fond du droit en matière d'asile
 - Formulation de conditions évidentes permettant de constater que des demandes d'asile sont manifestement non fondées. En novembre 1992, les ministres de l'immigration ont adopté une résolution concernant les demandes d'asile manifestement non fondées. Cette résolution énonce les conditions demandées dans le programme de travail, mais n'impose pas l'introduction de procédures accélérées spécifiques pour ce type de demandes. Les ministres y insistent cependant pour que les demandes d'asile manifestement non fondées fassent l'objet d'un examen rapide, la première décision devant être prise dans le mois.
 - Définition et mise en oeuvre harmonisées du principe du pays de premier accueil. A cette fin, les ministres de l'immigration ont adopté, lors de leur réunion du 30 novembre 1992, une résolution établissant les principes de base du concept de "pays de premier accueil". En fait, la résolution a une portée plus large que le point correspondant du programme de travail, puisqu'elle inclut aussi le principe des pays

tiers d'accueil, c'est-à-dire des pays qu'un demandeur d'asile n'a pas obligatoirement traversés, mais qui n'en sont pas moins les pays logiquement les mieux placés pour examiner la demande d'asile, par exemple s'ils ont délivré un visa au demandeur d'asile. En revanche, la résolution ne prévoit pas d'harmonisation complète, puisque tout Etat membre conserve le droit pour des raisons humanitaires de ne pas refouler le demandeur d'asile dans un pays tiers d'accueil. Enfin, il faut noter que la résolution réclame une révision du fonctionnement de ces procédures, en coopération avec la Commission et en consultation avec le HCR, ainsi que l'examen de toutes autres mesures éventuellement nécessaires.

- Pays dans lesquels il n'y a généralement pas de risque de persécution. Bien que les ministres de l'immigration n'aient pas établi de liste de ces pays, ils se sont mis d'accord sur un certain nombre de critères de base, lors de leur réunion de novembre 1992. Ils ont également décidé d'échanger régulièrement des informations sur ce sujet.
- Appréciation commune de la situation dans les pays d'origine, en vue aussi bien de l'admission que de l'éloignement. Ce travail est effectué par le Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière d'asile (CIREA), créé par les ministres de l'immigration lors de leur réunion à Lisbonne en 1992¹. Bien que le CIREA soit responsable de l'examen des rapports sur les pays tiers, ceux-ci sont préparés dans le cadre de la PESC. Le nombre de rapports préparés de cette manière est encore limité, mais la procédure sera probablement appliquée de manière plus ou moins continue.
- Application harmonisée de la définition du réfugié, telle qu'elle apparaît à l'article 1A de la Convention de Genève. Depuis 1991, les ministres de l'immigration disposent d'une étude concernant les principales similitudes et différences entre les Etats membres en ce qui concerne les règles de fond du droit en matière d'asile. Le premier Conseil "Justice et Affaires intérieures" a classé ce sujet parmi les priorités.

c) Harmonisation de la politique d'éloignement

Lors de leur réunion à Copenhague, en juin 1993, les ministres de l'immigration ont approuvé une recommandation concernant les contrôles et l'éloignement des ressortissants de pays tiers séjournant ou travaillant illégalement. La recommandation définit au moins partiellement divers aspects de la politique d'éloignement demandée dans le programme de travail, tout en allant au-delà du cas des demandeurs d'asile qui ont essuyé un refus. En outre, lors de leur réunion à Londres, les ministres de l'immigration ont adopté une recommandation sur le transit aux fins d'éloignement. Cette recommandation fait en sorte que l'éloignement impliquant le passage par le territoire d'un autre Etat membre puisse avoir lieu sans formalités excessives. Lors de leur réunion à Copenhague, en juin 1993, les ministres de l'immigration y ont apporté des précisions dans le sens d'une plus

¹ Voir ci-dessous.

grande souplesse en la matière. La recommandation concerne les politiques d'éloignement en général, c'est-à-dire qu'elle s'applique aussi bien aux demandeurs d'asile ayant essuyé un refus qu'aux autres ressortissants de pays tiers.

d) Création d'une "clearing house"

La création du CIREA doit être vue comme servant à mettre en oeuvre cette partie du programme de travail. Le CIREA ne fonctionne que depuis le milieu de 1992, mais l'échange d'informations commence progressivement à devenir réalité. La coopération entre le CIREA et le Centre de documentation du HCR pourrait bientôt mener à un échange informatisé de renseignements sur les législations existantes ainsi que sur les rapports relatifs aux pays d'origine. En outre, le secrétariat du Conseil a amélioré le système régissant la collecte des données statistiques, même si des problèmes de définition subsistent. L'examen de la jurisprudence n'a pas encore commencé, mais n'est pas exclu par le mandat donné au CIREA.

e) Garantie d'une application harmonisée de la politique d'asile

Ce point a été évoqué plus explicitement dans la communication de la Commission sur le droit d'asile. Selon les conclusions de cette communication, des études devraient être effectuées sur le rôle, la structure et le fonctionnement d'un éventuel mécanisme juridictionnel commun. Celui-ci viserait à réduire les différences d'interprétation entre les Etats membres au sujet du droit d'asile et aurait simultanément pour effet indirect d'harmoniser les pratiques administratives. Il convient de noter qu'aucun examen ou étude n'a encore été entrepris.

f) Conditions d'accueil des demandeurs d'asile

Afin de mettre en oeuvre cette partie du programme de travail, le groupe ad hoc "Immigration" a approuvé un questionnaire, dont les réponses sont actuellement en cours d'analyse. Aucune proposition n'a encore été avancée pour rapprocher les conditions d'accueil.

4. La communication de la Commission de 1991 évoque aussi quelques autres domaines de coopération possibles. L'un d'entre eux est l'harmonisation des règles et pratiques concernant les réfugiés "de facto". Les ministres chargés de l'immigration n'ont pas adopté de propositions spécifiques à ce sujet. Cependant, lors de leur réunion à Copenhague en juin 1993, ils ont approuvé une résolution sur la protection devant être assurée aux groupes particulièrement vulnérables originaires de l'ex-Yougoslavie. Comme beaucoup de ces personnes répondraient à la définition de "réfugiés de facto" évoquée plus haut, on pourrait estimer que la protection temporaire requise pour ces groupes d'ex-Yougoslaves est un exemple particulier de la manière de traiter un afflux massif soudain de personnes ayant besoin d'une protection internationale. La résolution ne cherche cependant pas à harmoniser la protection temporaire offerte par les législations nationales.

2. Les politiques d'admission

5. Le programme de travail de 1991 contenait aussi un grand nombre de points relatifs à l'harmonisation des politiques générales d'admission. Il reste cependant beaucoup à faire dans ce domaine.

Harmonisation des politiques d'admission à des fins telles que le regroupement familial, y compris pour la seconde génération, et l'admission des étudiants. Les ministres chargés de l'immigration ont adopté une résolution sur l'admission pour regroupement familial lors de leur rencontre à Copenhague en juin 1993. Cette résolution ne prévoit cependant pas une harmonisation totale. Premièrement, elle ne contient aucun critère en ce qui concerne l'admission à des fins de regroupement familial pour la seconde génération. Deuxièmement, elle ne traite que de l'admission des conjoints et des enfants et laisse aux Etats membres le soin de définir des politiques d'admission pour d'autres membres de la famille. Troisièmement, les critères concernant l'admission pour regroupement familial n'ont pas tous été harmonisés; parfois, la résolution ne donne que quelques indications, par exemple dans le cas de l'âge maximal pour l'admission des enfants. Pour ce qui est des étudiants, les ministres de l'immigration ont approuvé un questionnaire sur la législation nationale en vigueur. Les réponses à ce questionnaire ont été analysées et pourraient constituer la base de futures propositions d'harmonisation.

Harmonisation des politiques d'admission à d'autres fins, telles que l'admission dans un but humanitaire et le travail indépendant ou salarié. La présidence belge a été la première à tenter de traiter ce sujet en organisant un séminaire. Les travaux sur l'harmonisation des politiques d'admission en vue d'occuper un emploi ont commencé en 1992, lorsque la présidence britannique a présenté une première proposition de résolution sur ce thème. Cependant, aucun accord n'a pu être trouvé sur le texte de la résolution proposée. Les travaux sur l'harmonisation des politiques d'admission pour les indépendants ont commencé sur la base d'une proposition de la présidence belge, mais, ici aussi, il reste beaucoup à faire pour s'accorder sur un texte.

Harmonisation des dispositions juridiques s'appliquant aux personnes admises au séjour. Aucun progrès n'a été accompli sur ce point.

3. L'immigration illégale

6. La section B du programme de travail sur la politique de migration s'intéresse à une question qui a également été largement évoquée dans la communication sur l'immigration de 1991, à savoir le développement d'une approche commune de la question de l'immigration illégale. Certains progrès ont pu être faits dans ce domaine, mais les discussions doivent se poursuivre sur de nombreux aspects.

Coopération au sujet du contrôle des frontières dans le cadre de la Convention relative au franchissement des frontières extérieures. Un projet révisé de convention relative au franchissement des frontières extérieures a été présenté récemment par la Commission afin de tenir compte de l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne.

Néanmoins, des échanges informels d'informations ont déjà lieu dans le cadre du Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration (CIREFI), établi par les ministres de l'immigration lors de leur réunion à Londres, en novembre 1992. Son mandat est analogue à celui du CIREA, mais le CIREFI traite de questions non liées à l'asile. Les informations échangées portent sur les trafiquants, les transporteurs et les itinéraires choisis pour l'immigration illégale.

Harmonisation des conditions de lutte contre l'immigration irrégulière et l'emploi illégal ainsi que des contrôles prévus à cet effet, tant à l'intérieur du territoire qu'aux frontières. Ainsi qu'il est mentionné plus haut, les ministres chargés de l'immigration ont adopté en juin 1993 une recommandation sur les contrôles et l'éloignement des ressortissants de pays tiers séjournant ou travaillant illégalement. Cette recommandation peut être vue comme un premier pas vers l'harmonisation telle qu'elle est envisagée dans le programme de travail. Néanmoins, ce domaine est extrêmement vaste et la recommandation ne donne que quelques indications de base. Il convient aussi de rappeler une autre recommandation déjà citée, au sujet du transit aux fins d'éloignement.

Harmonisation des principes en matière d'éloignement, y compris des droits à garantir aux personnes éloignées. Bien que l'on ait essayé, sous la présidence portugaise, de définir les droits des personnes à éloigner, les travaux se sont révélés extrêmement difficiles du fait qu'ils supposent que les textes des conventions internationales sur les droits de l'homme soient réécrits. Ce point du programme de travail n'a donc pas été achevé.

Définition des principes directeurs sur la question de la politique à l'égard des ressortissants des pays tiers séjournant irrégulièrement dans les Etats membres.

Bien que ce sujet paraisse, au premier abord, chevaucher les points précédemment mentionnés dans cette section, l'introduction du programme de travail fait clairement comprendre que ce qui sous-tend cette phrase, c'est la volonté d'adopter une position commune sur les politiques de régularisation. Bien que cet aspect n'ait pas été traité de manière explicite, la recommandation sur l'éloignement part du principe général selon lequel les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier doivent être éloignés. L'admission pour raisons humanitaires ne pourrait être envisagée que dans des cas particuliers.

Coopération avec les pays de départ et de transit dans le domaine de la lutte contre l'immigration irrégulière, et notamment en matière de réadmission. Le premier Conseil "Justice et Affaires intérieures" a adopté un ensemble de principes qui pourraient orienter le contenu d'éventuels accords de réadmission avec des pays tiers. Ce même Conseil a également approuvé des conclusions sur le lien qu'il serait souhaitable d'établir, quand c'est possible, entre les accords extérieurs que l'Union a conclus avec des pays tiers et des accords ou pratiques en matière de réadmission.

4. La migration de la main-d'oeuvre
7. Une autre section du programme de travail de 1991 porte sur l'élaboration d'une politique de migration de la main-d'oeuvre. Elle a certaines implications pour le

droit communautaire et présente donc également un intérêt pour les ministres du travail.

Harmonisation des politiques nationales d'admission au travail des ressortissants des Etats tiers en tenant compte des besoins éventuels de main-d'oeuvre dans les Etats membres au cours des années à venir. Comme il a été dit plus haut, une résolution sur ce sujet est en cours de négociation. Elle ne couvrirait cependant pas la totalité du domaine de l'admission au travail, excluant notamment l'admission des travailleurs temporaires, saisonniers et frontaliers.

Augmentation de la mobilité des ressortissants de la Communauté, notamment par l'amélioration du fonctionnement du système SEDOC. La Commission a mis au point un nouveau système informatisé, appelé EURES, qui a déjà fourni des résultats importants.

5. La situation des ressortissants des pays tiers
8. Cette section du programme de travail de 1991 ne contient qu'un point, à savoir l'examen, dans les enceintes appropriées, de la possibilité de reconnaître aux ressortissants des pays tiers résidents de longue durée dans un Etat membre certains droits ou possibilités, par exemple concernant l'accès au marché du travail, que détiennent les ressortissants des Etats membres, à compter du moment où les ressortissants des douze Etats membres bénéficieront des mêmes conditions de libre circulation et d'accès au marché du travail. Aucune étude n'a encore été entreprise, mais le premier Conseil "Justice et Affaires intérieures" a indiqué que les travaux dans ce domaine devraient commencer en 1994.
9. A part les points spécifiquement liés aux politiques de migration et d'asile, le programme de travail mentionne encore d'autres points d'intérêt plus général :
 - analyse des causes de la pression à l'immigration;
 - suppression des causes des mouvements migratoires par une politique adaptée dans le domaine de l'aide au développement, de la politique commerciale, des droits de l'homme, de l'alimentation, de l'environnement et de la démographie;
 - renforcement du soutien à l'accueil dans les pays d'origine des réfugiés;
 - incorporation de l'aspect "migration" dans la coopération économique, financière et sociale.

Ces domaines ont fait l'objet d'une définition plus précise dans la communication de 1991 sur l'immigration. Les auteurs avaient estimé que ces points devraient être inclus dans les relations extérieures de l'Union. Aucune mesure spécifique n'a été prise dans le cadre de la coopération intergouvernementale au sujet des points mentionnés dans cette section du programme de travail.

ANNEXE III : DEVELOPPEMENTS RECENTS AU SEIN DE L'UNION

1. Depuis 1991, les principaux développements en matière d'harmonisation des politiques de migration et d'asile ont eu lieu dans le cadre de la coopération intergouvernementale (ministres chargés de l'immigration) puis dans le cadre du titre VI du TUE. Ils ont été décrits à l'annexe II. Les paragraphes suivants rappellent d'autres développements qui se sont produits au sein de l'Union et qui sont pertinents pour la politique de migration et d'asile au sens large.
1. Déclaration sur les principes régissant les aspects extérieurs de la politique migratoire : contenu et suivi
2. Le 12 décembre 1992, le Conseil européen d'Edimbourg a adopté un certain nombre de conclusions qui posent les principes régissant les aspects extérieurs de la politique migratoire. Ces principes fixent le cadre général d'une politique migratoire plus vaste, telle qu'elle est souhaitée tant dans le programme de travail de 1991 sur les politiques migratoires que dans la communication sur l'immigration de 1991.
3. La déclaration mentionne les facteurs suivants comme jouant un rôle important dans la réduction des mouvements migratoires vers les Etats membres :
 - le maintien de la paix et la fin des conflits armés;
 - le respect intégral des droits de l'homme;
 - la création de sociétés démocratiques et des conditions sociales adéquates;
 - une politique commerciale libérale, qui devrait améliorer la situation économique dans les pays d'émigration;
 - la coordination des actions menées par la Communauté et ses Etats membres dans les domaines de la politique étrangère, de la coopération économique et de la politique en matière d'immigration et d'asile.
4. La déclaration est d'une importance politique majeure : la nécessité d'élaborer une approche globale de l'immigration et de l'asile et d'utiliser à cet effet les relations extérieures de l'Union y est reconnue au plus haut niveau.
2. Politiques démographiques
5. En novembre 1992, la Commission a présenté au Conseil et au Parlement européen une communication sur la démographie, la planification familiale et la coopération avec les pays en développement. Le 18 novembre, le Conseil "Développement" et les représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil ont adopté une résolution fondée sur cette communication. Le Conseil y rappelle sa résolution précédente, du 11 novembre 1986, sur la population et le développement, dans laquelle la Communauté se déclarait disposée à aider les pays en développement dans ce domaine. Dans sa résolution de 1992, le Conseil souligne que les mutations démographiques rapides ont des répercussions profondes car elles affectent les perspectives d'amélioration du niveau de vie dans le monde en

développement. Le Conseil note également que les liens existant entre les tendances et les facteurs démographiques et la transformation de l'environnement devraient faire l'objet d'un examen permanent.

6. La résolution précise ensuite les domaines dans lesquels l'aide peut contribuer à une évolution démographique plus équilibrée. Elle mentionne en particulier les politiques destinées à promouvoir la santé des femmes et des enfants, à améliorer la condition des femmes dans leurs sociétés, à favoriser l'alphabétisation et à améliorer la qualité des services sociaux. En outre, la résolution qualifie la constitution de services de planning familial de moyen indispensable pour améliorer la gamme des services sociaux accessibles aux populations des pays en développement. Dans le même temps, le Conseil réaffirme que l'aide ne doit être fournie qu'à des programmes qui ne sont ni coercitifs ni discriminatoires, et qui ne portent pas atteinte aux droits de l'homme.
7. En ce qui concerne le planning familial, le Conseil attire l'attention sur la nécessité de répondre d'urgence à une importante demande non satisfaite de services dans les pays en développement. On estime que, dans le monde, 300 millions de femmes et d'hommes souhaiteraient avoir accès à des moyens de planifier librement le nombre de leurs enfants et l'espacement entre les naissances, mais qu'ils n'en ont pas la possibilité. Les programmes destinés à améliorer les services de planning familial devraient cependant, chaque fois qu'il y a lieu, être intégrés dans d'autres mesures de santé concernant la famille, offrir aux femmes et aux hommes l'ensemble des méthodes et moyens de contraception appropriés, les informer des avantages et inconvénients inhérents à chaque méthode et prévoir également une action d'éducation en matière de santé et de relations entre partenaires. La Communauté et ses Etats membres sont aussi convenus d'examiner quels moyens supplémentaires pourraient être libérés, y compris par le biais d'une redistribution des ressources existantes, afin d'intensifier les efforts déployés pour aider les pays en développement à renforcer leurs services de planning familial.
8. Après l'adoption de la résolution, deux réunions d'experts ont eu lieu afin de décider du suivi opérationnel. Ces experts ont défini un certain nombre de thèmes spécifiques à traiter et ont entrepris des études par pays. Il est probable que, sur la base de ces informations supplémentaires, les experts finiront par proposer un programme d'action plus précis.
9. La Communauté a également tenu compte de ces préoccupations démographiques dans ses propositions relatives à l'évaluation à mi-parcours de Lomé IV.
3. Promotion de la libre circulation entre l'Union et d'autres Etats européens
10. La plupart des mesures mentionnées dans les paragraphes précédents visaient à alléger les pressions migratoires. Les paragraphes suivants évoqueront un ensemble de mesures entièrement différentes, qui ont été prises par la Communauté et ses Etats membres dans l'intention d'encourager la libre circulation en Europe, la migration étant donc considérée comme un phénomène plus positif que négatif.

11. En premier lieu, il convient de mentionner la signature, le 2 mai 1992, de l'accord sur l'EEE entre la Communauté et ses Etats membres, d'une part, et les pays de l'AELE, d'autre part. Sur la base de l'article 28 de cet accord ainsi que de la jurisprudence de la Cour de justice relative à l'article 48 du traité CEE, les ressortissants des Etats contractants obtiennent le droit de se déplacer librement sur le territoire de ces Etats afin d'y chercher un emploi ainsi que le droit d'y séjourner pour exercer l'emploi qu'ils ont trouvé. L'accord sur l'EEE a également repris les articles 59 et 60 du traité CEE sur la libre prestation des services. Ces libertés créeront aussi une certaine liberté de mouvement, notamment si l'on se fonde sur l'interprétation que la Cour de justice donne de ces articles. Ces dispositions auront également un effet sur les contrôles aux frontières des ressortissants des Etats contractants : ces contrôles devront se limiter à la vérification de l'identité et être justifiés par l'existence d'une menace éventuelle pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique, tels qu'ils sont définis dans la directive 64/221/CEE.

12. En second lieu, les accords européens conclus avec plusieurs pays d'Europe centrale et orientale constituent aussi un cadre pour accorder la libre circulation à certaines catégories de personnes. Cela vaut tout particulièrement pour la mise en oeuvre de la libre prestation des services.

4. Activités du Parlement européen

13. Depuis 1991, le Parlement européen a également entrepris un certain nombre d'études sur les politiques de migration et d'asile et adopté plusieurs résolutions. En octobre 1992, Mme van den Brink a présenté au Parlement un rapport de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures sur la politique européenne en matière d'immigration. En novembre 1992, M. Cooney a présenté un rapport de la même commission sur l'harmonisation du droit et des politiques en matière d'asile dans la Communauté européenne. Lors de sa séance plénière du 18 novembre 1992, le Parlement a adopté deux résolutions sur la base de ces rapports (A3-0280/92 et A3-0337/92).

14. Ces deux résolutions exposent leurs propres programmes d'action en matière de politiques de migration et d'asile. Le principe de base est de faire preuve d'autant de générosité que possible envers ceux qui ont besoin d'une protection internationale et de renforcer le statut juridique de ceux qui séjournent régulièrement dans la Communauté depuis un certain temps. Cela implique, entre autres, une approche libérale du regroupement familial. Par ailleurs, les résolutions estiment nécessaire d'adopter une politique stricte contre l'immigration illégale.

15. Cela dépasserait le cadre de la présente communication que de citer toutes les mesures proposées dans ces résolutions; la liste qui suit ne contient donc qu'une sélection des principales propositions :

- la création d'un Observatoire européen pour le contrôle des flux migratoires;
- la conclusion d'accords entre les Etats membres de la Communauté et les pays d'émigration sur la demande et l'offre de travail prévisibles;

- l'introduction de normes communautaires pour le contrôle de l'emploi illégal et l'application de sanctions sévères à l'encontre des employeurs qui embauchent des travailleurs clandestins;
- la mise en place de campagnes d'information dans les pays d'origine des immigrés au sujet des risques et problèmes liés à l'immigration illégale;
- la conclusion d'accords de réadmission avec les principaux pays d'origine;
- la coordination entre les politiques en matière de migration, d'aide internationale au développement, d'échanges et de coopération économique et sociale avec les pays tiers menées par la Communauté et ses Etats membres;
- l'élaboration de propositions destinées à étendre à tous les ressortissants de pays tiers établis légalement dans la CE le droit, tel qu'il existe pour les citoyens de la Communauté, de libre circulation, d'établissement et d'accès au marché du travail;
- la création d'un Fonds européen pour les réfugiés;
- l'élaboration d'un statut pour ceux qui fuient la misère ou la faim, la violence guerrière ou les catastrophes et ne sont pas couverts par la Convention de Genève ou le Protocole de New York;
- l'adoption d'une politique assurant la protection des réfugiés de fait;
- la mise en place de solutions afin que les autres Etats membres viennent en aide à celui qui accueille un grand nombre de réfugiés;
- la création, sur une base ad hoc, d'un groupe d'experts provenant de chaque Etat membre, auquel s'associerait un représentant de la Commission et du HCR, chargé de prodiguer des conseils dans les cas sans précédent et d'élaborer un livre des précédents à partir de ces cas;
- l'institution d'un Comité européen de l'asile et des réfugiés, ayant pour mission de prendre des décisions préjudicielles sur des questions touchant au pays d'origine;
- le transfert à une Cour de justice internationale de la compétence en dernière instance pour l'interprétation des dispositions nationales relatives au droit d'asile et pour l'interprétation des diverses conventions (Convention des droits de l'homme, Convention de Genève sur le statut des réfugiés).

16. Le Parlement européen s'est montré extrêmement préoccupé par le caractère intergouvernemental que revêtait la coopération entre les Etats membres en matière de politiques de migration et d'asile. Il aurait préféré que ces politiques soient traitées dans le cadre de procédures communautaires. Cette préférence a été

clairement exprimée non seulement dans les résolutions et rapports mentionnés ci-dessus, mais également dans le rapport de M. Robles Piquer, qui a été présenté au Parlement le 12 mai 1993. Dans la résolution que le Parlement a adoptée sur la base de ce rapport, il demande instamment l'adoption d'une approche communautaire. Néanmoins, le débat qui a eu lieu sur ce rapport, le 13 juillet 1993, a révélé qu'un grand nombre de députés européens acceptent que la coopération en matière de politiques de migration et d'asile dans la Communauté s'effectue sur la base des dispositions spéciales du titre VI du traité sur l'Union européenne. Les points de vue exprimés par ces parlementaires montrent leur volonté d'utiliser au mieux ces dispositions, puisqu'ils demandent :

- que la Commission use pleinement de son nouveau droit d'initiative;
- que la Cour de justice soit déclarée compétente pour connaître des conventions qui seront adoptées par les ministres de la justice et des affaires intérieures;
- que le Conseil utilise la "passerelle" de l'article K.9 pour transférer les politiques de migration et d'asile dans le champ d'application de l'article 100C du traité.

En outre, le Parlement espère que de nouvelles procédures communautaires seront introduites lors de la conférence intergouvernementale prévue pour 1996.

ANNEXE IV : DEVELOPPEMENTS RECENTS DANS LES ENCEINTES INTERNATIONALES

1. Suivi de la conférence de Vienne sur la migration Est-Ouest

1. En 1991, l'Autriche a pris l'initiative de réunir à Vienne, les 24 et 25 janvier, une Conférence des ministres sur les mouvements des personnes en provenance des pays d'Europe centrale et orientale. Au total, 32 Etats européens ainsi que l'Australie, le Canada et les Etats-Unis y ont participé. Cette conférence a passé en revue un large éventail de sujets liés à la migration Est-Ouest et a bénéficié, dès le début, de l'appui du Conseil de l'Europe, qui s'est également chargé du suivi. Elle a été organisée en réponse à l'appréhension croissante que provoquait la perspective d'éventuels courants migratoires massifs des pays d'Europe centrale et orientale vers les autres pays européens.
2. Le document final adopté par la conférence réaffirme l'importance des instruments internationaux existants en matière de droits de l'homme et invite tous les Etats participants à adhérer à la convention de Genève et au Protocole de New York, s'ils ne l'ont pas encore fait. Ce document souligne la nécessité de développer une concertation plus étroite entre les Etats participants, sur une base de solidarité.
3. Bien que les flux migratoires massifs d'Europe centrale et orientale que l'on redoutait ne se soient pas produits - si l'on excepte les personnes déplacées originaires de l'ex-Yougoslavie -, la conférence de Vienne a été suivie de plusieurs réunions. Cela peut s'expliquer par le fait que certains pays d'Europe centrale et orientale étaient eux-mêmes confrontés à de graves problèmes liés à la migration de transit en direction de l'Europe de l'Ouest et que tous les Etats participants, actuellement au nombre de 37, ont trouvé intéressant de débattre de ces problèmes et de surveiller la migration potentielle et effective entre l'Est et l'Ouest. Un Groupe de hauts fonctionnaires a donc été créé dans ce but et s'est réuni cinq fois entre janvier 1991 et décembre 1993. A son tour, ce groupe de hauts fonctionnaires a créé plusieurs groupes de travail afin d'étudier les sujets suivants :
 - la libre circulation des personnes;
 - l'échange international d'informations sur les migrations;
 - le profil des migrants potentiels;
 - le droit d'asile;
 - les pratiques en matière de visa;
 - le partage de la charge.
4. Lors de sa réunion de juillet 1993, le Groupe de hauts fonctionnaires a fait le bilan des résultats du suivi de la conférence de Vienne à cette date. Cette conférence a défini un cadre plus équilibré que les conférences de Berlin et de Budapest car elle a mieux déterminé les besoins et les problèmes fondamentaux des pays d'Europe centrale et orientale que les précédentes, qui étaient essentiellement consacrées à la lutte contre la migration illégale et les trafiquants.
5. Les hauts fonctionnaires ont aussi décidé d'instituer un groupe consultatif à guichet ouvert, chargé des travaux de suivi nécessaires. En outre, le rapport des hauts

fonctionnaires a été présenté à la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, qui s'est tenue à Vienne les 8 et 9 octobre 1993.

6. Il est difficile de prévoir comment le processus de Vienne va évoluer. Certes, le nombre d'Etats participants est en augmentation, mais, en revanche, les délégations sont de plus en plus nombreuses à souligner l'importance d'une coordination avec des organisations internationales comme le Conseil de l'Europe, la CSCE, l'OIM et le HCR. Certains pays, notamment la Suède, la Pologne, les Etats-Unis et le Canada, ont clairement indiqué qu'ils préféreraient confier un rôle accru à la CSCE dans ce domaine. D'autres délégations ont insisté sur l'importance d'une meilleure coordination avec les organes existants du Conseil de l'Europe, voire d'un transfert des activités de la Conférence auxdits organes. La coopération informelle qui est née de la conférence de Vienne tend donc à être réintégrée dans des cadres internationaux plus traditionnels.

2. Suivi de la conférence de Berlin

7. Les 30 et 31 octobre 1991, à l'invitation du gouvernement allemand, les ministres de l'intérieur et de la justice de 27 pays européens se sont rencontrés à Berlin pour débattre du problème des entrées irrégulières en provenance de et par l'Europe centrale et orientale. Le communiqué final de cette conférence contenait une liste de mesures destinées à renforcer la coopération administrative et policière en matière de contrôles aux frontières et, à un moindre degré, à procéder à des modifications législatives complémentaires. Un groupe de travail, qui a pris le nom de groupe de Berlin, a été établi afin de mettre en oeuvre ces recommandations.

8. La première réunion de ce groupe de travail a eu lieu à Graz en janvier 1992, sous la présidence de l'Autriche. Le groupe de travail a décidé de créer neuf sous-groupes s'intéressant aux thèmes suivants :

- a) harmonisation de la pénalité du trafic criminel de personnes;
- b) entraide judiciaire dans les procédures pénales portant sur la répression du trafic criminel de personnes;
- c) création d'unités spéciales pour la lutte contre le trafic criminel de personnes;
- d) échange d'informations sur l'immigration illégale;
- e) procédures et normes pour l'amélioration du contrôle des personnes;
- f) accords de réadmission;
- g) exécution de la réadmission;
- h) surveillance de la frontière en dehors des points de passage frontaliers autorisés;
- i) responsabilité des transporteurs.

9. Deux sessions plénières du groupe de Berlin ont eu lieu en mai 1992 et janvier 1993; elles ont été principalement consacrées à l'élaboration de recommandations devant être approuvées au niveau ministériel. Les 15 et 16 février 1993, une conférence ministérielle s'est tenue à Budapest et a adopté le

résultat de toutes les délibérations préalables sous la forme d'une recommandation. Celle-ci a la même structure que les sous-groupes.

10. Outre la recommandation mentionnée ci-dessus, la conférence avait également eu à connaître d'un projet autrichien de convention couvrant plusieurs aspects des politiques de migration et d'asile. Ce projet n'a pas été adopté, pas plus qu'une proposition allemande sur le partage de la charge. Quant au suivi de la conférence, il avait été convenu qu'un groupe de travail se réunirait en tant que de besoin mais il n'a pas encore été convoqué jusqu'à présent. Plusieurs délégations ont cependant souligné que nombre des aspects traités par le groupe de Berlin pourraient, à l'avenir, être repris par le groupe de Vienne.
 11. Les conférences de Berlin et de Budapest ont certainement attiré l'attention sur des questions importantes pour la lutte contre l'immigration illégale. Elles ont fourni l'occasion de stimuler le dialogue entre les pays d'Europe occidentale, centrale et orientale dans ces domaines.
3. Conseil de l'Europe
12. Les principaux organes du Conseil de l'Europe chargés des politiques de migration et d'asile sont le Comité européen sur les migrations (le CDMG) et le Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides (le CAHAR). En outre, il faut encore mentionner la Convention européenne relative au statut juridique des travailleurs migrants, qui a été ratifiée par quatre des douze Etats membres de la CE (la France, les Pays-Bas, le Portugal et l'Espagne) et signée par la Belgique, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie et le Luxembourg. Conformément aux dispositions de cette Convention, un comité consultatif a été créé pour examiner, entre autres, la mise en oeuvre de la Convention par les parties contractantes. Ce comité a soumis quatre rapports périodiques au Comité des ministres.
 13. L'une des principales missions du CDMG a été de préparer les conférences régulières des ministres européens responsables des questions de migration. La quatrième de ces conférences a eu lieu les 17 et 18 septembre 1991 à Luxembourg, et la cinquième à Athènes les 18 et 19 novembre 1993. Tout comme l'activité du CDMG elle-même, ces conférences portent sur les politiques et les flux migratoires en général, mais s'intéressent aussi à la situation et à l'intégration des migrants déjà admis sur le territoire des Etats membres, ainsi qu'aux relations entre les populations immigrées et la société hôte. La conférence de Luxembourg, par exemple, a été consacrée, d'une part, à l'évolution actuelle et future des phénomènes migratoires qui affectent l'Europe et, d'autre part, à l'évaluation du projet du Conseil de l'Europe sur les relations intercommunautaires. De son côté, la conférence d'Athènes s'est concentrée sur les moyens de gérer les flux migratoires et sur le racisme, la xénophobie et l'intolérance.
 14. Le programme de travail du CDMG couvre aussi les domaines suivants : premièrement, en 1991, le CDMG a, conjointement avec le Comité européen sur la population, lancé un projet appelé "Migrations, démographie et emploi". La première phase a vu la réalisation de trois études sur la migration Sud-Nord, sur les

questions statistiques relatives au nombre de migrants et aux flux migratoires et sur la tension entre considérations humanitaires et considérations économiques dans le traitement des pressions migratoires. La seconde phase de ce projet inclura une étude comparative des politiques d'intégration. Deuxièmement, le CDMG a examiné le statut juridique, économique et social des travailleurs migrants et des membres de leur famille. Troisièmement, en 1987, le CDMG a élaboré le Projet sur les relations intercommunautaires, consacré aux politiques d'intégration. Ce projet s'est achevé en 1991 par la présentation du rapport final à la conférence des ministres de Luxembourg. Ce rapport a fait l'objet d'une discussion plus détaillée au cours d'une conférence finale exceptionnelle à La Haye, en novembre 1991. Ses éléments principaux ont ensuite été intégrés dans une recommandation, adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe en 1992. Le projet sur les relations intercommunautaires a cédé la place à un projet sur l'égalité des chances pour les immigrés, qui s'intéresse en particulier à la situation des immigrés sur le marché du travail, à leurs chances d'obtenir tant un logement correct que des droits en matière de culture, ainsi qu'à la lutte contre la xénophobie. Enfin, le CDMG a entrepris des études concernant la migration à court terme et la réintégration des émigrés dans leur pays d'origine.

15. Les activités du CAHAR ont été quelque peu éclipsées par la multiplication du nombre des enceintes où l'on parle des politiques d'asile. Bien que le CAHAR ait déjà avancé beaucoup d'idées et de propositions originales dans ce domaine, sa tâche principale est maintenant d'échanger des informations concernant ces politiques. Les Etats d'Europe centrale et orientale étant de plus en plus représentés dans ces réunions, le CAHAR pourrait devenir l'une des enceintes où les discussions avec ces pays pourraient continuer de se développer.
16. La convention sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et des obligations militaires en cas de pluralité de nationalités a été adoptée il y a une trentaine d'années. De nombreux Etats membres sont aujourd'hui favorables à une approche plus libérale à l'égard des cas de pluralité de nationalités. Un comité d'experts examine actuellement la convention en fonction de la manière dont la législation et les pratiques des Etats européens ont évolué et dans le contexte des mouvements migratoires en Europe ainsi que de l'ouverture du Conseil de l'Europe aux pays de l'Europe centrale et orientale. Le comité a fait des propositions pour la préparation d'une nouvelle convention sur la nationalité.
17. A la suite de la Déclaration et du Plan d'action sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, adoptés par les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe à Vienne, le 9 octobre 1993, le Conseil de l'Europe s'est lancé dans l'organisation d'une vaste campagne européenne de jeunesse visant à mobiliser le public en faveur d'une société de tolérance, fondée sur l'égalité de dignité de tous ses membres, et contre les manifestations de racisme, de xénophobie, d'antisémitisme et d'intolérance. Cette campagne atteindra son point culminant au milieu de 1995. En outre, le Conseil de l'Europe a institué un Comité d'experts gouvernementaux ayant pour mandat : 1) d'examiner les législations, les politiques et les autres mesures prises par les Etats membres visant à combattre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, ainsi que leur efficacité; 2) de stimuler de nouvelles actions en la

matière au niveau local, national et européen; 3) de formuler des recommandations de politique générale à l'égard des Etats membres; 4) d'étudier les instruments juridiques internationaux applicables en la matière, en vue de leur renforcement si nécessaire. Il a également décidé, pour la même raison, d'entreprendre des actions relatives à l'enseignement de l'histoire et à la sensibilisation des professionnels des médias.

18. Il convient aussi de mentionner la jurisprudence relative à la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour européenne des droits de l'homme a particulièrement mis l'accent sur le principe de l'unité familiale garanti par l'article 8 de la Convention, qui peut être invoqué pour protéger les travailleurs migrants qui sont expulsés ou refoulés alors qu'ils souhaitent rejoindre leur famille dans un Etat signataire. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a été expressément évoquée dans le contexte des travaux de l'Union en matière de regroupement familial. En outre, depuis quelque temps déjà, les organes de la Convention et de la Cour ont été en mesure d'appliquer l'article 3 de la Convention, qui interdit les traitements inhumains ou dégradants, aux personnes affirmant qu'un retour dans leur pays d'origine les exposerait à des persécutions. La Cour a jugé nécessaire de rappeler que, même si le droit d'asile n'est pas garanti en tant que tel dans la Convention, les mesures de rapatriement de ce type peuvent poser des problèmes du point de vue de l'article 3 (ainsi que de celui de l'article 13, qui garantit le droit à un recours effectif).

4. Conférence européenne sur la population

19. Du 23 au 26 mars 1993, une conférence européenne sur la population s'est tenue à Genève dans le cadre de la préparation de la Conférence mondiale des Nations unies sur la population et le développement, prévue pour 1994. Elle a été organisée par la Commission économique des Nations unies pour l'Europe, le Conseil de l'Europe et le Fonds des Nations unies pour les activités en matière de population. Trente-neuf Etats européens y étaient représentés, ainsi qu'Israël, le Canada, les Etats-Unis et la CE. Comme c'était une conférence régionale, elle s'est exclusivement intéressée à la situation en Europe et en Amérique du Nord, sans pour autant négliger l'évolution globale. Elle a adopté un ensemble de recommandations importantes, couvrant non seulement les politiques démographiques au sens strict, mais aussi les politiques de migration et d'asile. Les principales de ces recommandations seront évoquées ci-dessous.
20. En ce qui concerne la planification familiale, la conférence a d'abord recommandé que les gouvernements adoptent des mesures permettant aux individus et aux couples d'exercer leur droit de décider librement et en toute responsabilité du nombre d'enfants qu'ils veulent avoir et de l'espacement entre les naissances. Ces mesures devraient permettre d'améliorer l'accès des individus et des couples à l'éducation, à l'information et aux moyens de réguler leur fécondité, y compris par le traitement de la stérilité, indépendamment des objectifs démographiques globaux. Il conviendrait de fournir des conseils et un planning familial de qualité afin de réduire le nombre des avortements. Les pouvoirs publics aux niveaux national et local, les organisations non gouvernementales et les autres institutions concernées devraient encourager les services de planning familial non coercitifs, qui respectent

les valeurs des bénéficiaires. Il faudrait aussi promouvoir les programmes de santé pour les mères et les enfants et les autres programmes de santé en rapport avec la procréation.

21. Dans ce contexte, il est recommandé que les pays développés et en développement s'engagent politiquement davantage en faveur de programmes et de politiques en matière de population, conformément à leurs priorités et objectifs nationaux et dans le respect des droits de l'homme fondamentaux. Les programmes et politiques en matière de population devraient donc faire partie intégrante des stratégies nationales de développement.
22. Pour ce qui est des liens entre les tendances démographiques en Europe et en Amérique du Nord et l'éventuelle nécessité d'une immigration, les recommandations adoptées sont très prudentes. Les auteurs estiment que les gouvernements doivent se rendre compte que, bien que certains déséquilibres sur le marché du travail puissent être corrigés par l'immigration, celle-ci ne sera peut être pas la solution idéale pour adapter la structure d'âge. En s'en remettant trop à l'immigration pour remédier aux déséquilibres démographiques, on risquerait, à long terme, de provoquer de fortes fluctuations dans la structure d'âge des populations nationales.
23. En matière de migration et de développement, la recommandation aux gouvernements des pays d'origine et de destination est de chercher à s'attaquer aux causes de l'immigration afin de limiter les flux migratoires massifs et incontrôlés. Pour ce faire, il faudrait consentir un effort supplémentaire pour :
 - parvenir à un développement économique et social durable;
 - éviter les conflits internes et internationaux;
 - respecter la primauté du droit;
 - soutenir un bon gouvernement;
 - renforcer la démocratie;
 - promouvoir les droits de l'homme;
 - encourager les programmes en matière d'éducation, d'alimentation, de santé et de population;
 - assurer une protection efficace de l'environnement.
24. Pour ce qui est de la démographie, la conférence est parvenue à émettre des recommandations d'assez grande portée. Celles-ci feront l'objet d'un nouveau débat lors de la Conférence globale sur ce sujet, qui doit se tenir au Caire en 1994.

5. Le dialogue transatlantique

25. Les politiques en matière de migration et d'asile des Etats européens ont toujours été très différentes de celles appliquées en Amérique du Nord. La tradition des Etats-Unis et du Canada les amène à se considérer comme des pays d'immigration contrairement aux Etats européens. Récemment, toutefois, les attitudes ont commencé à changer des deux côtés de l'Atlantique.
26. Alors que presque tous les Etats européens doivent admettre qu'ils sont devenus, ne serait-ce que de facto, des pays d'immigration nette, les Etats-Unis et le Canada ont

de plus en plus l'impression que l'immigration incontrôlée ne peut plus être tolérée étant donné qu'il y a des limites au nombre d'immigrés qu'ils peuvent absorber. Cette évolution entraîne une certaine convergence des politiques et un intérêt mutuel accru pour les politiques de l'autre. Le gouvernement canadien et, plus récemment, le gouvernement américain se sont montrés intéressés par un renforcement de la coopération sur les politiques en matière de migration et d'asile.

27. Ce désir de renforcer la coopération s'est déjà manifesté à plusieurs reprises. Dès 1990, la déclaration sur les relations entre la CE et le Canada envisageait une réponse commune aux défis transnationaux posés par la migration illégale. En décembre 1992, il a été proposé, lors du sommet transatlantique d'Ottawa, de créer un groupe de travail CE-Canada sur ce thème. De même, le gouvernement des Etats-Unis a-t-il mentionné récemment l'immigration et l'asile comme deux des thèmes à discuter dans le cadre de la déclaration transatlantique, qui a fourni en 1991 la base d'un dialogue régulier entre la CE et les Etats-Unis.
28. Avant l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne, les politiques de migration et d'asile étaient essentiellement débattues dans le cadre intergouvernemental, et il s'est révélé difficile d'établir les contacts nécessaires au sein de ces structures. On a cependant trouvé d'autres moyens de communication, dont les rencontres régulières de la Troïka avec les représentants d'un certain nombre de pays tiers, au cours des réunions ministérielles du groupe TREVI. Des propositions visant à développer ces structures sont envisagées pour certains domaines d'intérêt spécifiques, définis par les Etats-Unis et le Canada.
29. Les discussions qui ont lieu dans le cadre des consultations intergouvernementales sur les politiques en matière d'asile, de réfugiés et de migration en Europe, en Amérique du Nord et en Australie sont de nature plus informelle et les Etats membres n'y sont pas tous représentés, pas plus que la Commission ou le secrétariat du Conseil.
30. Les domaines auxquels le Canada et les Etats-Unis s'intéressent en priorité sont l'élaboration d'une approche globale de la migration et de l'asile, la lutte contre l'immigration illégale et la mise en place de procédures d'asile équitables et efficaces.
31. Le Canada et les Etats-Unis doivent tous deux faire face à une aggravation des problèmes liés à l'immigration illégale. Au Canada, le groupe chargé de la politique d'immigration a rédigé un rapport¹ constatant que le consensus sur les politiques traditionnelles du Canada en matière d'immigration risque d'être menacé si les Canadiens ont le sentiment que le gouvernement n'a aucun contrôle sur la nature et le volume des entrées. Outre les mesures qui pourraient être prises a posteriori au niveau national, le groupe conclut qu'à long terme, des mesures préventives

¹ Employment and Immigration Canada : An Approach to international migration, janvier 1993.

exigeant une coopération internationale avec d'autres pays de destination ainsi qu'avec les pays d'origine pourraient se révéler au moins aussi importantes.

32. Pour ce qui est des politiques d'asile, les Etats-Unis doivent absorber un retard d'environ 200 000 à 250 000 dossiers. Etant donné qu'il y a environ 100 000 nouveaux cas par an et que le personnel ne peut en traiter que 50 000, ce retard ne peut que s'accroître considérablement dans les années à venir. Dans ce contexte, l'administration américaine s'est montrée intéressée par le processus d'harmonisation entamé par l'Union et ses Etats membres en matière de politique et de législation sur l'asile. En outre, l'administration américaine serait aussi intéressée, comme le gouvernement canadien, par une coopération relative à la collecte et à l'analyse d'informations sur les pays d'origine.

6. Autres enceintes internationales

33. Il serait pratiquement impossible de dresser ici une liste exhaustive des enceintes internationales s'intéressant aux questions de migration. La migration a pris une telle importance politique qu'aujourd'hui, presque toutes les grandes organisations internationales s'en occupent à des degrés divers. Sans entrer dans les détails, il convient cependant d'évoquer ici les activités du BIT, de l'OIM et de la Commission économique pour l'Europe (ECE), mais même des organisations qui ne se consacraient pas habituellement aux questions de migration, comme le FMI, la Banque mondiale ou le GATT, prennent maintenant une part active aux travaux dans ce domaine.
34. L'OCDE a réalisé un travail considérable en rassemblant des données sur les travailleurs migrants (SOPEMI). Le Groupe de travail sur les migrations a longtemps discuté de questions concernant la migration, d'abord du point de vue de l'interaction entre marché du travail et migration, et maintenant en tenant compte aussi d'aspects plus généraux des politiques de migration. Plus récemment, le Comité d'aide au développement s'est lui aussi découvert un intérêt pour la migration. En collaboration avec le Canada, l'OCDE a organisé une conférence sur la migration et le développement en mars 1993 à Madrid.
35. La CSCE accorde de plus en plus d'attention aux divers aspects de la migration. La réunion sur la mise en oeuvre des engagements concernant la dimension humaine de la CSCE, qui s'est tenue à Varsovie du 27 septembre au 15 octobre 1993, s'est intéressée, entre autres, aux migrants et réfugiés involontaires. Un séminaire sur les travailleurs migrants aura lieu dans la dernière semaine de mars 1994. Bien que ces réunions ne dégagent pas de conclusions formelles, elles n'en offrent pas moins un cadre utile pour un échange de vues entre tous les partenaires de la CSCE. Il faut notamment rappeler le travail entrepris par le Haut commissaire pour les minorités nationales : il s'agirait de prévenir les mouvements massifs de groupes minoritaires en établissant un système approprié de protection des minorités ethniques.
36. Un nombre croissant d'organisations appartenant à la famille des Nations unies s'active dans le domaine des politiques de migration et d'asile. Parmi elles, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) est certainement

l'organisation la plus directement concernée. Le HCR remplit, depuis 1952, son mandat général qui est de protéger et d'aider les réfugiés. Selon l'article 35 de la Convention de 1951, le HCR est aussi chargé de surveiller l'application des dispositions de la convention. Le Comité exécutif du programme du Haut Commissariat (EXCOM) conseille le HCR et la communauté internationale sur la manière de réagir lorsqu'un problème de réfugiés se pose et sur la mise en oeuvre des politiques en matière d'asile et à l'égard des réfugiés. Ses conclusions sont confirmées par le Conseil économique et social (ECOSOC) et l'Assemblée générale de l'ONU et, bien que légalement non contraignantes, elles posent des principes extrêmement importants dans le domaine de la politique et de la législation sur les réfugiés. L'Union et ses Etats membres coopèrent étroitement avec le HCR. Huit pays de l'Union sont membres d'EXCOM. La contribution de la Commission et des Etats membres en 1993 s'est élevée à 450 millions de dollars, soit près de la moitié du total des contributions reçues par le HCR. En décembre 1993, un accord-cadre de partenariat en vue du financement d'actions humanitaires a été signé entre la Commission européenne et le HCR. Sur la base de cet accord, la Commission entamera un dialogue avec le HCR, dans le cadre d'un groupe de travail de haut niveau Commission-HCR, qui a été créé à la demande du Haut Commissaire pour les réfugiés, Mme Ogata.

37. Dans le dialogue informel régulier avec le HCR sur les questions relatives à l'harmonisation du droit et des politiques d'asile, sa responsabilité générale et son rôle dans la définition des principes du droit international des réfugiés sont reconnus à leur juste valeur. Le HCR préconise l'élaboration d'une politique globale à l'égard des réfugiés, comprenant la prévention, la protection et la définition de solutions durables, et fondée sur une étroite coopération internationale et interinstitutionnelle avec d'autres agences de l'ONU et institutions régionales. Le HCR s'est réjoui, dans ce contexte, que le Conseil européen d'Edimbourg ait reconnu la nécessité d'une telle politique, et il s'est déclaré prêt à participer à son élaboration.

ISSN 0254-1491

COM(94) 23 final

DOCUMENTS

FR

06 05

N° de catalogue : CB-CO-94-031-FR-C

ISBN 92-77-64714-0

Office des publications officielles des Communautés européennes
L-2985 Luxembourg