

- Banque de Tissus ou Unité de Thérapie cellulaire: process de préparation, contrôle microbiologique (maladies transmissibles, bactéries, etc.), validation biologique et fonctionnelle, traçabilité et Biovigilance.
- Chirurgien greffeur: évaluation du risque/bénéfice au vu du dossier sanitaire du produit et de l'urgence vitale pour le patient, traçabilité.

8.5. Il faut prévoir une Convention de portée européenne entre les Établissements de santé fournisseurs et/ou utilisateurs de tissus (idem pour les Unités de Thérapie cellulaire et les établissements de soins).

8.6. Considérant que les annexes sont partie intégrante de la directive, leur mise à jour régulière peut être freinée pour des raisons administratives. C'est pourquoi le CESE considère que l'article 29 doit intégrer la notion de l'adaptation régulière de ces annexes au progrès scientifique et rendre obligatoire la rédaction de ces annexes tous les deux ans.

Bruxelles, le 11 décembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier»

(COM(2002) 564 final)

(2003/C 85/15)

Le 14 octobre 2002, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, la Commission a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la communication susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 novembre 2002 (rapporteur unique: M. Pariza Castaños).

Lors de sa 395^e session plénière des 11 et 12 décembre 2002 (séance du 11 décembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 103 voix pour, 1 voix contre et 10 abstentions.

1. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

1.1. La Commission présente la politique en matière de retour comme faisant partie intégrante de la politique d'immigration et d'asile. Elle souligne la nécessité, d'une part, de consolider les canaux de l'immigration régulière et de l'accès à une protection pour les personnes qui en ont besoin et, d'autre part, de procéder au retour (de préférence volontaire mais aussi, le cas échéant, forcé) des personnes en situation irrégulière, étant donné que «la menace crédible d'un retour forcé et sa mise en œuvre consécutive adressent un signal fort aux personnes en séjour irrégulier dans les États membres et aux immigrés clandestins potentiels qui sont encore en dehors de l'Union européenne: à savoir que l'entrée ou le séjour clandes-

tins n'aboutissent pas au séjour stable auquel ils aspirent»⁽¹⁾. La politique en matière de retour constitue par conséquent un complément indispensable à la politique globale d'immigration et d'asile.

1.2. La communication de la Commission constitue également une réponse à la demande formulée par le Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002 en vue d'adopter, au plus tard d'ici la fin de l'année, les éléments de base en faveur d'une politique d'éloignement et de rapatriement.

1.3. Avant de jeter les bases d'une politique en matière de retour, la Commission avait déjà avancé l'idée d'un vaste débat

⁽¹⁾ Point 1.2.2, deuxième paragraphe, de la communication.

sur ce thème. C'est dans cette perspective qu'elle a présenté un Livre vert ⁽¹⁾ et organisé une audition publique qui s'est conclue le 16 juillet 2002 par une conférence à laquelle ont participé des organisations et des institutions de tous les États membres et des pays candidats ainsi qu'une représentation du CESE.

1.4. La communication à l'examen dans le cadre du présent avis aborde uniquement la question du retour des personnes en situation irrégulière (ou personnes en séjour irrégulier, conformément à la terminologie de la communication). Le thème du retour des personnes en séjour régulier dans leur pays d'origine fera l'objet d'une prochaine communication, qui examinera également les modalités à prévoir afin que ce retour soit bénéfique pour le développement du pays en question.

1.5. La coopération entre les États membres, destinée à renforcer l'efficacité du rapatriement des personnes en séjour irrégulier, est le volet qui a été le plus largement traité dans la communication. À cet effet, la Commission prévoit l'adoption de mesures à court terme pour une coopération opérationnelle et de mesures législatives à moyen terme, ainsi que l'établissement de certaines normes communes telles que la reconnaissance mutuelle entre les États membres des décisions en matière de rapatriement.

1.6. La coopération opérationnelle à court terme entre les États membres englobe les aspects suivants:

- Nouvelles méthodes statistiques: la Commission envisage la publication d'un rapport annuel global sur les statistiques dans les domaines de l'asile et des migrations.
- Mise en réseau des autorités des différents États membres, chargées de l'exécution des retours.
- Échange d'expériences et de meilleures pratiques et élaboration d'un manuel des meilleures pratiques.
- Formation commune des agents chargés de l'exécution des retours: séminaires, réunions régulières, etc.
- Amélioration des possibilités d'identification des personnes en séjour irrégulier qui n'exhibent ni ne possèdent aucun document: la Commission propose la mise à disposition d'une base de données contenant la photo et le document de voyage scannés de toutes les personnes qui se présentent auprès d'un poste consulaire d'un État membre en vue d'y déposer une demande de visa.

- Assistance entre les autorités des États membres pour les cas de transit de personnes renvoyées, dans lesquels il s'avère nécessaire de passer par des aéroports d'autres États membres ou de transiter par le territoire de ces derniers, qu'il s'agisse de retours forcés ou volontaires.
- Facilitation du travail des officiers de liaison chargés de l'immigration dans les pays d'origine ou de transit.
- Recours à des vols charter communs pour diminuer le coût du rapatriement des personnes en séjour irrégulier.
- Création d'un cadre de coordination approprié grâce, premièrement, à une utilisation accrue de l'ICONet et, deuxièmement, à la mise en place d'une structure d'assistance technique.

1.7. Les normes minimales communes à établir à moyen terme pour la mise en place d'une coopération renforcée entre les États membres englobent les aspects suivants:

- Éloignement des personnes qui font l'objet d'une décision d'expulsion dans un État membre et ont été appréhendées dans un autre. Cet objectif prévoit la nécessité d'un cadre juridique contraignant permettant au second État membre d'exécuter la décision d'expulsion rendue par le premier.
- Normes minimales à respecter dans les procédures d'éloignement. À titre d'exemples, quelle attitude convient-il d'adopter lorsque la personne à expulser est atteinte d'une maladie physique ou mentale, lorsqu'elle est mineure ou enceinte ou lorsque l'éloignement implique la séparation d'une famille? De même, comment faut-il réagir face à une personne en attente d'éloignement qui oppose une résistance physique, etc.? Il importe d'arrêter ces normes minimales afin que les États membres puissent coopérer dans les cas d'éloignements décidés par d'autres.
- Normes minimales pour distinguer les motifs impérieux d'expulsion, tels que la menace grave pour l'ordre public ou la sécurité nationale, d'autres motifs moins sérieux, dans la mesure où la reconnaissance mutuelle des décisions d'expulsion ne s'opérera pas de la même manière mais dépendra de la gravité du motif. Il conviendra également de prévoir des sauvegardes minimales pour la révision juridique des décisions d'expulsion.
- Attitudes communes dans les cas où une personne dont le séjour légal prend fin doit être considérée en séjour irrégulier.

(1) Voir l'avis sur le Livre vert.

- Normes minimales concernant les conditions de rétention des personnes en attente de leur expulsion. Il s'agira d'identifier les groupes de personnes qui ne doivent pas être placées en rétention, telles que les mineurs non accompagnés, les personnes âgées, les femmes enceintes, les personnes présentant de lourds handicaps, etc.
- Normes visant à établir la preuve d'un retour effectif, en particulier en cas de retour volontaire.

1.8. La communication avance l'idée de «programmes de retour intégrés» dont l'objectif est de renforcer les possibilités d'un retour sur base volontaire et de favoriser la bonne intégration de la personne renvoyée dans son pays d'origine. Ainsi, la communication évoque l'élaboration de projets comportant les éléments suivants: conseils aux personnes soumises à un retour, assistance au voyage, aide à la formation et à la réinsertion professionnelle, aide à l'accès au logement, etc. La Commission précise qu'il faut évaluer les mesures d'incitation qui encourageraient les candidats potentiels à un retour volontaire dans leur pays d'origine et prévoir une aide financière suffisante pour permettre à cette proposition de voir le jour. Elle souligne la nécessité d'examiner la possibilité de disposer d'un instrument financier communautaire.

1.9. L'efficacité de la politique en matière de retour, notamment en cas de retour forcé, est subordonnée à la coopération des pays d'origine et de transit, qui doivent réadmettre leurs propres ressortissants ou des ressortissants de pays tiers en transit sur leur territoire, dont il est établi qu'ils sont entrés illégalement dans un État membre. La coopération de ces pays est prévue dans la communication à l'examen en relation avec les aspects suivants:

- Coopération administrative: elle permet de renforcer les institutions concernées dans les pays d'origine et d'élaborer des mesures de réinsertion des personnes renvoyées.
- Accords de réadmission: ils sont difficiles à conclure en l'absence d'incitations spécifiques pour les pays d'origine qui sont parties prenantes; en conséquence, la Commission insiste sur la nécessité de définir de telles incitations.
- Coopération avec les pays de transit afin qu'ils admettent les personnes qui ne peuvent être directement renvoyées dans leur pays d'origine.

1.10. La Commission conclut sa communication en invitant le Conseil à approuver le programme d'action en matière de retour avant la fin de l'année.

2. Observations générales

2.1. La Commission publie sa communication dans la foulée du débat lancé après la présentation d'un Livre vert sur le même thème. Le CESE se félicite de la méthode de

participation choisie en vue de l'élaboration des politiques, et invite la Commission et le Conseil à puiser de manière appropriée dans les différentes propositions. Le CESE constate avec satisfaction que la communication de la Commission tient compte de diverses propositions qu'il a formulées dans son avis.

2.2. Le CESE s'est déjà exprimé sur la majeure partie des questions soulevées par la Commission dans le cadre de son avis sur le Livre vert. Il n'y a donc pas lieu de reproduire dans le présent avis les propositions qui y ont été avancées, le second avis s'inscrivant dans le prolongement du premier.

2.3. Il ne faut jamais perdre de vue qu'une personne «sans papiers» n'est pas dénuée de droits, et qu'un immigrant en situation irrégulière n'est pas un délinquant et ce, même s'il ne se trouve pas en séjour légal. À cet égard, signalons que l'accent mis, au paragraphe 2.3 de la communication, sur la nécessité de respecter les normes dans le domaine des droits de l'homme, qui doivent s'appliquer également aux personnes «sans papiers», reçoit notre soutien explicite. Cela inclut également les normes relatives aux droits économiques et sociaux.

2.4. Comme indiqué plus haut, la communication à l'examen porte quasi exclusivement sur le retour de personnes en séjour irrégulier. Tout en comprenant la volonté de développer les décisions adoptées à l'occasion du Conseil européen de Séville, le CESE souhaite une fois de plus attirer l'attention sur la nécessité d'accélérer les travaux législatifs afin que l'Union dispose d'une politique commune en matière d'immigration économique qui permette de canaliser l'immigration dans la légalité et la transparence, ainsi que d'une législation commune en matière d'asile.

2.5. Le CESE rappelle à la Commission qu'il a mis en exergue, dans plusieurs de ses avis, la nécessité d'adopter des mesures de régularisation. Le retour forcé, comme l'appelle la Commission, doit être un complément de la politique d'immigration. Le CESE considère que l'éloignement et le rapatriement obligatoire constituent des mesures extrêmes.

2.6. La Commission a annoncé l'élaboration d'une prochaine communication sur l'immigration et le développement dans laquelle elle examinera comment le retour de personnes dans leur pays d'origine pourrait contribuer au développement de ces derniers. Si le CESE accueille avec satisfaction l'annonce de cette prochaine communication, il n'en est pas moins convaincu de la nécessité de faire en sorte que le retour forcé des personnes en séjour irrégulier soit bénéfique pour le développement de leurs pays d'origine. Cette idée est abordée dans le point 2.4 relatif aux «programmes de retour intégrés» mais en termes trop généraux.

2.7. Dans son avis sur le Livre vert, le CESE insistait déjà sur la nécessité d'encourager au maximum les retours volontaires et de ne procéder aux retours forcés qu'en dernier recours. La communication de la Commission prévoit également l'opportunité d'augmenter les retours volontaires; toutefois, cette idée ne se reflète pas de manière appropriée dans les propositions concrètes développées par la Commission. La partie la plus conséquente de la communication, qui est celle qui comprend les mesures les plus concrètes, concerne la coopération entre les États membres en vue de l'organisation des retours forcés.

2.8. Il est indiqué de mettre en évidence le retour volontaire, notamment parce que c'est uniquement sur une base volontaire que les ONG (humanitaires) participent à des actions de retour. Cette participation est des plus souhaitables et constitue parfois l'une des conditions du succès de tels programmes. Par conséquent, le traitement de cette thématique ne devrait pas se limiter à la sphère (purement) interétatique.

2.9. Le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales doit impérativement être à la base de toute politique en matière de retour. Dans son avis sur le Livre vert, le CESE a déjà signalé que les articles 3, 5, 6, 8 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que les articles 3, 4, 19, 24 et 47 de la Charte des droits fondamentaux contiennent des dispositions précises applicables à une politique en matière de retour des immigrants illégaux.

2.10. La question du retour volontaire est abordée essentiellement dans le chapitre relatif aux «programmes de retour intégrés», lequel manque singulièrement d'arguments concrets. Aussi, le CESE invite-t-il la Commission à approfondir davantage les propositions pour l'organisation du retour volontaire, parallèlement aux propositions faites sur le retour forcé. Par ailleurs, le CESE se déclare favorable à la création d'un instrument financier communautaire pour la mise en œuvre des programmes de retour.

2.11. Dans toute procédure de retour forcé, il convient de garantir à tout moment une protection juridique effective. Le CESE exige que le recours juridique contre une décision d'expulsion soit pleinement accessible à toutes les personnes concernées et qu'il ait un effet suspensif. Cette exigence est indispensable eu égard à la nature de l'acte d'expulsion: si une décision juridique est favorable à l'intéressé, mais qu'elle est rendue lorsque celui-ci a déjà été expulsé, elle n'aura dans la majorité des cas aucun effet positif pour lui, violant ainsi le droit à une protection juridique effective.

3. Observations concrètes

3.1. La mise en œuvre de certaines propositions formulées dans la communication à l'examen et ce, avant que l'Union ne dispose d'une politique et d'une législation communes pour une canalisation légale de l'immigration ainsi que d'une politique et d'une législation communes en matière d'asile, revient à mettre la charrue avant les bœufs. La Commission est consciente de cet état de fait, mais c'est le Conseil européen de Séville qui en a décidé ainsi.

3.2. Cette remarque s'applique notamment à la reconnaissance mutuelle des décisions en matière de retour selon laquelle la décision d'expulsion rendue par un État membre doit être exécutée dans les autres (dans les cas où l'immigrant en séjour irrégulier est appréhendé dans un État membre distinct de celui qui a rendu la décision d'expulsion), sans qu'il faille adopter une nouvelle décision d'expulsion⁽¹⁾. Le CESE considère que l'application de cette règle est prématurée en l'absence de normes et de critères uniformes concernant l'interprétation de la Convention de Genève ou les personnes éligibles à une protection subsidiaire. La Commission reconnaît ce fait dans sa communication⁽²⁾. Le CESE souhaite l'instauration d'un équilibre entre les mesures destinées à réduire l'immigration illégale et celles requises en faveur d'une immigration légale.

3.3. Le droit à l'unité de la famille doit prévaloir clairement lors de la motivation d'une expulsion pour séjour irrégulier. Partant de ce principe, le CESE réitère ce qu'il a déjà exprimé dans son avis sur le Livre vert, à savoir qu'une expulsion ne peut être ordonnée lorsqu'elle engendre une séparation de la famille.

3.4. S'agissant des mesures coercitives à appliquer lorsqu'une personne appelée à être expulsée oppose une résistance physique, la communication fait état de limites et précise que l'intégrité physique de la personne concernée pendant son éloignement est cruciale⁽³⁾. À cet égard, le CESE entend souligner qu'il n'y a pas lieu de s'interroger sur l'importance, plus ou moins grande, de l'intégrité physique de la personne à éloigner: simplement, rien dans la procédure d'expulsion ne peut la mettre en péril. Malheureusement, nombreuses sont les personnes dont l'unique délit a été celui de venir en Europe, en quête d'un travail et d'un avenir digne, et qui décèdent durant la procédure d'expulsion des suites de certains comportements brutaux des agents concernés.

3.5. La communication examine les limites à fixer en ce qui concerne le placement en détention provisoire des personnes qui vont être expulsées, reprenant d'ailleurs plusieurs des propositions formulées par le CESE dans son avis sur le Livre vert ainsi que des suggestions faites par divers organismes lors de la conférence organisée par la Commission le 16 juillet 2002. Le CESE s'en réjouit tout en insistant sur un aspect déjà soulevé dans l'avis susmentionné. La Commission estime que les personnes détenues en attente de retour doivent être, dans la mesure du possible, séparées des autres détenus⁽⁴⁾. De l'avis du CESE, il doit être rigoureusement interdit que les personnes détenues préalablement à leur éloignement puissent être mises en prison, dans la mesure où les immigrants illégaux en attente d'expulsion ne sont pas des délinquants.

(1) Point 2.3.1 (premier paragraphe) de la communication.

(2) Point 2.3.1 (deuxième paragraphe) de la communication.

(3) Point 2.3.2 (quatrième paragraphe) de la communication.

(4) Point 2.3.5 (septième paragraphe) de la communication.

3.6. La communication souligne à juste titre la validité du principe de proportionnalité pour ce qui est de la problématique de la détention provisoire dans l'attente de l'expulsion. Fondamentalement, cette forme de détention ne doit pas être utilisée comme un moyen de pression, comme un instrument de contrainte (par exemple pour l'obtention de papiers d'identité).

3.7. Dans son avis sur le Livre vert, le CESE a exprimé son opinion sur ces questions. Il y a lieu de rappeler que la durée de la détention dans l'attente de l'expulsion ne peut être supérieure à 30 jours.

3.8. Afin d'éviter aux personnes concernées de graves problèmes, il est indispensable d'établir au sein de l'Union

européenne des rapports ponctuels sur les pays vers lesquels un retour n'est pas envisageable en raison des risques qu'il représente pour la vie de ces personnes, du non-respect des libertés, de l'existence de guerres ou de crises humanitaires.

3.9. La Commission conclut sa communication en invitant le Conseil à approuver le programme d'action en matière de retour avant la fin de cette année, conformément au mandat conféré par le Conseil européen de Séville. Le CESE souhaite que le Conseil et la Commission se penchent sur la contradiction et l'absence d'équilibre qui résultent du retard accumulé au plan de la législation commune en matière d'immigration légale et de l'adoption de mesures aussi sévères contre l'immigration illégale que sont l'éloignement et le rapatriement obligatoire.

Bruxelles, le 11 décembre 2002.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur «La gouvernance économique dans l'Union européenne»

(2003/C 85/16)

Le 18 juillet 2002, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 3 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur: «La gouvernance économique dans l'Union européenne».

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 26 novembre 2002 (rapporteuses: d'abord Mme Konitzer, ensuite Mme Florio).

Lors de sa 395^e session plénière des 11 et 12 décembre 2002 (séance du 12 décembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 69 voix pour, 13 voix contre et 16 abstentions.

1. Observations préalables

1.1. Suite à l'adoption de l'Acte unique (1986) et des traités de Maastricht (1992) et d'Amsterdam (1997), l'activité de la Communauté/Union européenne s'est considérablement étendue. L'Union européenne n'en reste pas moins une entité «sui generis» qui ne dispose pas d'un gouvernement qui serait compétent pour les formes traditionnelles d'action étatique. Une forme de gouvernance propre à la Communauté s'est mise en place sur la base des traités et d'une multitude d'accords divers conclus entre les institutions communautaires, les États membres et avec la participation de différentes institutions, organisations, ainsi que d'entreprises.

1.2. «Le CESE est, au niveau européen, l'enceinte institutionnelle de consultation, de représentation, d'information et d'expression de la société civile organisée, enceinte qui permet aux représentants des organisations économiques, sociales et civiques des États membres d'être partie intégrante du processus de formation des politiques et des décisions au niveau communautaire» (1). Le Comité prend donc naturellement part au débat sur les moyens d'améliorer, dans le cadre de la Convention européenne et dans la perspective de la conférence intergouvernementale et de l'élargissement de la Communauté, la gouvernance de l'Union européenne. (Voir la résolution du

(1) Résolution à l'intention de la Convention européenne.