



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 28.11.2001  
COM(2001) 710 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU  
PARLEMENT EUROPÉEN**

**sur la politique commune d'asile, introduisant une méthode ouverte de coordination**

**Premier rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la  
Communication COM(2000)755 final du 22 novembre 2000**

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU  
PARLEMENT EUROPÉEN**

**sur la politique commune d'asile, introduisant une méthode ouverte de coordination**

**Premier rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la  
Communication COM(2000)755 final du 22 novembre 2000**

**SOMMAIRE**

INTRODUCTION.....	3
1. MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME LÉGISLATIF DE LA PREMIÈRE PHASE ET DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT.....	4
2. RELATIONS ENTRE OBLIGATIONS DE PROTECTION INTERNATIONALE ET SÉCURITÉ.....	11
3. ANALYSE COMMUNE.....	13
4. DIMENSION EXTÉRIEURE.....	14
5. APPLICATION DE LA MÉTHODE DE COORDINATION..... OUVERTE À LA POLITIQUE COMMUNE D'ASILE	17
6. RECOMMANDATIONS.....	23
ANNEXES	
Annexe 1 Panorama statistique.....	24
Annexe 2 Réactions à la Communication COM(2000)755 final et Études.....	27
Annexe 3 Répartition des actions au sein du Fonds européen pour les réfugiés.....	29

## **INTRODUCTION**

Le Traité d'Amsterdam a introduit une compétence communautaire dans le domaine de l'asile et de l'immigration. En octobre 1999, le Conseil européen de Tampere a demandé l'élaboration d'une politique européenne commune en matière d'asile et de migration comportant en particulier l'établissement d'un régime d'asile européen commun qui devrait déboucher à long terme sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée en décembre 2000, contient deux articles (18 et 19) sur le droit d'asile d'une part, lequel est garanti dans le respect de la Convention de Genève de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au Traité instituant la Communauté européenne et sur la protection en cas d'éloignement, d'expulsion et d'extradition d'autre part.

Conformément au programme établi à Tampere et présenté dans le « Tableau de bord pour l'examen des progrès réalisés en vue de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne », la Commission a déjà formulé toutes les propositions de la première étape. Ainsi les propositions de directives sur les procédures d'asile, les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et de Règlement communautaire améliorant le système de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile créé par la Convention de Dublin sont examinées par le Conseil. La dernière proposition de la Commission adoptée le 12 septembre 2001 relative à la qualification du concept de réfugié, à la protection subsidiaire et aux statuts conséquents, finalise la série de « modules », appelés à former ensemble la première étape du régime d'asile européen commun. Les propositions de directive relatives au regroupement familial et au statut des ressortissants de pays tiers de longue durée couvrent également des aspects du statut des réfugiés. Dans l'intervalle, la décision créant le Fonds européen pour les réfugiés, instrument de solidarité financière entre les États membres pour les mesures en matière d'asile, le Règlement Eurodac ayant pour objectif d'améliorer le fonctionnement de la Convention de Dublin et enfin la directive sur la protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées ont été adoptés par le Conseil.

Le flux des demandeurs d'asile dans l'UE a continué sa remontée depuis 1997. On trouvera en annexe 1 un court panorama statistique relatif à certaines évolutions en matière de demandes d'asile et de décisions positives prises par les États membres.

Dans sa communication du 22 novembre 2000 sur la procédure commune d'asile et le statut uniforme (COM(2000)755 final), la Commission a exposé sa vision relative à cet objectif à terme de la politique d'asile européenne en identifiant des objectifs et des options, en soulignant la nécessité d'atteindre des analyses communes et en proposant une méthode. Cette communication a fait l'objet d'un large débat, suscitant des réactions dont la teneur est résumée en annexe 2. Y est également indiqué l'état des quatre études annoncées dans la communication.

La Commission soulignait en outre dans cette communication que si la politique législative, y compris en deux étapes, constitue le cœur et la part majeure de l'établissement du régime d'asile européen commun, les particularités de la politique d'asile nécessitent néanmoins des mesures d'accompagnement d'une part et des techniques de convergence d'autre part. C'est pourquoi, elle a proposé l'utilisation d'une méthode ouverte de coordination, spécifiquement adaptée au domaine de l'asile et complétant le cadre législatif. Cette méthode implique l'établissement de lignes directrices stratégiques, la fixation de points de repère

(benchmarking), l'établissement d'objectifs et la mise en place d'un suivi afin d'évaluer les progrès. La présente communication contient la définition plus précise des mécanismes de cette méthode appliquée à l'asile et les premières suggestions de la Commission en matière d'orientations européennes, qui seront soumises à consultation en vue du dépôt formel d'une proposition de la Commission.

La Commission a proposé la publication d'un rapport régulier destiné d'une part à faire le point sur les développements en cours et d'autre part à présenter des recommandations. À la veille du Conseil européen de Laeken, la première édition de celui-ci fait l'objet de la présente communication. Le rapport de la Commission sur la politique commune de l'asile dans l'UE, dont la périodicité est dans un premier temps fixé à rythme annuel, doit être le fil rouge de la politique commune d'asile européenne. C'est un outil de transparence et de débat public. Dans le même temps, sans préjudice de l'exercice, à tout moment, du droit d'initiative législative de la Commission et de l'examen spécifique du fonctionnement des actes de droit dérivé dans le cadre approprié, il cristallisera les leçons à tirer des travaux en cours ou de la mise en œuvre des instruments. Par ailleurs, à titre de recommandation, il introduit l'idée de l'application de la méthode ouverte de coordination, comme cela a été déjà proposé pour la politique d'immigration, et contient d'autres recommandations pour aller de l'avant. Sa forme et sa densité évolueront graduellement, au gré de l'approfondissement du régime d'asile européen commun.

## **PARTIE I. MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME LÉGISLATIF DE LA PREMIÈRE PHASE ET DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT**

### **1.1. Législation de la première phase**

#### **Eurodac**

Le règlement (CE) n° 2725/2000 du Conseil, concernant la création du système "Eurodac" pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin, a été adopté par le Conseil le 11 décembre 2000<sup>1</sup>. Les travaux préparatoires sont en cours afin de rendre ce système pleinement opérationnel d'ici la fin de 2002, pour autant que les États membres mettent rapidement en œuvre les modalités d'application et prennent les mesures nécessaires pour pouvoir participer au système. En effet, selon le règlement, l'activité d'Eurodac ne commencera que lorsque chaque État membre aura notifié à la Commission qu'il est en mesure de participer. Le démarrage d'Eurodac est donc subordonné au dernier État membre à notifier.

Le 15 mars 2001<sup>2</sup>, un accord a été conclu entre la Communauté européenne et la Norvège et l'Islande, qui reprend fondamentalement les obligations et les droits contenus dans la Convention de Dublin et Eurodac.

#### **Protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées**

Le 20 juillet 2001, le Conseil a adopté la Directive 2001/55/CE<sup>3</sup> relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes

---

<sup>1</sup> JO L 316 du 15.12.2000, p. 1 à 10.

<sup>2</sup> Accord entre la Communauté européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur les critères et les mécanismes permettant de déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans un État membre, en Islande ou en Norvège (JO L 93 du 3.4.2001, p. 38 à 46).

<sup>3</sup> JO L 212 du 7.8.2001, p.12.

déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil. Entrée en vigueur en août 2001, elle doit faire l'objet d'une transposition nationale avant le 31 décembre 2002. La Commission avait déposé sa proposition en mai 2000.

Le 20 septembre 2001, dans le cadre de la stratégie de l'UE suite aux événements survenus aux USA le 11 septembre, le Conseil a convenu d'examiner la situation dans les pays et régions où existait un risque de mouvements de population de grande échelle en raison des tensions et a demandé à la Commission, en consultation avec les États membres, d'examiner la possibilité d'une application provisoire de la Directive du Conseil sur la protection temporaire au cas où des arrangements spéciaux de protection seraient nécessaires à l'intérieur de l'UE. La Commission a pris, avec les États membres, les mesures de suivi de la situation.

### **Proposition de directive sur les procédures d'asile**

Après avoir analysé les réponses à son document de travail "Vers des normes communes en matière de procédures d'asile" de mars 1999, les résolutions pertinentes de l'acquis communautaire ainsi que la législation et la pratique des États membres, la Commission a présenté une proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres le 20 septembre 2000<sup>4</sup>.

Le 26 avril 2001, le Comité économique et social a adopté un avis favorable, tout en proposant des garanties de procédure plus libérales pour les demandeurs d'asile. Le 20 septembre 2001, le Parlement européen a adopté sa résolution sur le projet de directive. Les amendements apportés clarifient et consolident la position des demandeurs d'asile, notamment ceux qui ont déposé un recours, tout en renforçant les conditions relatives à la notion de pays sûrs et en diminuant les possibilités de détention. Le HCRNU a présenté un document de synthèse en juillet 2001.

Sous la présidence belge, les discussions au sein du Conseil ont porté sur la nécessité de distinguer les procédures (procédure de recevabilité, procédure accélérée et procédure normale), le nombre des instances de recours, l'effet suspensif des recours, les délais et les sanctions, les normes en matière de qualité de la décision et du processus décisionnel, les procédures aux frontières et la protection subsidiaire. La Commission se réjouit de l'intention affichée par la présidence belge de parvenir à un accord politique sur certaines de ces questions ainsi que sur des questions connexes liées aux deux projets de propositions qui suivent.

### **Proposition de directive sur l'accueil des demandeurs d'asile**

Au début de décembre 2000, le Conseil a adopté des conclusions sur l'accueil des demandeurs d'asile. Ces conclusions n'avaient pas encore acquis de caractère définitif sur trois points importants: le champ d'application du futur instrument législatif concernant les conditions d'accueil, la liberté de circulation et ses limites, l'accès au marché du travail. Depuis décembre 2000, la Commission a mené des consultations bilatérales avec les États membres, le HCRNU et les ONG les plus directement concernées sur ce futur instrument.

---

<sup>4</sup> COM (2000) 578 final du 20.9.2000.

En mai 2001, la Commission a présenté au Conseil sa proposition de directive relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres<sup>5</sup>. Les principales questions abordées sont les suivantes: définition du groupe cible qui bénéficiera du futur instrument communautaire (champ d'application), information, documents, liberté de circulation, conditions matérielles d'accueil (logement, nourriture, habillement, allocation journalière), soins médicaux, scolarisation des mineurs, emploi, limitation ou retrait du bénéfice des conditions d'accueil, personnes ayant des besoins particuliers et mesures visant à rendre plus efficace le système d'accueil.

La proposition est à l'examen au Conseil et au Parlement européen.

### **Proposition de Règlement « Dublin II »**

Au premier semestre 2001, sous présidence suédoise, s'est achevé au Conseil le débat stratégique sur la révision de la Convention de Dublin lancé par le document de travail des services de la Commission « Réexamen de la Convention de Dublin : élaboration d'une législation communautaire permettant de déterminer quel État membre est responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres »<sup>6</sup>. Parallèlement, la Commission a mené à bien l'évaluation du fonctionnement de la Convention de Dublin que le Conseil lui avait demandé d'entreprendre. Les conclusions de cet exercice, rassemblées dans le document de travail des services de la Commission « Évaluation de la Convention de Dublin »<sup>7</sup>, mettent en évidence les difficultés d'application de cet instrument.

Tenant compte des orientations dégagées par le débat sur son document de discussion et des enseignements de l'évaluation, la Commission a adopté le 26 juillet 2001 une proposition de règlement établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers<sup>8</sup> comme prévu par l'article 63.1.a TCE. La proposition de la Commission repose sur les mêmes principes que la Convention de Dublin, c'est-à-dire qu'elle vise à attribuer la responsabilité à un seul État membre désigné sur la base de critères objectifs : il s'agit, en général, de l'État membre qui a pris la plus grande part dans l'entrée ou le séjour du demandeur d'asile. Toutefois, la proposition de règlement comporte des dispositions nouvelles visant :

- à accélérer le processus de détermination en prévoyant des délais de procédure plus brefs;
- à augmenter l'efficacité du dispositif en facilitant la coopération entre États membres en vue de la détermination de l'État responsable;
- à mieux protéger l'unité des groupes familiaux.

Cette proposition est en cours d'examen au Conseil et au Parlement européen.

---

<sup>5</sup> COM(2001) 181 final.

<sup>6</sup> SEC (2000) 522.

<sup>7</sup> SEC (2001) 756.

<sup>8</sup> COM (2001) 447 du 27.7.2001.

## **Proposition de directive relative aux conditions à remplir pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou au bénéfice d'une protection subsidiaire**

Le 12 septembre 2001, la Commission a adopté une proposition établissant des normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale ainsi qu'au contenu de ces statuts<sup>9</sup>. La proposition devrait être discutée au sein des organes appropriés du Conseil à compter du début de 2002.

La proposition prévoit des règles en vue d'une définition commune de la notion de "réfugié" telle que contenue dans la Convention de Genève, ainsi qu'en vue d'une définition commune des bénéficiaires de la protection subsidiaire. Un niveau minimal de protection subsidiaire sera accordé dans tous les États membres pour compléter la Convention de Genève.

La proposition aborde la façon d'apprécier les craintes des demandeurs, les besoins apparaissant "sur place", l'alternative de la protection à l'intérieur du pays, les motifs de persécution. Elle traite aussi de la question de l'"agent de persécution". La persécution est la plus évidente lorsqu'elle provient de l'État lui-même. La proposition précise cependant que la persécution peut aussi être le fait d'agents non étatiques dans les cas où un État ne peut ou ne veut offrir une protection effective. En pareils cas également, le statut de réfugié peut être accordé. La proposition dispose que lorsque la partie de l'État d'où le demandeur est originaire est réputée sûre ou lorsqu'une instance s'apparentant à un État (comme dans les territoires administrés par les NU) peut être considérée comme apportant une protection, le demandeur n'a pas droit à la protection internationale. Les questions de cessation et d'exclusion de la protection internationale sont couvertes

La proposition de directive comprend des dispositions relatives à un minimum de droits et de prestations dont doivent jouir les bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire. Pour l'essentiel, les droits et prestations liés à ces deux statuts sont identiques. Cependant, afin de tenir compte de la primauté de la Convention sur les réfugiés et du fait que le régime de la protection subsidiaire part du principe que le besoin d'une telle protection est plus temporaire par nature, la jouissance de certains droits et prestations importants comme l'accès au travail et aux programmes d'intégration ou l'octroi d'un permis de séjour pluriannuel serait progressive pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire.

## **Législation commune avec le traitement équitable des ressortissants de pays tiers, l'entrée, le séjour et la circulation dans l'UE**

La Commission rappelle que, conformément à sa position sur la nécessité de couvrir dans les mêmes instruments, lorsqu'il n'y a pas de raisons fondamentales de faire une différence, le traitement équitable des ressortissants de pays tiers et les personnes bénéficiant d'une protection internationale, deux propositions supplémentaires couvrent également les réfugiés au sens de la Convention de Genève. Il s'agit de la proposition modifiée de Directive du Conseil sur le regroupement familial présentée le 10 octobre 2000<sup>10</sup> et de la proposition de Directive du Conseil relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, présentée le 13 mars 2001<sup>11</sup>. Elles complètent les éléments du statut dans le contexte de l'harmonisation de la première phase.

---

<sup>9</sup> COM(2001) 510 Final, 12.9.2001

<sup>10</sup> COM (2000) 624 final.

<sup>11</sup> COM (2001) 127 final.

Le 28 juin 2001, le Conseil a adopté une directive visant à compléter les dispositions de l'article 26 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, qui traite de la responsabilité des transporteurs<sup>12</sup>. Cette directive contient une disposition de sauvegarde selon laquelle les amendes infligées sont sans préjudice des obligations des États membres lorsqu'un ressortissant de pays tiers demande à bénéficier d'une protection internationale. La même disposition s'applique dans le cas de la décision-cadre relative à des mesures visant à réprimer l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers (en cours de finalisation en vue d'une adoption formelle au Conseil). En ce qui concerne la décision-cadre relative à la lutte contre la traite d'êtres humains et aux mesures pénales contre les intermédiaires (elle aussi en cours de finalisation en vue d'une adoption formelle), tout État membre peut décider - dans le cadre de ses dispositions juridiques et pratiques nationales - de ne pas sanctionner un comportement dont le seul objectif est d'accorder une assistance humanitaire.

La Commission rappelle également que sa proposition de directive<sup>13</sup> concernant les conditions de circulation et de voyage pour une durée de trois mois et les conditions d'entrée en vue d'un déplacement pour une durée de six mois présentée le 10 juillet 2001 peut également s'appliquer aux personnes bénéficiant d'une protection internationale dans un État membre.

## **1.2 Mesures d'accompagnement**

### **Fonds européen pour les réfugiés (FER)**

Le FER (216 millions d'euros) a été créé par la décision 2000/596/CE du Conseil du 28 septembre 2000<sup>14</sup> afin de promouvoir la solidarité entre États membres en matière d'asile, en aidant et en encourageant les efforts que ceux-ci consentent pour accueillir des réfugiés et des personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil. Les ressources sont réparties proportionnellement à la charge qui pèse sur chaque État membre, compte tenu des différentes directions prises par les flux de personnes en quête de protection. Dans cette optique, le Fonds soutient les États membres pour trois types d'action - l'accueil, l'intégration et le rapatriement volontaire. Le FER finance aussi des actions d'intérêt communautaire, des actions innovantes ou des actions de caractère transnational. Enfin, le Fonds peut également être utilisé pour financer des mesures d'urgence afin de fournir une protection temporaire en cas d'afflux massifs de personnes déplacées.

Le Fonds fonctionnera sous sa forme actuelle jusqu'au 31 décembre 2004 sur la base de programmes soumis chaque année par les États membres. Cette formule permet, d'une part, une planification pluriannuelle et, d'autre part, une certaine souplesse, qui tient compte des changements susceptibles de survenir au niveau des flux et du nombre de personnes à la recherche d'une protection. Le fait que les modalités de mise en œuvre soient décentralisées est une autre caractéristique importante du Fonds sous sa forme actuelle. Les États membres sont compétents pour l'élaboration des programmes annuels, pour la sélection des projets ainsi que pour le suivi, le contrôle et l'évaluation des actions.

Le 3 avril 2001, la Commission a approuvé les demandes de cofinancement des États membres pour les années 2000 et 2001. Des contributions FER de 24 et 32,5 millions d'euros ont été réparties entre les États membres pour les années 2000 et 2001 respectivement. L'annexe 3 indique comment ces contributions se répartissent entre les États membres pour

---

<sup>12</sup> Directive 2001/51/CE du Conseil, JO L 187 du 10.7.2001, p. 45.

<sup>13</sup> COM (2001) 388.

<sup>14</sup> JO L 252 du 6.10.2000, p. 12.



chacune des trois grandes actions. Il ressort des graphiques que l'essentiel des ressources provenant du Fonds serviront en 2000 et en 2001 à l'amélioration des conditions d'accueil dans les États membres, tandis que les sommes allouées aux structures d'intégration et aux rapatriements volontaires sont presque identiques.

Enfin, suite aux appels à propositions pour des projets communautaires lancés en 2000 et 2001, des projets ont été sélectionnés pour des montants totaux de 1,3 et 1,7 millions d'euros respectivement. Ces projets portent sur des activités de mise en réseau, des campagnes de sensibilisation et d'information, des études relatives à la législation ainsi que les politiques et pratiques relevant de l'un des trois types d'action couverts par le Fonds. Ces projets devraient produire un effet multiplicateur considérable et contribuer à améliorer et à développer davantage la politique menée au niveau de la Communauté et à l'échelon national.

## **ARGO**

Le 16 octobre 2001, la Commission européenne a approuvé<sup>15</sup> une proposition de programme d'action visant à répondre au besoin essentiel de renforcer la coopération administrative entre les États membres, besoin qui a également été rappelé dans les deux communications de la Commission en matière d'asile et d'immigration. L'objectif de ce programme d'action, dénommé ARGO, est d'accroître l'efficacité des procédures à suivre dans les domaines de l'asile, des visas, de l'immigration et du contrôle aux frontières extérieures, et d'aider les administrations nationales à mettre en œuvre la législation communautaire fondée sur les articles 62 et 63 du traité CE, ainsi que d'assurer la transparence dans l'application de cette législation.

Les actions visées par ARGO doivent tendre à mettre en œuvre la réglementation communautaire applicable, quelle que soit l'administration nationale chargée d'engager ces actions. Le but ultime est d'éviter les différences sur le plan des pratiques nationales, susceptibles de compromettre la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. La proposition définit aussi les types d'actions (formation, échanges d'agents, développement des meilleures pratiques, études, etc.) que les administrations nationales peuvent proposer. Les actions communautaires dans ce domaine concerneront principalement:

- le développement et la diffusion de l'utilisation des meilleures nouvelles méthodes de travail, une attention particulière étant accordée au processus d'informatisation et à l'échange électronique de données afin d'aider les administrations nationales des États membres à s'acquitter plus efficacement de leur mission;
- la définition et le renforcement d'une politique commune de formation;
- le développement d'une méthode de travail et d'une culture communes à tous les États membres afin de favoriser une meilleure compréhension des procédures administratives dans chaque État membre.

Dans le domaine de l'asile, seront soutenues les activités destinées à promouvoir la mise en place et le fonctionnement d'un régime d'asile européen commun devant déboucher sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme; à faciliter la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile; à soutenir le rapprochement des règles sur la reconnaissance de la protection et le contenu du statut conféré; à renforcer l'efficacité et

---

<sup>15</sup> COM (2001) 567 final.

l'équité de la procédure d'asile et à accroître la convergence des décisions; à renforcer les mécanismes de réinstallation et d'entrée, ainsi que les moyens légaux d'admission dans les États membres pour des motifs humanitaires.

### **1.3. Autres mesures et législations ayant un lien avec la politique d'asile**

#### **EQUAL**

L'initiative communautaire du nom d'EQUAL, qui entend lutter contre l'exclusion et l'inégalité sur le marché du travail, couvre aussi les demandeurs d'asile. EQUAL est financée par le Fonds social européen, qui a débloqué une somme de 2,973 millions d'euros pour la période 2000-2006, à laquelle répondra une contribution équivalente de la part des États membres. Cette initiative est coordonnée à l'échelle de l'UE et s'est développée autour de thèmes reflétant le besoin d'améliorer la capacité d'insertion professionnelle, l'esprit d'entreprise, la capacité d'adaptation, l'égalité des sexes ainsi que l'intégration sociale et professionnelle des demandeurs d'asile. L'objectif est d'élaborer et de tester des approches innovantes, par un travail de coopération entre partenaires de différents États membres, afin de recenser les bonnes pratiques susceptibles de guider les principales politiques et dispositions.

Chaque État membre est tenu de répertorier ses propres priorités au titre de l'initiative EQUAL et, reflétant ces priorités dans leur plan national, tous les États membres ont été invités à allouer les ressources nécessaires pour répondre aux besoins des demandeurs d'asile. Au cours de 2001, la CE a achevé les négociations avec tous les États membres sur le contenu des plans nationaux élaborés dans le cadre de l'initiative EQUAL. La part des fonds débloqués pour satisfaire aux besoins des demandeurs d'asile varie d'un État membre à l'autre et s'établit pour l'ensemble à 4 % (près de 125 millions d'euros pour la période allant de 2000 à 2006).

EQUAL s'appuiera sur des partenariats de développement, réunissant un large éventail de partenaires. Les réseaux créés au niveau de l'UE devront aussi veiller à ce que EQUAL prenne en considération les travaux similaires actuellement menés par l'intermédiaire d'autres régimes de financement européen (notamment le FER) et examiner les implications de toute modification législative d'envergure concernant les demandeurs d'asile.

#### **Lutte contre la discrimination, le racisme et la xénophobie**

Le Conseil, sur proposition de la Commission, a adopté un paquet d'instruments depuis la mi-2000 donnant effet au nouvel article 13 du Traité CE. La Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique<sup>16</sup> doit être transposée dans les États membres au 19 juillet 2003. La Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail<sup>17</sup> doit être transposée dans les États membres au plus tard au 2 décembre 2003. Parallèlement, la décision du Conseil du 27 novembre 2000 a établi un programme d'action communautaire<sup>18</sup> de lutte contre la discrimination avec un budget de 100 millions d'euros entre 2001-2006.

En outre dans le cadre de la coopération en matière de lutte contre les crimes racistes et xénophobes, la Commission présente parallèlement à cette communication, une proposition

---

<sup>16</sup> JO L 180 du 19.7.2000, p. 22.

<sup>17</sup> JO L 303 du 2.12.2000, p.16.

<sup>18</sup> JO L 303 du 2.12.2000, p. 23.

visant à transformer une action commune datant de 1996<sup>19</sup> en décision-cadre et comprenant des améliorations. Le but de ce texte est double: d'une part, faire en sorte que le racisme et la xénophobie soient passibles, dans tous les États membres, de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives, pouvant donner lieu à extradition ou à remise de la personne et d'autre part, améliorer et encourager la coopération judiciaire en supprimant ce qui pourrait y faire obstacle.

## PARTIE II. RELATIONS ENTRE OBLIGATIONS DE PROTECTION INTERNATIONALE ET SÉCURITÉ

### 2.1. Remarques préliminaires

Lors de sa session extraordinaire du 20 septembre 2001, qui s'est tenue suite aux événements tragiques survenus le 11 septembre aux États-Unis, le Conseil "Justice et Affaires intérieures", dans sa vingt-neuvième conclusion, a invité "*la Commission à examiner d'urgence le rapport entre la sauvegarde de la sécurité intérieure et le respect des obligations et des instruments internationaux en matière de protection*". Le présent chapitre contient les conclusions préliminaires de la Commission. Cette dernière entend présenter un document de travail afin d'examiner de façon plus détaillée le rapport entre obligations de protection et sécurité intérieure. Plus particulièrement, ce document passera en revue la législation communautaire (proposée) en matière d'immigration et d'asile et contiendra une étude sur un dispositif permettant d'exclure les individus ne méritant pas de protection internationale et de traiter les personnes expulsables, ainsi qu'un plan d'orientation européenne.

### 2.2 Accès aux procédures d'asile et exclusion du statut de réfugié

Quelle que soit l'approche retenue à cet égard, il est nécessaire de veiller à ce que les réfugiés et les demandeurs d'asile ne deviennent pas les victimes des événements récents. Dans cette optique, la Commission estime que toute personne demandant l'asile doit avoir accès à une procédure dans l'État membre de l'UE auquel incombe le traitement de sa requête. Afin de mettre en œuvre de bonne foi (intégralement et globalement) la Convention de 1951 sur les réfugiés, il est indispensable de déterminer qui en satisfait les conditions. Les refus *automatiques* de prendre en considération des demandes d'asile, c'est-à-dire d'enclencher la procédure d'asile, même lorsqu'il s'agit de personnes suspectées d'activités criminelles, ne sont donc pas conformes à la Convention sur les réfugiés.

Il est tout aussi important de s'assurer que les personnes commettant ou planifiant des crimes graves, comme les terroristes, ne tirent pas profit du système de protection accordé aux réfugiés. Les États membres doivent appliquer avec rigueur les clauses d'exclusion prévues dans la Convention de Genève pour combattre ce genre d'abus. En effet, ces dispositions, contenues à l'article 1er, section F, de la Convention sur les réfugiés<sup>20</sup>, non seulement permettent, mais aussi obligent clairement les États Parties à exclure certaines catégories de personnes de la protection accordée aux réfugiés. Ces dispositions se justifient par le fait que

---

<sup>19</sup> 96/443/JAI: Action commune adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du TUE, concernant l'action contre le racisme et la xénophobie, JO L 185 du 24.7.1996, p.5.

<sup>20</sup> Les dispositions de cette Convention ne seront pas applicables aux personnes dont on aura **des raisons sérieuses de penser:**

a) qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;

b) qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés;

c) qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies.

certaines actes sont graves au point que leurs auteurs ne méritent pas d'être protégés en tant que réfugiés et qu'il convient de protéger le pays d'accueil contre des individus qui représentent un danger pour la sécurité publique ou la sécurité du pays. Toutefois, comme l'exclusion d'une personne du statut de réfugié peut potentiellement mettre sa vie en danger, de telles décisions devraient être prises *dans le cadre* de la procédure d'asile par une autorité dotée de l'expertise et de la formation nécessaires pour ce qui est de la législation sur les réfugiés et de la détermination du statut.

Conformément à plusieurs recommandations de l'Assemblée générale des Nations unies et résolutions du Conseil de sécurité, en dernière date la résolution n°1373 du 28 septembre 2001, et dans le droit fil de la jurisprudence internationale en matière de réfugiés, l'exclusion de personnes impliquées dans des actes terroristes du statut de réfugiés peut se fonder sur l'un quelconque des trois grands motifs contenus dans la clause d'exclusion de l'article 1er, section F, selon les circonstances de l'espèce.

Pour certains États, l'expression "raisons sérieuses de penser", utilisée à l'article 1er, section F, signifie qu'aucune preuve stricto sensu, ou preuve complète, n'est requise. Le document de travail de la Commission s'étendra sur la possibilité de ne pas commencer à examiner les « clauses d'inclusion » de la Convention sur les réfugiés, contenues dans l'article 1A de la Convention de Genève, lorsqu'il il étudiera plus avant l'application de l'article 1F aux actes terroristes. Il examinera également les questions liées à la notion de « raisons sérieuses de penser », le type d'enquête ou le degré d'implication personnelle des individus.

### **2.3 Extradition/transfert, poursuites ou protection contre le refoulement**

Le principe de droit international connu sous le nom de *aut dedere aut judicare* apporte une solution à la contradiction inhérente existant entre la nécessité, et même l'obligation, pour un État de combattre les actes criminels tels que le terrorisme et le droit d'un individu d'être protégé contre le refoulement. Selon ce principe, l'État est tenu soit de livrer soit de poursuivre la personne, lorsque le recours formé contre la décision d'exclusion du statut de réfugié est rejeté.

S'il est impossible de juger la personne, ou en l'absence d'une juridiction pénale internationale, la personne en question doit en principe être extradée, pour autant que l'extradition vers le pays d'origine, un autre État membre de l'UE ou un autre pays tiers soit légale et possible dans les faits. Il se peut toutefois que l'extradition soit impossible en raison d'obstacles juridiques. La protection contre le refoulement prévue dans les instruments relatifs aux droits de l'homme, tels que la Convention des Nations unies contre la torture, le pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention européenne des droits de l'homme, est de nature absolue, ce qui signifie qu'elle n'accepte aucune exception. La Cour européenne des droits de l'homme a affirmé à plusieurs reprises que la convention européenne des droits de l'homme interdit de façon absolue la torture ainsi que les peines ou traitements inhumains ou dégradants. L'extradition doit cependant être considérée comme légale lorsqu'il est possible de parvenir à un accord avec le gouvernement qui sera appelé à juger la personne, mettant fin aux craintes liées à de potentielles violations de l'article 3 de la convention européenne des droits de l'homme.

Comme aucun instrument juridique international existant ne régleme le statut et les droits des individus "exclus mais non expulsables", la question qui reste encore en suspens, également au niveau de l'UE, est de savoir ce qu'il convient de faire avec ce groupe de

personnes. Certaines d'entre elles disparaissent dans l'illégalité tandis que d'autres sont détenues, si la loi applicable le permet. Il est donc urgent d'examiner plus avant cette question.

## **2.4 Examen des dispositions liées à la “sécurité intérieure” contenues dans les propositions de directives soumises par la Commission en matière d'asile**

Les actuelles propositions de textes législatifs communautaires dans les domaines de l'asile et de l'immigration présentés par la Commission contiennent toutes des dispositions types permettant d'exclure tout ressortissant de pays tiers susceptible d'être perçu comme une menace à la sécurité nationale/publique du droit de bénéficier de la protection internationale, d'obtenir un permis de séjour ou d'avoir accès à certaines prestations. La Commission attire en particulier l'attention sur l'article 28 de la directive sur la protection temporaire; les articles 14, 17 et 19 de la proposition de directive sur le statut de réfugié et la protection subsidiaire; les articles 4, 26, 28, 33, paragraphe 2, point c), de la proposition de directive sur les procédures d'asile; l'article 22, paragraphe 1, point d), de la proposition de directive sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile. La Commission est toutefois pleinement disposée, dans le cadre des discussions et négociations en cours, à revoir les dispositions pertinentes de ses propositions à la lumière des nouvelles circonstances et à examiner des façons de renforcer encore la lutte contre le terrorisme, sans porter préjudice aux obligations internationales pertinentes qui sont au cœur des propositions en question. Les résultats de cet examen seront inclus dans le document de travail mentionné plus haut.

## **PARTIE III. ANALYSE COMMUNE**

### **3.1. Politique en matière de statistiques**

Lors du Conseil JAI des 28 et 29 mai 2001, des conclusions du Conseil sur l'analyse commune et l'amélioration des échanges de statistiques sur l'asile et la migration ont été adoptées. Il a été convenu de rendre les statistiques plus largement accessibles au public et d'accorder une plus grande place à l'analyse.

Pour alimenter le débat qui devait aboutir à ces conclusions, les services de la Commission avaient publié un document de travail<sup>21</sup> estimant a) que la collecte devait être maintenue et, au besoin, étendue et affinée, b) que la comparabilité et la disponibilité des statistiques devaient être développées et (c) qu'un système d'établissement de rapports devait être mis en place conformément aux besoins des États membres et des institutions communautaires, pour autant que de nouvelles ressources fussent débloquées. Le document soulignait en outre que l'actuelle collecte annuelle de données sur la migration ne suffisait pas à la mise en œuvre d'une politique communautaire commune en matière de migration.

Les conclusions préconisent, pour les actions futures, la mise au point d'un cadre cohérent et global destiné à améliorer les statistiques et invitent la Commission à prendre des mesures, en tenant compte des principes et objectifs qui figurent en annexe. La Commission présentera son plan d'action au début de 2002. Celui-ci prendra la relève du plan d'action de 1998, sur la base duquel l'Office des statistiques des Communautés européennes, Eurostat, a commencé à recueillir des statistiques mensuelles en matière d'asile et d'entrée irrégulière dans le cadre des

---

<sup>21</sup> Document de travail des services de la Commission sur l'échange d'informations statistiques en matière d'asile et de migration (SEC (2001) 602).

groupes de travail du Conseil CIREA<sup>22</sup> et CIREFI<sup>23</sup> respectivement. Avec l'extension de la collecte aux pays candidats, à la Norvège et à l'Islande, les objectifs du plan d'action de 1998 ont tous été mis en œuvre en 2000.

Un nouveau plan d'action pourrait couvrir le reste de la période transitoire visée à l'article 67 du traité CE et prévoir entre autres l'introduction de méthodes communes en ce qui concerne la confidentialité statistique (protection des personnes), de nouvelles variables pour la collecte existante et l'élaboration d'une législation communautaire précisant les définitions, l'étendue de la collecte et les obligations des fournisseurs et de la Commission. La Commission consulte actuellement les États membres sur l'approche à suivre.

En ce qui concerne les statistiques en matière d'asile, le travail en 2002 doit toutefois déjà porter sur les questions fondamentales du prochain plan d'action comme l'introduction de nouvelles règles de publication, la préparation d'un premier rapport annuel public sur les statistiques communautaires dans le domaine de l'asile et de l'immigration.

### **3.2. Informations, échanges et analyses**

Les chiffres ne suffisent pas à eux seuls à comprendre les questions liées à l'asile et à adopter les décisions adéquates. Encore est-il besoin de mener une analyse approfondie sur les causes à l'origine du phénomène, la situation dans les pays d'origine et de transit, la violation des droits de l'homme, les conséquences sur la vie des personnes, les méthodes d'entrée et toutes les autres questions connexes. Les États membres ont recueilli une quantité considérable d'informations et ont acquis de l'expertise dans ce domaine, mais la dimension européenne n'a pas encore été suffisamment explorée. Bien que des réseaux formels et informels d'échange d'informations aient été développés au fil des ans à cette fin, il est nécessaire d'améliorer encore ces échanges à l'échelon européen afin de permettre à la Communauté de définir une politique commune adéquate en matière d'asile.

La Commission réfléchit actuellement à la création d'un observatoire européen des migrations, qui pourrait assurer une fonction de suivi et effectuer des analyses comparatives en matière d'asile et de flux migratoires légaux ou clandestins. Par ailleurs, la Commission souligne la nécessité de continuer à développer des structures adaptées au niveau de la CE pour permettre une action plus coordonnée entre les agences des États membres chargées de l'application de la loi.

En 2002, la Commission, en consultation avec différents partenaires, continuera à développer des idées sur ces questions.

## **PARTIE IV. DIMENSION EXTÉRIEURE**

### **4.1. Élargissement**

Les questions liées à l'asile sont une composante essentielle de l'action menée par l'UE tant dans la phase de pré-adhésion que dans le processus de négociation. Des discussions sont actuellement en cours sur le chapitre 24 (Justice et Affaires intérieures) avec tous les pays candidats qui négocient leur adhésion à l'Union européenne, à l'exception de la Roumanie. Des discussions sur le chapitre 24 devraient être engagées avec ce pays au cours de

---

<sup>22</sup> Centre d'information, de réflexion et d'échange en matière d'asile.

<sup>23</sup> Centre d'information, de réflexion et d'échange en matière de franchissement des frontières et d'immigration.

l'année 2002. L'ensemble de l'acquis communautaire en matière d'asile, fondé sur la Convention sur le statut des réfugiés de 1951, doit être accepté et transposé par les pays candidats. Au cours des négociations, l'UE souligne combien il est important que tous les pays candidats disposent, au moment de leur adhésion, d'un système équitable, effectif et efficace pour le traitement des demandes d'asile, surtout en ce qui concerne les sauvegardes nécessaires pour pleinement respecter le principe de non-refoulement et la procédure de recours indépendante.

L'alignement sur l'acquis communautaire en matière d'asile exige des pays candidats un important effort en matière de mise en place des structures administratives et d'amélioration des capacités de mise en œuvre. Il faut notamment s'assurer que les services nationaux chargés de traiter les demandes d'asile, ainsi que le corps de gardes-frontières disposent du personnel et de la formation appropriés et accroître et améliorer les structures d'accueil des demandeurs d'asile. À cette fin, l'Union européenne soutient massivement les pays candidats par le biais du programme Phare Horizontal relatif à la justice et aux affaires intérieures, le programme pluridisciplinaire qui vise l'ensemble des pays candidats, à l'exception de Malte et de Chypre. L'Union européenne fournit également une assistance, dans le cadre des programmes nationaux Phare, à chaque pays candidat d'Europe centrale et orientale, par le biais de projets de "jumelage" entre les administrations publiques des États membres et celles des pays candidats.

Dans le cadre du programme Phare Horizontal relatif à la justice et aux affaires intérieures, un projet d'assistance à l'ensemble des pays candidats, à l'exception de Malte, de Chypre et de la Turquie, en vue de l'adoption et de la mise en œuvre de l'acquis en matière d'asile, a été exécuté en 1999 et en 2000. Il a permis d'établir, pour chaque pays candidat, un plan d'action national, qui a déjà été mis en œuvre ou est en cours d'exécution, par le biais de projets de jumelage ou d'actions internationales. Pour la Turquie, la programmation a commencé et des projets pilotes seront lancés en 2002.

En ce qui concerne Chypre et Malte, des fonds de préadhésion soutiennent le processus d'harmonisation en matière de justice et d'affaires intérieures. Chypre et Malte participent également avec leurs propres fonds à certaines activités du programme Phare Horizontal relatif à la justice et aux affaires intérieures.

#### **4.2 Groupe de travail de haut niveau "Asile et migration"**

Les questions liées à l'asile présentent aussi de l'importance pour la Communauté européenne dans ses relations avec d'autres pays tiers. Dans le but de définir une politique globale en matière de migration et d'asile, le Conseil a créé le groupe de haut niveau "Asile et migration" (GTHN) en décembre 1998. Six plans d'action (sur l'Afghanistan et la région avoisinante, l'Iraq, le Maroc, la Somalie, Sri Lanka, l'Albanie et la région avoisinante) ont été adoptés par le Conseil en 1999 et en 2000. Dans son analyse des causes à l'origine des flux migratoires et des fuites, le GTHN s'est particulièrement intéressé aux circonstances qui, dans les pays concernés, sont susceptibles de constituer une crainte de persécution fondée pour les raisons mentionnées dans la convention de 1951 en relation avec le statut de réfugié. En vue de détecter les principales causes des flux migratoires, chacun de ces plans d'action propose un ensemble de mesures qui prévoient des actions directement ou indirectement liées à l'asile. Des actions destinées à favoriser le respect des droits de l'homme, l'État de droit et les droits des minorités sont incluses et une attention particulière est accordée afin de soutenir les pays tiers dans leurs efforts visant à consolider la capacité de leurs administrations à traiter les demandes d'asile dans le respect des normes internationales minimales. Le GTHN demande aussi un renforcement de la coopération entre l'UE et le HCRNU et entre l'UE et les pays tiers

accueillant un large flux de réfugiés, comme le Pakistan et l'Iran. Dans les plans d'action, la Communauté s'engage à continuer d'aider les réfugiés et les personnes déplacées par le financement d'actions et de programmes. Le travail du GTHN a aussi contribué à coordonner les activités déployées par la Communauté et les États membres afin d'assister les pays tiers dans l'accueil des réfugiés sur leur territoire.

Dans l'optique de promouvoir les possibilités de mise en œuvre des mesures en matière d'asile et de migration contenues dans les plans d'action, une nouvelle ligne budgétaire pour la coopération avec les pays tiers dans ces domaines (B7-667) a été créée en 2001 (10 millions d'euros). Des projets, visant à développer les structures d'asile de certains pays de transit, ont été sélectionnés. Cette ligne ne finance pas l'aide humanitaire destinée aux réfugiés et aux personnes déplacées qui relève des lignes budgétaires de l'aide humanitaire.

Le GTHN a présenté un rapport en novembre 2000 à l'attention du Conseil européen de Nice. Il a évalué son travail et proposé des idées et des mesures visant à améliorer l'approche suivie ainsi que les méthodes de travail. Le travail du GTHN a préparé la voie à une politique innovante en matière d'immigration et d'asile, qui tient compte des causes des flux migratoires et de leurs conséquences, tant dans les pays d'origine et de transit que dans les pays de destination. Améliorer les méthodes de travail, y compris pour l'élaboration de tout nouveau plan d'action, suppose entre autres une plus grande participation des pays tiers concernés sur la base d'un véritable partenariat, de même qu'un renforcement de la coordination et de la coopération avec les États membres et les organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales présentes dans ces pays. L'existence d'une nouvelle ligne budgétaire depuis 2001 a d'ores et déjà permis de mieux mettre en œuvre les plans d'actions. Une augmentation des fonds alloués contribuera sans aucun doute à une meilleure application des politiques extérieures en matière d'asile et de migration.

### **4.3. Autres pays**

Des discussions intensives ont été menées avec les pays qui se trouvent au-delà des pays candidats, en particulier les pays des Balkans occidentaux, la Fédération de Russie et l'Ukraine. Ce dialogue s'est appuyé sur les relations contractuelles qui existent entre l'UE et les pays en question ainsi que, dans certains cas, les instruments de la PESC. Les questions de l'asile et des normes européennes en la matière ont fait l'objet d'une discussion dans le cadre du dialogue politique pertinent et il en a été tenu dûment compte dans les instruments budgétaires correspondants de la Communauté. Le 28 mars 2001, une troïka ministérielle, en collaboration avec des homologues des pays des Balkans occidentaux, a publié la déclaration de Sarajevo sur la coopération régionale et l'alignement sur les normes européennes en matière d'asile et d'immigration. La mise en œuvre pratique sera financée par le programme CARDS régional sous réserve d'un engagement fort et continu de la part des pays des Balkans occidentaux. Un projet de plan d'action relatif à la justice et aux affaires intérieures est en cours d'élaboration entre l'UE et l'Ukraine, où les questions d'asile et d'immigration se retrouvent en tête des priorités. Comme dans le cas de l'Albanie et de la région avoisinante, il est fait usage de la ligne B7-667 pour soutenir les projets pilotes.

Les discussions en matière d'asile seront abordées à l'avenir également dans le cadre du processus de Barcelone.

Le dialogue avec les États-Unis et le Canada est lui aussi très fructueux. Avec ces deux pays, il a été décidé de renforcer la coopération dans le domaine de la politique en matière d'asile.



#### **4.4. Relations avec le Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations unies**

Sur la base du partenariat renforcé en matière d'asile entre la Commission et le HCR, la Commission a été au cours de 2001 en constant dialogue avec le HCR sur ses propositions législatives et politiques ainsi que sur les développements notamment au sein du HCR en matière de renforcement du système de protection internationale. Ainsi, avec les États membres, elle a participé activement au processus de Consultations mondiales et contribué au financement de différentes sessions de ces Consultations. Elle continuera à suivre étroitement ce processus dans le cadre de la Conférence ministérielle des États parties à la Convention de Genève de 1951 à la mi-décembre 2001, organisée par la Suisse et le HCR ainsi qu'au développement d'un Agenda pour la protection internationale, sur lequel elle souhaite être consultée. Les deux processus des Consultations mondiales et de l'établissement d'un Régime d'asile européen commun se renforcent à leur bénéfice mutuel.

L'action de la Communauté dans le cadre des relations avec le HCR s'est vue renforcée par un dialogue stratégique sur les questions humanitaires et de développement, afin d'améliorer la transparence, la prévision des coopérations et financements ainsi que le soutien aux capacités clés du HCR. La Communauté est fermement engagée à soutenir le mandat international du HCR afin de mieux protéger les réfugiés et de trouver des solutions durables. En 2001, la Communauté est le troisième donateur au financement des actions du HCR.

### **PARTIE V. APPLICATION DE LA MÉTHODE DE COORDINATION OUVERTE À LA POLITIQUE D'ASILE**

#### **5.1. Les contours généraux**

Dans sa communication sur l'asile de novembre 2000, la Commission avait indiqué la nécessité de développer une méthode de coordination ouverte pour la politique d'asile, soutenant la politique législative et accompagnant le processus de convergence. La Commission a déjà exposé l'application de la méthode ouverte de coordination à la politique d'immigration dans sa communication COM(2001) 387 final du 11.7.2001. Un certain nombre de points communs avec la politique d'asile peuvent être identifiés. Accorder l'asile conserve un lien fort avec la souveraineté et l'histoire constitutionnelle de chaque État membre. Les questions d'asile ont été abordées par l'UE jusqu'en 1999 essentiellement au niveau intergouvernemental. La protection internationale est accordée au niveau de chaque État membre. Le caractère international des flux migratoires, dont ceux liés à la problématique de la protection internationale, et l'interconnexion des différents aspects de la politique en matière de migration exige un mécanisme permettant d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs européens communs et d'adapter des objectifs le cas échéant. Enfin, toute la problématique de l'échange de bonnes ou meilleures pratiques est idéalement taillée pour les questions d'asile.

Néanmoins, le Traité CE et notamment son article 63 ainsi que les conclusions de Tampere sont plus précis et nettement plus ambitieux pour l'harmonisation en matière d'asile qu'en matière d'immigration tant sur les objectifs que sur le dispositif juridique. De plus, le droit d'asile est fortement gouverné par une série d'obligations internationales conclues par les États membres de l'UE, dont la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés et son Protocole de 1967 forment le socle principal. La Convention de Dublin a posé la question de l'asile depuis plusieurs années dans l'UE et a créé une série de critères et mécanismes contraignants. Enfin au niveau national, l'influence de la jurisprudence des cours ou instances de recours est déterminante.

L'utilisation d'une méthode ouverte de coordination doit donc être spécifiquement adaptée au domaine de l'asile. Elle appuiera et complétera la législation communautaire préconisée dans le Traité, et qui est au cœur de la politique commune, en accompagnant et en facilitant le passage à la deuxième phase de la mise en place du Régime d'asile européen commun, telle que décrite dans la communication COM(2000)755. En raison du haut degré de convergence souhaité par l'Union européenne en matière de politique d'asile, la Commission est également d'avis qu'en adoptant les orientations décrites au point 5.2, le Conseil peut afficher un plus haut degré d'ambition et de détail dans l'application de la méthode ouverte de coordination à l'asile par rapport à la politique d'immigration.

Il est proposé de mettre en oeuvre cette méthode pendant une période initiale allant jusqu'au dépôt des premiers instruments de deuxième étape.

La Commission entend jouer pleinement son rôle dans la mise en oeuvre de cette méthode ouverte de coordination. C'est pourquoi, parallèlement à la mise en place du cadre législatif, elle soutiendra l'application de cette méthode en formulant des propositions d'orientations européennes, ainsi que sur le contenu des plans d'action nationaux, en assurant la coordination des politiques nationales, l'échange des meilleures pratiques, ainsi que le suivi et l'évaluation de l'impact de la politique communautaire et en organisant des consultations régulières avec les pays tiers et les Organisations internationales concernés.

## **5.2. Les orientations européennes en matière d'asile**

La méthode ouverte de coordination repose essentiellement sur l'approbation, par le Conseil, d'orientations pluriannuelles pour l'Union assorties d'un calendrier pour la réalisation des objectifs à court, moyen et long termes. Ces orientations seront ensuite transposées dans la politique nationale par le biais de la fixation d'objectifs spécifiques tenant compte des disparités nationales. Dans le cadre des conclusions du Conseil européen de Tampere et à la lumière des propositions formulées dans sa communication sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme, la Commission propose de définir en premier lieu des orientations dans les domaines suivants: la connaissance du flux migratoire; le développement d'un système d'asile efficace et qui protège ceux qui en ont besoin, dans le respect d'une application intégrale et globale de la Convention de Genève; les retours; les relations avec les pays tiers; l'intégration/insertion. Une adaptation régulière dans le cadre de la méthode de coordination ouverte pourrait ensuite être réalisée.

Les orientations suivantes constituent les premières suggestions de la Commission. Elles seront soumises à consultation en vue du dépôt formel d'une proposition de la Commission.

***Première orientation: Améliorer la connaissance du flux migratoire lié à l'admission humanitaire, notamment:***

- a. en contribuant pleinement à l'amélioration des activités de collecte et d'analyse de statistiques sur les migrations et l'asile en vue de mettre en oeuvre le plan d'action de l'UE.
- b. en identifiant les priorités, les sources et les partenaires de recherche pour le rassemblement de l'information appropriée (situation dans les pays d'origine et de transit, violations des droits de l'homme, motivations des personnes, histoires personnelles, itinéraires etc...).

***Deuxième orientation: Développer un système d'asile efficace et qui protège ceux qui en ont besoin, dans le respect d'une application intégrale et globale de la Convention de Genève notamment:***

a. en encourageant la coopération et l'échange d'informations entre les services consulaires des États membres dans les pays d'origine et de transit, y compris en ce qui concerne la politique en matière de visas.

b. en identifiant les mesures et des bonnes pratiques en vue d'assurer l'équilibre entre les objectifs légitimes de lutte contre l'immigration illégale et/ou la traite d'êtres humains et l'accès aux procédures d'asile, y compris dans le cadre de la mise en oeuvre des contrôles aux frontières extérieures.

c. en identifiant les priorités et les ressources mises à disposition au cours des procédures, de l'accueil et de la phase de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile, pour un traitement juste et efficace.

d. en décrivant les objectifs de formation pour les personnels pertinents des autorités de détermination, des agents diplomatiques et consulaires, des services de police des frontières ainsi que les membres des instances de recours, y compris en prévoyant dans ces objectifs des échanges d'agents avec d'autres EM de l'UE.

e. en identifiant les moyens, en complément des mesures prises en vue d'assurer la mise en oeuvre des instruments communautaires en voie d'adoption, éventuellement en fixant des objectifs précis, et en évaluant leurs effets concrets en vue:

- d'assurer la qualité de l'examen en première instance de la demande d'asile;

- d'accroître la rapidité et le respect des délais fixés au cours des procédures (pour les demandeurs et pour les services administratifs et juridictions);

- d'améliorer le taux d'exécution effective des décisions de transfert suite à la détermination de l'État responsable;

- d'améliorer l'offre en matière de traduction/interprétariat (au bénéfice des demandeurs mais aussi des services administratifs et des juridictions);

- d'améliorer l'accès aux moyens de preuve.

f. en élaborant de manière claire le dispositif national d'accueil pour les demandeurs d'asile, les réfugiés, les personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire et celles bénéficiant de la protection temporaire.

g. en identifiant les principes et techniques améliorant la détection des personnes ne méritant pas une protection internationale sur la base des clauses d'exclusion.

h. en élaborant des guides de bonnes pratiques sur différentes questions soulevées par le traitement des demandeurs d'asile et de leur dossier pouvant éventuellement servir de base à l'élaboration de guides au niveau de l'Union européenne (enregistrement, information des demandeurs, domiciliation, lutte contre la fraude, détection des faux documents, gestion des preuves et moyen de détecter la crédibilité des demandes, tests de langue etc...).

i. en accordant une attention particulière à la situation et aux besoins des mineurs non-accompagnés, des personnes ayant des besoins particuliers et aux questions liées au genre.

j. en évaluant la contribution des programmes de ré-installation, du traitement des demandes d'asile faites à l'extérieur de l'État membre, l'utilisation des clauses de cessation et d'exclusion ainsi que le cadre et les démarches prévus pour les transferts de protection.

k. en identifiant les moyens et les sources d'information permettant d'évaluer si une personne n'a plus besoin de protection internationale.

l. en instaurant un cadre favorisant la contribution des collectivités et acteurs locaux/régionaux, des partenaires sociaux, de la société civile, des ONG et des demandeurs d'asile eux-mêmes.

***Troisième orientation: Améliorer l'efficacité de la politique des retours, notamment:***

a. en identifiant les mesures en vue d'améliorer la coopération entre les États d'accueil, les pays d'origine, le HCR et l'OIM ou des ONG en vue de faciliter les retours volontaires et non-volontaires.

b. en développant les services d'information et de préparation aux retours, y compris en évaluant la contribution de systèmes de visites exploratoires.

c. en identifiant les moyens, éventuellement en fixant des objectifs précis, et en évaluant leurs effets concrets, en vue d'améliorer le taux d'exécution effective des décisions d'éloignement.

d. en élaborant des guides de bonnes pratiques sur différentes questions soulevées par les retours, y compris forcés (accompagnement, mode de transport, conditions de détention pré-expulsion etc...), pouvant éventuellement servir de base à l'élaboration de guides au niveau de l'Union européenne.

La Commission présentera prochainement un livre vert sur la politique des retours. Sur la base des consultations auxquelles elle procédera, la Commission précisera ultérieurement cette orientation.

***Quatrième orientation: Intégrer les questions relatives à la protection internationale dans les relations avec les pays tiers notamment:***

a. en soutenant des mesures liées à la politique en faveur des droits de l'homme dans les pays tiers concernés afin de prévenir les violations, de les limiter ou d'y mettre fin.

b. en tenant compte de la dimension de protection internationale dans les pays tiers concernés lors de la préparation et de la mise en oeuvre des programmes de développement et de coopération, en ce qui concerne, entre autres, l'éducation et la formation, la santé, l'environnement et le contexte socio-économique, y compris lors du retour de réfugiés dans leur pays d'origine, en garantissant l'égalité des chances entre hommes et femmes.

c. en encourageant les efforts des pays tiers pour gérer les flux migratoires mixtes et pour élaborer des dispositions législatives et des structures conformes aux obligations internationales en matière de protection internationale.

d. en appuyant les mesures destinées à faciliter les retours, y compris par la réintégration sociale et économique des personnes qui ont bénéficié d'une protection dans un État membre et qui soit n'ont plus besoin de cette protection, soit désirent rentrer volontairement dans leur pays d'origine.

***Cinquième orientation: Assurer l'élaboration de politiques d'intégration ou d'insertion pour les personnes qui bénéficient d'une protection internationale dans un État membre*** en complément des mesures prises en vue d'assurer la mise en oeuvre des instruments communautaires en voie d'adoption, *notamment*:

a. en identifiant les priorités et les ressources pour l'élaboration d'une politique globale assurant l'intégration ou l'insertion des réfugiés, des personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire ou de la protection temporaire en cas d'afflux massif, en tenant compte des besoins particuliers des enfants et des mineurs non-accompagnés.

b. en instaurant un cadre garantissant la participation des acteurs locaux et régionaux, des partenaires sociaux, de la société civile et des personnes concernées à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la stratégie nationale.

c. en encourageant l'intégration ou l'insertion des personnes concernées au moyen de campagnes d'information et de sensibilisation en collaboration avec toutes les parties concernées.

d. en adoptant des mesures spécifiques visant à l'intégration ou l'insertion sociale et économique des femmes.

e. en mettant sur pied des programmes destinés à faciliter l'installation des nouveaux arrivants et de leur famille et comprenant notamment des stratégies d'insertion scolaire pour les mineurs, des cours de langues adaptés et des informations sur les aspects culturels, politiques, sociaux du pays concerné, y compris sur la nature de la citoyenneté et les valeurs européennes fondamentales.

f. en élaborant des mesures apportant un soutien social, économique et de santé aux personnes vulnérables ou qui ont subi des violences, des traumatismes, des tortures ou tout traitement inhumain et dégradant ou ont été victimes des passeurs et de la traite des êtres humains.

g. en encourageant la participation active des réfugiés eux-mêmes dans la conception, le développement, l'organisation et l'évaluation des services et politiques d'intégration.

h. en examinant la validité de la notion de civisme en définissant les droits et responsabilités garantissant un traitement équitable pour les ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'État membre concerné et en identifiant les conditions d'accès à la nationalité pour les personnes bénéficiant d'une protection internationale, en tenant compte de l'article 34 de la Convention de Genève.

Cette orientation ne concerne pas les demandeurs d'asile et peut être coordonnée avec la stratégie d'intégration des ressortissants de pays tiers résidant légalement dans les États membres.

### **5.3. Instruments**

#### **5.3.1. Plans d'action nationaux**

Pour mettre en oeuvre chacune des orientations en matière d'asile, les États membres devraient préparer des plans d'actions nationaux qui seront réexaminés et adaptés annuellement. Ces plans viseraient d'une part à dresser le bilan des actions menées l'année précédente par rapport aux orientations européennes et d'autre part, à présenter des propositions d'application des orientations en matière d'asile pour l'année à venir. La partie

bilan contiendrait également des informations sur l'interaction entre les différentes mesures prises et les flux légaux et clandestins. Cette partie attirerait l'attention sur les expériences intéressantes et les bonnes pratiques identifiées ainsi que sur les problèmes rencontrés, notamment lorsque des solutions doivent manifestement être recherchées au niveau européen. Elle porterait en outre sur l'application des actes de droit dérivé communautaires pertinents, leur transposition dans le droit national et leurs effets sur la situation nationale. Dans la seconde partie relative à leurs plans, les États membres décriraient les actions proposées le cas échéant aux niveaux national, régional et local pour la mise en oeuvre des orientations au cours de l'année en question, en indiquant leurs objectifs nationaux pour chacune d'entre elles ainsi que le calendrier proposé.

Les plans d'action serviront de base à une évaluation globale de la mise en oeuvre de la politique commune et des résultats obtenus et contribueront à déterminer comment adapter les orientations pour répondre à l'évolution des besoins. À la lumière de ces rapports, la Commission préparera un rapport de synthèse, dont la présente communication représente une première mouture, qui mettra en évidence les problèmes communs et identifiera les domaines dans lesquels des solutions européennes pourraient être appropriées.

### 5.3.2 Elaboration et évaluation de la politique commune en matière d'asile.

La Commission contribuera activement au soutien et à l'élaboration d'une politique commune en matière d'asile, notamment en présentant la législation communautaire nécessaire, en contrôlant son application et son respect, en préparant des propositions relatives aux orientations européennes, à l'élaboration des plans d'action nationaux, à la promotion de la coopération, de l'échange des meilleures pratiques, de l'évaluation et du suivi. À cette fin, la Commission consultera largement – en prenant les mesures appropriées y compris la création de comités et groupes de travail – des hauts fonctionnaires, des experts des États membres, le UNHCR, des représentants des partenaires sociaux et des pouvoirs locaux et régionaux ainsi que des spécialistes de questions particulières à l'étude et d'autres représentants de la société civile.

Il importe de veiller à ce que les pays candidats soient informés de ce processus et soient intégrés le plus tôt possible dans l'application de la méthode de coordination ouverte, avant leur adhésion, au moyen de mécanismes appropriés, ce qui constituera une préparation utile à l'adhésion.

Dans l'accomplissement de ses tâches, la Commission veillera à la complémentarité et à la cohérence de la politique en matière d'asile par rapport à d'autres domaines de politique intérieure et extérieure, notamment les politiques sociales telles que l'insertion sociale et la stratégie communautaire de lutte contre la discrimination ou les relations extérieures ou humanitaires de la Communauté, afin qu'elles se renforcent mutuellement dans un contexte de développement durable. La politique en matière d'asile devrait également encourager l'égalité entre hommes et femmes conformément à l'article 2 du Traité.

### 5.3.3 Participation des institutions européennes, du HCR et de la société civile

Compte tenu du caractère multidimensionnel de la politique en matière d'asile, le Parlement européen, le Comité économique et social et le Comité des régions devraient être étroitement associés à l'élaboration et à la mise en oeuvre de cette politique. La Commission présentera également à ces institutions le rapport annuel sur l'asile. Il conviendrait de poursuivre, en concertation avec les institutions concernées, l'examen des moyens permettant de les associer

plus efficacement au mécanisme de coordination ouverte afin qu'elles puissent y contribuer pleinement.

Sur la base de la déclaration 17 annexée au Traité d'Amsterdam, la Commission veillera également à consulter le HCR de manière appropriée.

La participation active des responsables politiques, des partenaires sociaux, des acteurs régionaux et locaux et d'autres organisations concernées telles que les organisations non gouvernementales et les associations de demandeurs d'asile ou de réfugiés, en tant que parties prenantes, ainsi que les médias, tant au niveau national qu'europpéen, est la clé du succès de cette politique et de la réalisation des objectifs fixés dans les orientations. Les États membres sont invités à adopter les mesures nécessaires pour assurer cette participation active au niveau national. La Commission prendra quant à elle, des mesures en faveur d'un dialogue avec la société civile au niveau européen.

## **PARTIE VI. RECOMMANDATIONS**

La Commission:

- recommande que le Conseil prenne note de son premier rapport sur la politique commune d'asile;
- recommande que soit approuvée la méthode ouverte de coordination à l'asile pour une période initiale, en vue de l'adoption d'orientations avant la fin de la Présidence espagnole. Les plans d'action nationaux devraient ensuite être transmis à la Commission afin qu'un premier cycle d'évaluation puisse être terminé à la fin de 2003 au plus tard;
- recommande que des délais soient fixés, en instaurant un mécanisme constant de suivi, en vue de l'adoption des instruments de la première phase d'harmonisation en matière d'asile restant à négocier, sur la base d'éléments d'information apportés par le Tableau de bord;
- invite les États membres à prendre rapidement les mesures d'application permettant le bénéfice rapide du système Eurodac au niveau de la Communauté;
- demande la transposition rapide en droit national de la Directive sur la protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées, entrée en vigueur en août 2001;
- demande l'adoption rapide au cours du premier semestre 2002 de la décision créant le programme d'actions ARGO afin de lancer les premières actions aussitôt que possible;
- recommande une plus grande mobilisation pour donner suite aux conclusions du Conseil JAI des 28-29 mai 2001 sur la collecte et l'analyse statistique en matière d'asile;
- invite le Conseil à se pencher, dans le cadre du partenariat de l'UE avec les pays tiers, sur le renforcement de la coopération dans le domaine de l'asile et de la protection internationale avec les pays d'origine et de transit, compte tenu notamment des réflexions sur les travaux du Groupe à Haut niveau sur l'asile et la migration et leurs développements futurs ainsi qu'à la lumière du rapport sur ce groupe noté au Conseil européen de Nice.

Origine: Eurostat

**Panorama statistique**

FIGURE 1: Total des demandes d'asile dans l'UE de 1985 au premier semestre 2001 (janvier à juin 2001) – chiffres en milliers – demandeurs: tous pays confondus

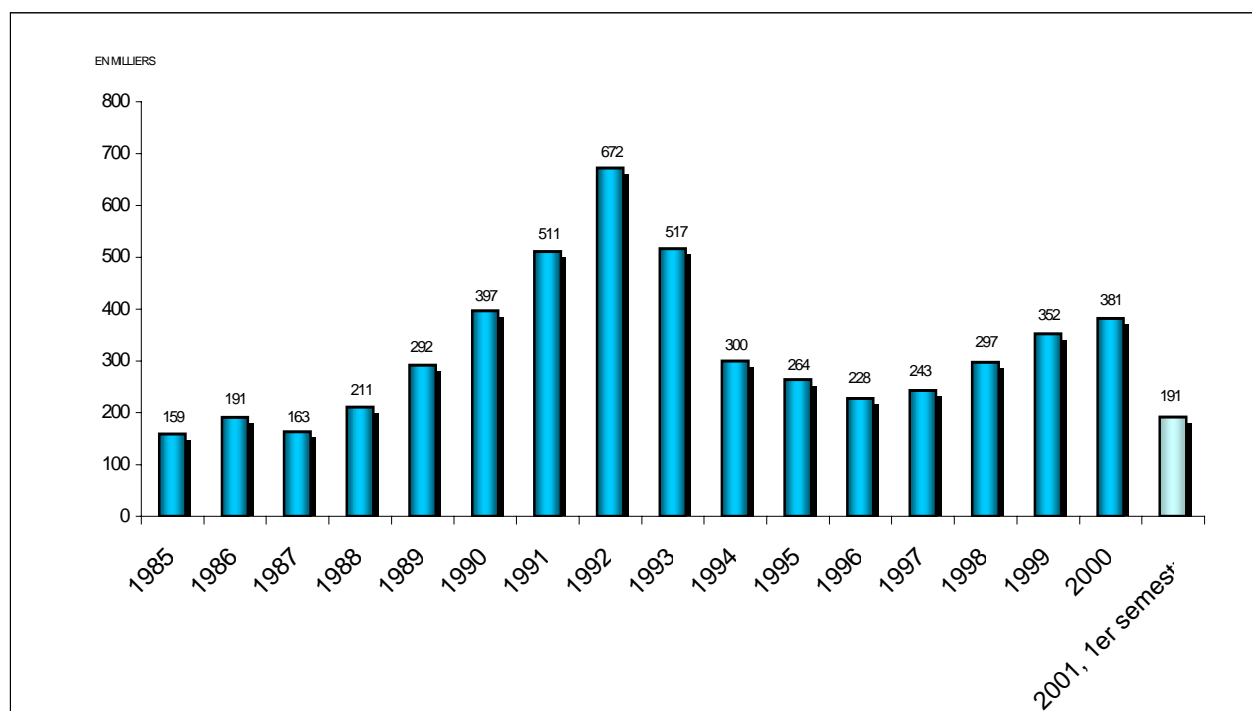


FIGURE 2: Ventilation des demandes d'asile par États membres (de 1998 au 1er semestre 2001) – demandeurs : tous pays confondus

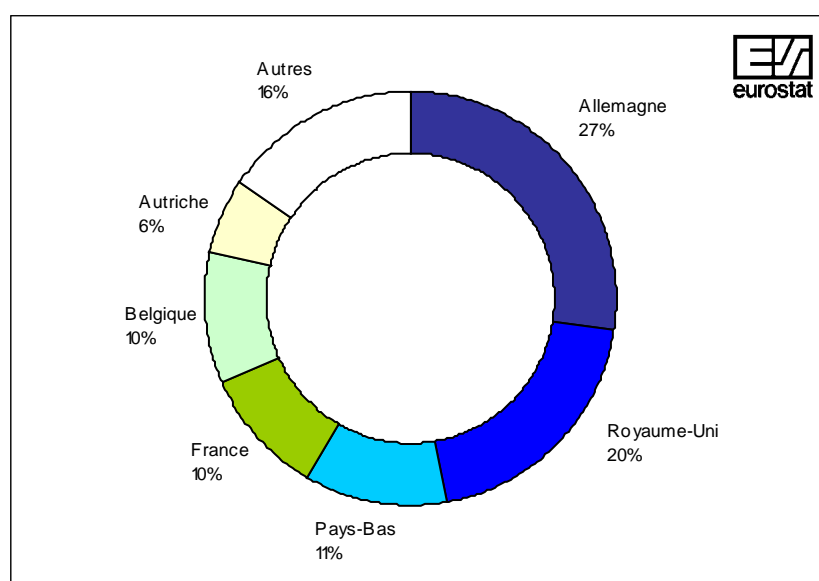




FIGURE 3: Les 10 principaux pays d'origine des demandeurs d'asile entre 1999 et le 1er semestre 2001 – Principaux pays d'origine en pourcentage et en chiffres absolus

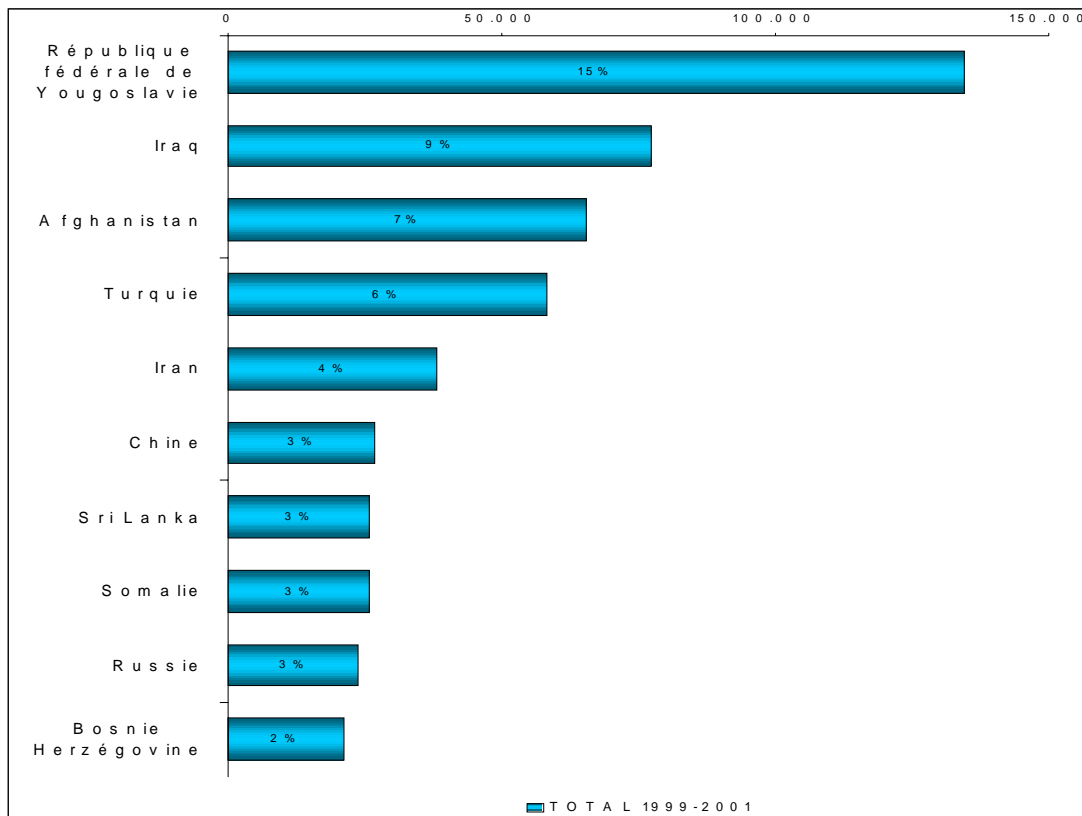


FIGURE 4: Ventilation du total des décisions positives entre États membres (de 1999 au premier semestre 2001)

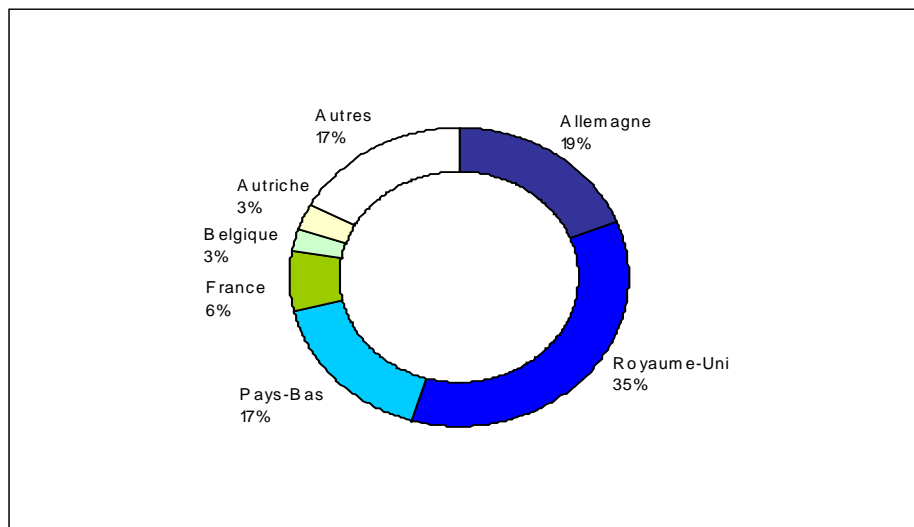


FIGURE 5: Cas reconnus comme relevant de la Convention de Genève, UE (de 1996 au 1er semestre 2001) – Tous pays confondus

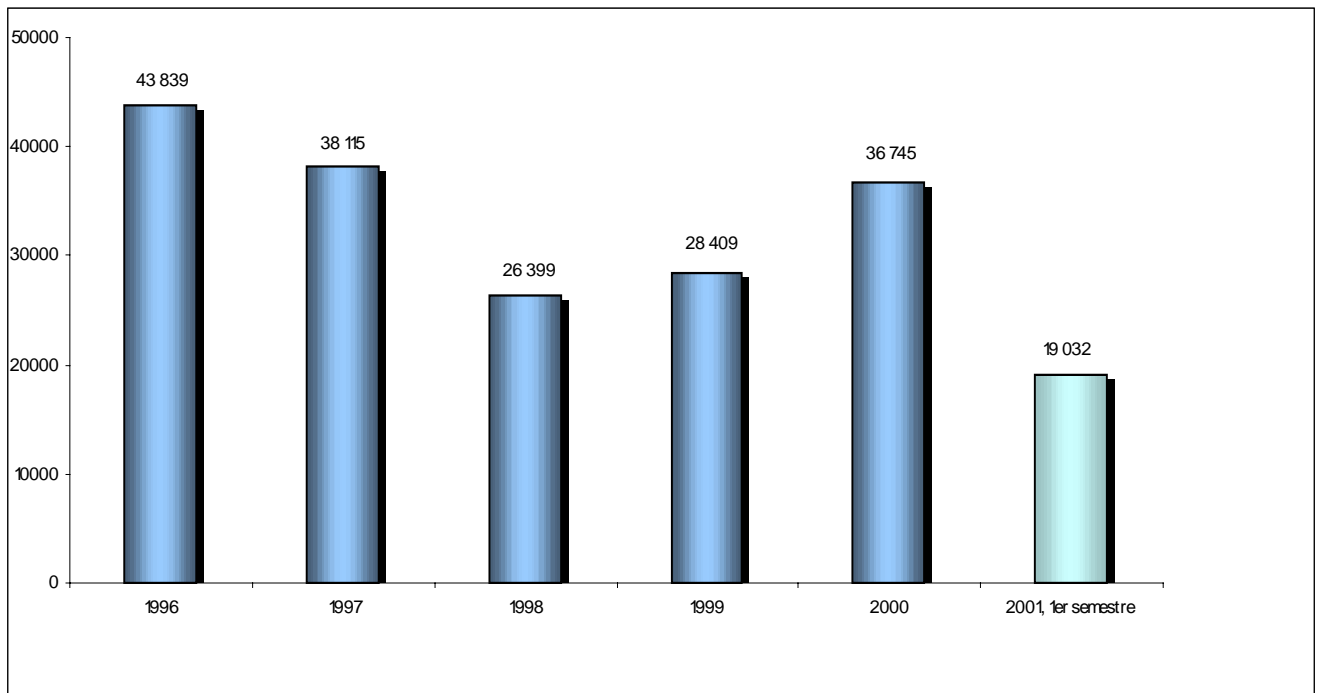
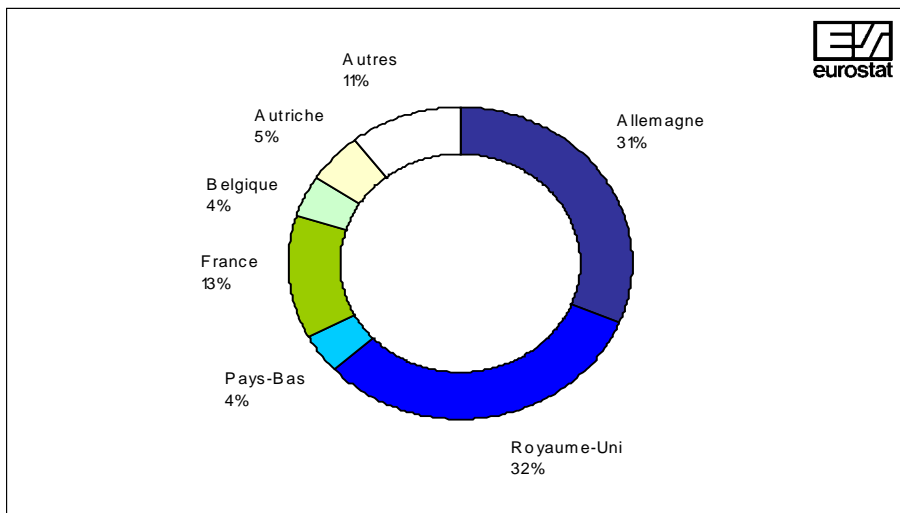


FIGURE 6: Ventilation des cas reconnus comme relevant de la Convention de Genève entre États membres (1999 au 1er semestre 2001) – Tous pays confondus



### Réactions à la Communication COM(2000)755 final et Études

#### **A. Avis du Parlement européen, Comité économique et social, Comité des régions**

Le Parlement européen a rendu son avis le 2 octobre 2001. Il se prononce sur un niveau ambitieux des normes à adopter tant dans leur champ d'application que pour les droits et garanties accordés aux demandeurs d'asile et à ceux qui bénéficient d'une protection internationale. Le Parlement est particulièrement préoccupé par la réussite de la première phase d'harmonisation. En effet la majorité des remarques concerne le contenu des instruments en cours de négociation. Il est également vivement intéressé par l'amélioration des capacités en vue d'interpréter de manière convergente les situations dans les pays d'origine et de transit d'où proviennent les demandeurs d'asile ou les personnes bénéficiant d'une protection internationale.

Le Comité économique et social a rendu son avis en juillet 2001. Il appuie les objectifs et les principes de la procédure commune et du statut uniforme tels que proposées par la Commission tout en indiquant un certain nombre d'éléments à prendre en compte par exemple pour l'utilisation de pays sûrs, dans l'établissement d'un guichet unique, l'étude des dispositifs tels que la ré-installation ou le traitement de demandes d'asile à l'extérieur de l'UE. Il se prononce en faveur de l'égalité de statut entre les réfugiés au sens de la Convention de Genève et les personnes bénéficiant de protection subsidiaire. Il appuie l'harmonisation en deux phases sur la base du Traité CE ainsi que la mise en place de méthodes de convergence et propose que la Communauté adhère à la Convention de Genève de 1951. Cet avis souligne l'intérêt, l'expertise et l'implication des partenaires sociaux et de la société civile en matière de politique d'asile.

Le Comité des régions a rendu son avis en septembre 2001. Il souligne la nécessité de préserver la spécificité de la problématique de l'asile par rapport à celle de l'immigration. Il estime prématurée la discussion sur le guichet unique tant qu'une harmonisation n'aura pas eu lieu sur la protection subsidiaire. Il soutient la mise en place d'une procédure juste, efficace et rapide. Il doute de la pertinence d'options telles que la ré-installation. Il prône un meilleur dispositif d'accueil des demandeurs d'asile dans toute l'UE et propose qu'une véritable coopération avec les collectivités locales et régionales soit établie en vue de mettre en oeuvre la politique d'asile.

#### **B. Commentaires du HCR et des ONG**

Le Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations Unis a transmis en novembre 2001 une réaction détaillée. Il accueille très favorablement l'ambition de l'approche de la Commission. Il est en faveur d'une procédure/d'un guichet unique à condition que l'examen des besoins de protection suive une séquence hiérarchisée, en commençant par la Convention de Genève. La problématique de l'accès au territoire est cruciale et des garanties de protection doivent être insérées dans les instruments relatifs aux contrôles aux frontières et à la gestion des flux migratoires. Il prône l'abandon des critères actuels de la Convention de Dublin au profit de l'examen de la demande dans l'État membre où elle a été faite. Le HCR est intéressé par la poursuite de la réflexion au niveau européen des questions de ré-installation tout en indiquant que cela ne devrait pas être un substitut au droit d'asile dans l'UE. Le HCR espère que l'adoption du paquet législatif de la première phase d'harmonisation se fera sur la base d'un niveau élevé de normes qui devraient être avoir un contenu détaillé et être basées sur une interprétation large et tenant compte des principes de protection internationale. Il est en faveur

de la mise en place d'un statut uniforme avec des droits au moins égaux à ce qui est prévu dans la Convention de Genève, tout en préservant la spécificité du statut couvert par la Convention. Il se déclare prêt à contribuer activement au développement d'outils statistiques et d'analyses, y compris par la création d'un Centre européen spécialisé, de techniques de convergence pour la politique commune d'asile et d'une jurisprudence sur la base de l'application de la législation communautaire.

Un large débat a eu lieu au sein du milieu des ONG. Certaines ont formalisé leurs commentaires et les ont transmis à la Commission.

ECRE<sup>24</sup> a transmis en juin 2001 une réaction très détaillée et accueille favorablement les objectifs et les principes développés par la Commission. Il s'inquiète néanmoins du risque que les mesures qui seront adoptées par le Conseil soient davantage influencées par le souci de dissuasion que par celui de protection. Il se prononce en faveur de la procédure unique et d'un statut équivalent entre les réfugiés au sens de la Convention de Genève et les personnes bénéficiant de protection subsidiaire. Il est intéressé par la prise en compte au niveau européen des questions de réinstallation. Il souhaiterait une réflexion sur la création d'un organe central et indépendant pour la documentation et la recherche d'informations notamment sur la situation dans les pays d'origine.

En mai 2001, un réseau d'églises chrétiennes<sup>25</sup> a transmis à la Commission ses commentaires. Il insiste sur les problèmes d'accès au territoire rencontrés par les demandeurs d'asile et réfugiés. Il prône une harmonisation par le haut et le renforcement de la qualité de l'examen au fond des demandes et l'établissement d'une procédure/guichet unique. S'il est d'accord avec le fait que l'objectif d'harmonisation n'est pas qu'un organe communautaire prenne des décisions individuelles positives ou négatives en matière de protection, il estime qu'un réexamen doit être réalisé sur les restrictions, dans le contexte du Titre IV du TCE (art. 68) aux possibilités de renvois préjudiciels à la Cour européenne de Justice afin de renforcer l'harmonisation et le contrôle juridictionnel.

Amnesty International, en octobre 2001, fait part de son accueil favorable à l'égard de l'ambition de la Commission. AI s'inquiète du développement des sanctions à l'immigration illégale et insiste pour que la mise en place d'une procédure d'asile commune et un statut uniforme se fasse sur un niveau élevé, dans le respect des normes internationales en matière de droits de l'homme et dans celui du principe de non-refoulement.

### **C. État des études annoncées**

La Commission a indiqué dans sa communication de novembre 2000 qu'elle lancerait quatre études concernant la procédure/le guichet unique, le traitement de demandes d'asile à l'extérieur de l'UE, la ré-installation et le transfert de protection. Les trois premières seront lancées avant la fin 2001 en vue de disposer de résultats au dernier trimestre 2002. La quatrième sera lancée avant la fin 2002.

---

<sup>24</sup> Conseil européen sur les réfugiés et les exilés.

<sup>25</sup> Caritas Europa, Commission des Églises pour les migrants en Europe, Commission des Conférences des évêques de la CE, Conférence des commissions pour la justice et la paix européenne, Commission internationale catholique sur la migration, Service des jésuites pour les réfugiés, Conseil des Quakers.

## FER – Répartition entre mesures par État membre

