

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS
EN SENAAT

30 mei 2001

**Het Europees asiel- en
immigratiebeleid**

VERSLAG

NAMENS HET FEDERAAL ADVIESCOMITÉ
VOOR EUROPESE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEREN **Herman DE CROO (K)**
EN **Philippe MAHOUX (S)**

INHOUD

1. Uiteenzetting van de heer Antonio Vitorino,
Europees Commissaris bevoegd voor Justitie en
Binnenlandse Zaken 3
2. Gedachtewisseling 11
3. Replieken van de heer Antonio Vitorino 14

Bijlage : 25

DOC SEC (2000) 522 VAN 22.03.2000 - WERKDOCUMENT
VAN DE EUROPESE COMMISSIE
Herziening van de Conventie van Dublin: uitwerking van een
communautaire wetgeving die het mogelijk maakt vast te
stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling
van een asielaanvraag ingediend in één van de lidstaten
(enkel in het Frans beschikbaar).

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS ET SÉNAT
DE BELGIQUE

30 mai 2001

**La politique européenne en matière
d'asile et d'immigration**

RAPPORT

FAIT AU NOM DU COMITÉ D'AVIS FÉDÉRAL
CHARGÉ DE QUESTIONS EUROPÉENNES
PAR
MM. **Herman DE CROO (CH)**
ET **Philippe MAHOUX (S)**

SOMMAIRE

1. Exposé de M. Antonio Vitorino, Commissaire
européen en charge de la Justice et des Affaires
intérieures 3
2. Echange de vues 11
3. Répliques de M. Antonio Vitorino 14

Annexe : 25

DOC SEC (2000) 522 du 22.03.2000 - DOCUMENT DE
TRAVAIL DE LA COMMISSION EUROPEENNE
Réexamen de la convention de Dublin : élaboration d'une
législation communautaire permettant de déterminer quel Etat
membre est responsable de l'examen d'une demande d'asile
présentée dans l'un des Etats membres.

**Samenstelling van de commissie op datum van indiening van het verslag/
Composition de la commission à la date du dépôt du rapport**

Voorzitters / Présidents : Philippe Mahoux (S) en/et Herman De Croo (K/Ch)

A. — Vaste leden - Membres titulaires :

KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

VLD	Aimé Desimpel, Fientje Moerman.
CVP	Marc Eyskens, Herman Van Rompuy.
Agalev-Ecolo	Muriel Gerken, Fauzaya Talhaoui.
PS	Patrick Moriau.
PRL FDF MCC	Georges Clerfayt.
Vlaams Blok	Francis Van den Eynde.
SP	Dirk Van der Maelen.

SENAAT / SÉNAT

VLD	Paul De Grauwe, Mimi Kestelijn-Sierens.
CVP	Jan Steverlinck, Luc Van den Brande.
PS	Marie-José Laloy, Philippe Mahoux.
PRL FDF MCC	Philippe Monfils.
Vlaams Blok	Frank Creyelman.
SP	Chokri Mahassine.
Ecolo	Jacky Morael.

EUROPEES PARLEMENT / PARLEMENT EUROPÉEN

Agalev-Ecolo	Pierre Jonckheer, Lucas Vander Taelen.
VLD	Willy De Clercq.
CVP	Miet Smet.
PRL FDF MCC	Daniël Ducarme.
PS	Olga Zaari Zrihen.
Vlaams Blok	Frank Vanhecke.
SP	Anne Van Lancker.
VU&ID	Bart Staes.
PSC-CSP	Michel Hansenne.

B. — Plaatsvervangers - Membres suppléants :

KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

Pierre Lano, Arnold Van Aperen, Geert Versnick.
Pieter De Crem, Greta D'Hondt, Karel Pinxten.
Martine Dardenne, Jef Tavernier, Lode Vanoost.
Jean-Marc Déléizée.
Anne Barzin.
Roger Bouteca, Guido Tastenhoye.
Erik Derycke.

SENAAT / SÉNAT

André Geens, Martine Taelman.
Theo Kelchtermans, Erika Thijs.
Anne-Marie Lizin, Jean Cornil.
Philippe Bodson.
Yves Buysse.
Marcel Colla.
Marie Nagy.

EUROPEES PARLEMENT / PARLEMENT EUROPEEN

Paul Lannoye, Monica Frassoni, Patricia Sörensen.
Dirk Sterckx, Ward Beysen.
Marianne Thyssen, Johan Van Hecke.
Gérard Deprez, Frédérique Ries.
Jean-Maurice Dehousse, Jacques Santkin.
Karel Dillen.
Kathleen Van Brempt.
Nelly Maes.
Mathieu Grosch.

AGALEV-ECOLO : CVP : FN : PRL FDF MCC : PS : PSC : SP : VLAAMS BLOK : VLD : VU&ID :	<i>Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales</i> <i>Christelijke Volkspartij</i> <i>Front National</i> <i>Parti Réformateur libéral - Front démocratique francophone-Mouvement des Citoyens pour le Changement</i> <i>Parti socialiste</i> <i>Parti social-chrétien</i> <i>Socialistische Partij</i> <i>Vlaams Blok</i> <i>Vlaamse Liberalen en Democraten</i> <i>Volksunie&ID21</i>
Afkortingen bij de nummering van de publicaties : DOC 50 0000/000 : QRVA : CRIV : CRIV : CRABV : PLEN : COM :	Abréviations dans la numérotation des publications : DOC 50 0000/000 : QRVA : CRIV : CRIV : CRABV : PLEN : COM :

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers Bestellingen : Natieplein 2 1008 Brussel Tel. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.deKamer.be e-mail : alg.zaken@deKamer.be	Publications officielles éditées par la Chambre des représentants Commandes : Place de la Nation 2 1008 Bruxelles Tél. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.laChambre.be e-mail : aff.generales@laChambre.be
--	---

DAMES EN HEREN,

Aan de vooravond van het Belgische voorzitterschap neemt het aantal contacten toe tussen de Europese Commissie en de overheden van de lidstaat die EU-voorzitter wordt.

In vooruitzicht daarvan hebben de leden van het federaal adviescomité voor Europese Aangelegenheden, alsmede de leden van de Kamer- en de Senaatscommissies voor de Justitie en de Binnenlandse Zaken op vrijdag 27 april 2001 een gedachtewisseling gehad met de heer Antonio Vitorino, de voor de Justitie en de Binnenlandse Zaken bevoegde Europees commissaris, over het Europees asiel- en immigratiebeleid.

1. UITEENZETTING DOOR DE HEER VITORINO EUROPEES COMMISSARIS BEVOEGD VOOR JUSTITIE EN BINNENLANDSE ZAKEN

De heer Vitorino merkt op dat nu Europa zich toelegt op een grondige bezinning over zijn toekomst, de versterking van de democratische controle via een degelijke geleiding van de Europese en nationale componenten ervan, ter zake een van de te behandelen onderwerpen wordt. Concreet zullen er formules moeten komen die de rol van de parlementen van de lidstaten valoriseren, zonder de specifieke legitimiteit van het Europees Parlement op de helling te zetten.

De Europees commissaris geeft aan dat de Conventie die aan de basis lag van het Europees Handvest van de grondrechten, vanuit die invalshoek ontegensprekelijk een fascinerend experiment is geweest.

Volgens de heer Vitorino is dit vraagstuk uiteraard bijzonder acuut inzake Justitie en Binnenlandse Zaken, waar de regel van de unanimiteit in de Raad samengaat met de gewone raadpleging van het Europees Parlement. De hier aanwezige leden van het Europees Parlement zullen hem wellicht niet echt tegenspreken als hij stelt dat hun assemblee momenteel een veeleer beperkte invloed uitoefent op de verdere werkzaamheden van de Raad.

De heer Vitorino pleit voor een snelle overgang naar de regeling van de medebeslissing en van de gekwalificeerde meerderheid, althans voor de aangelegenheden waarvoor de Unie nu al bevoegd is, zoals immigratie en asiel. In afwachting daarvan behoren de parlementen van de lidstaten echter al een essentiële rol te kunnen spelen bij de handhaving van een daadwerkelijke democratische controle op aangelegenheden die dermate gevoelig liggen voor de individuele vrijheden en het maatschappelijk evenwicht.

MESDAMES, MESSIEURS,

A la veille de la présidence belge, les contacts se multiplient entre la Commission européenne et les autorités de l'Etat membre appelé à assumer cette responsabilité.

Dans cette perspective, les membres du Comité d'Avis fédéral chargé de Questions européennes, les membres des commissions de la Justice et de l'Intérieur de la Chambre et du Sénat ont eu un échange de vues sur la politique européenne en matière d'asile et d'immigration avec Monsieur Antonio Vitorino, Commissaire européen en charge de la Justice et des Affaires intérieures, le vendredi 27 avril 2001.

1. EXPOSE DE MONSIEUR ANTONIO VITORINO COMMISSAIRE EUROPÉEN EN CHARGE DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES

Monsieur Vitorino fait observer qu'à l'heure où l'Europe entame une réflexion majeure sur son avenir, un des sujets à aborder dans ce cadre sera le renforcement du contrôle démocratique par une bonne articulation de ses composantes européennes et nationales. Concrètement, des formules devront être imaginées qui valorisent le rôle des Parlements nationaux sans remettre en cause la légitimité spécifique dont est investi le Parlement européen.

Le Commissaire européen précise que la Convention qui a servi de creuset à la Charte européenne des Droits fondamentaux a certainement, de ce point de vue, constitué une expérience fascinante.

Monsieur Vitorino trouve évident que cette question se pose avec une acuité particulière dans les domaines de la justice et des affaires intérieures où se combinent la règle de l'unanimité au Conseil et la simple consultation du Parlement européen. Il ne pense pas que les députés européens présents le contrediront fortement si il constate que l'influence de leur Assemblée reste somme toute limitée, pour l'instant, sur l'évolution des travaux du Conseil.

Monsieur Vitorino plaide pour un passage rapide à la codécision et à la majorité qualifiée en tout cas dans les matières qui, comme l'immigration et l'asile, relèvent déjà aujourd'hui du cadre communautaire. Mais, dans cette attente, il faut reconnaître aux Parlements nationaux un rôle essentiel dans le maintien d'un véritable contrôle démocratique sur des sujets aussi sensibles pour les libertés individuelles et l'équilibre de nos sociétés.

De commissaris is verheugd dat hij twee maanden voor de aanvang van het Belgische voorzitterschap het woord mag nemen in het Belgische Parlement.

Hij meent dat er voor zijn aanwezigheid in het Paleis der Natie op zijn minst twee andere belangrijke redenen zijn. Om te beginnen zullen de komende maanden beslissend zijn voor het inschatten van de ambitieuze politieke doelstellingen die de Europese Unie heeft uitgetekend met het Verdrag van Amsterdam en de conclusies van Tampere. De Europese Raad van Laken zal een zogenaamde tussentijdse balans maken, een denkoefening die wel eens lastig zou kunnen zijn. Om die tot een goed einde te brengen zal België, als medeoprichter van de Europese instellingen, de grootste behendigheid en een onverkort Europees engagement aan de dag moeten leggen.

Voorts heeft België niet geaarzeld om van het gemeenschappelijk beleid inzake immigratie en asiel een van de prioriteiten van zijn voorzitterschap te maken. Het heeft aldus blijk gegeven van een reële vastberadenheid, die moet worden aangehouden. Sinds het begin van zijn mandaat in september 1999 geeft de Europees commissaris er zich rekenschap van dat het beleid ter zake een van de gevoeligste sectoren van zijn bevoegdheden vormt. Op dat gebied, meer nog dan op andere, laat zich de noodzaak van een leiderschap gevoelen. De heer Vitorino wenst vurig dat de gegeven impuls een succes wordt en hij zal trachten daartoe bij te dragen.

Om het belang van die uitdagingen te begrijpen hoeft men zijns inziens niet opnieuw de voorgeschiedenis te schetsen van de ontwikkeling, in het kader van de Europese Unie, van de samenwerking op het gebied van de Justitie en de Binnenlandse Zaken. Het volstaat te wijzen op de snelheid waarmee dat thema zich als een prioriteit van de politieke agenda heeft doen gelden.

De commissaris memoreert de voorgeschiedenis van de Trevi-groep inzake politionele samenwerking en wijst erop dat de medio jaren 1980 geuite vaste wil om ernstig werk te maken van de voltooiing van de interne markt en met name van de volledige realisatie van het vrije verkeer van personen, ongetwijfeld een eerste impuls heeft gegeven aan de ontwikkeling van gemeenschappelijke benaderingen inzake Justitie en Binnenlandse Zaken. Die benaderingen werden eerst uitgewerkt in een intergouvernementeel kader, waarbij de Schengen-samenwerking als «laboratorium» diende.

In het begin van het afgelopen decennium ging die trend evenwel crescendo. De heer Vitorino verwijst in dat verband naar de twee opeenvolgende EU-Verdra-

Le commissaire se félicite de l'occasion qui lui est donnée de s'exprimer devant le Parlement belge à deux mois du début de la Présidence.

Il estime que sa présence au Palais de la Nation s'explique au moins par deux autres bonnes raisons. D'une part, les mois à venir seront déterminants pour l'évaluation des objectifs politiques ambitieux que l'Union européenne s'est donnée dans le Traité d'Amsterdam et dans les conclusions de Tampere. Le Conseil européen de Laeken sonnera l'heure de ce qu'il est maintenant convenu d'appeler le «bilan à mi-parcours». L'exercice risque d'être difficile et il faudra toute l'habileté et tout l'engagement européen d'un des pays fondateurs pour le mener à bien.

D'autre part, la Belgique n'a pas hésité à faire de la politique commune de l'immigration et de l'asile l'une des priorités de sa Présidence. Elle a ainsi fait preuve d'une réelle détermination, qui doit être soutenue. Le Commissaire européen se rend compte, depuis le début de son mandat, en septembre 1999, qu'il s'agit là d'un des secteurs les plus sensibles de ses compétences. Dans ce domaine plus que dans d'autres, se fait sentir le besoin de «leadership». Monsieur Vitorino souhaite vivement que cette impulsion soit couronnée de succès et il s'efforcera d'y contribuer.

Il ne pense pas qu'il soit nécessaire, pour comprendre l'importance de ces défis, de revenir sur l'histoire du développement, au sein de l'Union européenne, de la coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures. Il suffit de souligner la rapidité avec laquelle ce thème s'est imposé comme une des priorités de l'agenda politique.

Le Commissaire évoque la préhistoire du Groupe Trevi en matière de coopération policière et il précise que la volonté affirmée, au milieu des années 1980, d'assurer l'achèvement du Marché intérieur, et notamment la pleine réalisation de la libre circulation des personnes, a incontestablement donné une première impulsion au développement d'approches communes dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures. Ces approches ont d'abord été recherchées dans un cadre intergouvernemental, la coopération Schengen servant à cet égard de laboratoire.

Mais le mouvement s'est considérablement accéléré au début de la décennie passée. Pour illustrer cette progression, M. Vitorino rappelle que, en moins de 10

gen in nog geen tien jaar tijd, met name Maastricht en Amsterdam; beide verdragen vormen de bekrachtiging van de radicale ontwikkelingen van het institutionele kader waarin die aangelegenheden worden behandeld en deden dat kader overschakelen van het klassieke internationaal recht op een communautaire regeling die omzeggens perfect is, althans inzake immigratie, asielbeleid, burgerlijke juridische samenwerking en een gedeelte van het zogenaamde Schengen-*acquis*. De commissaris verduidelijkt dat wij op dat gebied meer hadden kunnen verwachten van het Verdrag van Nice, maar de afkondiging van het Europees Handvest van de grondrechten enerzijds, de hernieuwde verbintenis om op een overeengekomen tijdstip de regel van de gekwalificeerde meerderheid in te stellen anderzijds, lijken hem een bevestiging van de onontkoombare trend om de EU-agenda over die aangelegenheden te «stofferen».

De heer Vitorino geeft evenwel ook aan dat een institutionele vooruitgang, hoe spectaculair ook, op zich toch ontoereikend is als die vooruitgang niet wordt geschraagd door een vaste politieke wil. Welnu, wat het voorliggende vraagstuk betreft, hebben de staats- en regeringsleiders zich niet alleen uitgesproken over de methode: zij hebben ook aangegeven hoe een en ander in zijn werk moet gaan.

Ze hebben dat voor het eerst gedaan in Wenen in december 1998 door het actieplan goed te keuren dat hun was voorgelegd door de Raad en de Commissie. Ze hebben dat nogmaals en vooral gedaan in oktober 1999 in Tampere door de «richtsnoeren» goed te keuren die een fundamenteel document vormen voor de richting die de komende vijf jaar zal worden gegeven aan de werkzaamheden.

De Commissie heeft die richtlijnen zo coherent en transparant mogelijk willen maken door ze operationeel om te zetten in een «scorebord» dat ruim werd verspreid en regelmatig wordt bijgewerkt. Zowel binnen de communautaire instellingen als in het maatschappelijk middenveld in de ruimste zin kan iedereen nu beter begrijpen wat er op het spel staat, welke vooruitgang reeds werd geboekt en welke hindernissen zijn opgedoken. De commissaris spoort de parlementsleden ertoe aan systematisch naar dat document terug te grijpen. De tweede bijwerking ervan zal ter hand worden gesteld tijdens de vergadering van de Raad die het Zweedse voorzitterschap zal afsluiten. Dat «scorebord» zou moeten dienen als basis voor de evaluatie die het Belgische voorzitterschap halverwege zal moeten uitvoeren.

ans, l'Europe a connu deux Traités successifs, Maastricht et Amsterdam, consacrant chacun des évolutions radicales du cadre institutionnel dans lequel sont traitées ces matières et le faisant passer du droit international public classique à un régime communautaire quasiment parfait en tout cas pour l'immigration, l'asile, la coopération judiciaire civile et une partie de l'acquis de Schengen. Le Commissaire précise que, de ce point de vue, on aurait pu attendre plus du Traité de Nice, mais la proclamation de la Charte européenne des Droits fondamentaux, d'une part, et l'engagement réaffirmé de passer, au terme convenu, à la majorité qualifiée, d'autre part, lui semblent confirmer la tendance inéluctable à l'étoffement de l'agenda de l'Union européenne dans ces domaines.

Toutefois, M. Vitorino fait observer qu'un progrès institutionnel, aussi spectaculaire soit-il, n'est pas, en soi, suffisant s'il ne s'appuie pas sur une ferme volonté politique. Or, ajoute-t-il, dans le domaine qui nous occupe, les Chefs d'Etat et de Gouvernement ne se sont pas contentés de se prononcer sur la méthode: ils ont aussi indiqué la marche à suivre.

Ils l'ont fait tout d'abord à Vienne, en décembre 1998, en adoptant le plan d'action qui leur était présenté par le Conseil et la Commission. Ils l'ont fait aussi et surtout en octobre 1999 à Tampere en adoptant des «jalons» qui constituent un document fondamental pour l'orientation des travaux au cours des cinq prochaines années.

La Commission a tenu à donner un maximum de cohérence et de transparence à ces directives en les traduisant de manière opérationnelle dans un «tableau de bord» largement diffusé et régulièrement actualisé. Au sein des institutions communautaires, mais aussi dans la société civile au sens le plus large, chacun est désormais en mesure de mieux comprendre ce qui est en jeu, de mesurer les progrès accomplis mais aussi d'identifier les obstacles rencontrés. Le Commissaire encourage les parlementaires à se référer systématiquement à ce document, dont la deuxième mise à jour sera distribuée à l'occasion de la réunion du Conseil marquant la fin de la Présidence suédoise. C'est ce 'tableau de bord' qui devrait servir de base à l'évaluation à mi-parcours qui incombera à la Présidence belge.

De heer Vitorino merkt op dat het Verdrag van Amsterdam op 1 mei 1999 in werking is getreden en dat de termijnen die zijn vastgesteld in Wenen, in Tampere of zelfs door het Verdrag zelf, bijzonder kort zijn om de beslissingen te nemen die nodig zijn voor de ontwikkeling van een Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid. Toch wijst hij erop dat we nog maar aan het begin van het proces zijn. Er zal dus snel moeten worden nagedacht over de werkwijzen om de verlamming door overvoering te voorkomen. Die taak is aangevat door het Zweedse voorzitterschap. De lidstaten zullen ook moeten leren de nodige politieke inspanningen te leveren om te komen tot de onvermijdelijke onontbeerlijke compromissen. Dat zal uiteraard niet mogelijk zijn indien elke lidstaat iedere beschikking die niet verenigbaar zou zijn met zijn nationale wetgeving blijft verwerpen.

De commissaris stipt aan dat de in Tampere uitgezette «richtsnoeren» inzake immigratie en asiel de contouren aangeven van een algemeen en samenhangend beleid dat berust op vier elementen: een partnerschap met de derde landen van oorsprong en doorreis, de instelling van een gemeenschappelijke asielregeling, een billijke behandeling van de ingezetenen van derde landen die in de lidstaten worden toegelaten en er legaal verblijven, en tot slot de verbetering van het beheer van de migratiestromen.

Hij preciseert dat een en ander deel uitmaakt van een bijzonder evenwichtig perspectief. Dat omvat zowel de inachtneming van de verplichtingen van de Conventie van Genève over de vluchtelingen, de capaciteit om solidair in te spelen op de humanitaire noden, het stopzetten van de clandestiene immigratie (onder meer door een doeltreffende controle aan de buitengrenzen) en de strijd tegen de misdaadcircuits, die steeds vaker een dergelijke immigratie opzetten. Volgens de heer Vitorino kan de Commissie het alleen maar eens zijn met een dergelijke aanpak, waartoe ze reeds de aanzet had gegeven in een mededeling van 1994.

Hij voegt eraan toe dat de werkzaamheden reeds zijn aangevat in elk van die domeinen, maar dat nog veel moet worden gedaan.

Hij geeft aan dat de nieuwe relatie die moet worden uitgewerkt met de derde landen van oorsprong en doorreis voor het eerst concreet gestalte heeft gekregen in de oprichting van een werkgroep van hoog niveau. Die heeft er zich op toegelegd om een algemene aanpak waarin niet alleen de instrumenten voor het migratiebeleid in de strikte zin zijn opgenomen, maar ook de politieke aspecten, de rechten van de mens en de ontwikkelingsvraagstukken, om te zetten in zes actieplannen betreffende de landen en de regio's die het

Monsieur Vitorino fait remarquer que le Traité d'Amsterdam est entré en vigueur le 1er mai 1999 et que les délais fixés à Vienne ou à Tampere, voire par le Traité lui-même, sont extraordinairement courts pour prendre les décisions nécessaires au développement d'un Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice. Et pourtant, souligne-t-il, le processus n'en est qu'à son début. Il faudra donc rapidement réfléchir aux méthodes de travail afin de ne pas risquer la paralysie par engorgement. Cette tâche a été commencée par la présidence suédoise. Les Etats membres vont également devoir apprendre à faire les efforts politiques nécessaires pour parvenir aux inévitables compromis indispensables. Ceci ne sera évidemment pas possible si chacun persiste à rejeter tout dispositif qui ne serait pas compatible avec sa législation nationale.

Le Commissaire attire l'attention sur le fait que les jalons posés à Tampere en matière d'immigration et d'asile dessinent les contours d'une politique globale et cohérente fondée sur quatre éléments: un partenariat avec les pays tiers d'origine et de transit, la mise en place d'un système d'asile commun, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers admis dans les Etats membres et y séjournant légalement, ainsi que l'amélioration de la gestion des flux migratoires.

Il précise que le tout s'inscrit dans une perspective remarquablement équilibrée intégrant le respect des obligations de la Convention de Genève sur les réfugiés, la capacité de répondre aux besoins humanitaires sur une base solidaire, l'arrêt de l'immigration clandestine, notamment par l'exercice d'un contrôle efficace aux frontières externes, et la lutte contre les filières criminelles qui, de plus en plus souvent, organisent une telle immigration. M. Vitorino estime que la Commission ne peut que souscrire à une telle approche, qu'elle avait déjà esquissée dans une communication de 1994.

Il ajoute que les travaux sont d'ores et déjà bien engagés dans chacun de ces domaines, même si beaucoup reste à faire.

Il fait observer que la nouvelle relation à établir avec les pays tiers d'origine et de transit a reçu une première concrétisation dans la création d'un groupe à haut niveau qui s'est efforcé de traduire, dans une demi-douzaine de plans d'action concernant les pays et régions les plus problématiques pour l'Union (par exemple, l'Albanie, l'Iraq ou le Maroc), une démarche d'ensemble intégrant, au-delà des instruments de politique migratoire au sens strict, les aspects politiques, les droits de l'homme et les questions de développe-

meest problematisch zijn voor de Unie (bijvoorbeeld Albanië, Irak of Marokko). De uitvoering van die plannen is aan de gang. Het is een ingewikkeld proces dat in ieder geval slechts op middellange of lange termijn uitwerking zal hebben. De commissaris acht het goed eraan te herinneren dat men met twee moet zijn om een partnerschap te doen slagen. In sommige gevallen, zoals in Somalië of in Afghanistan, heeft de Europese Unie echter geen gesprekspartner. In andere gevallen kunnen de partners van de Europese Unie ook wensen hebben die niet noodzakelijk overeenstemmen met die van de Unie.

Zo hebben de Marokkaanse autoriteiten aan de Europese Commissie laten weten dat zij wel bereid waren een dialoog over de immigratie aan te gaan, maar dat zulks niet alleen zou gebeuren op grond van door Europa voorgestelde uitgangspunten, omdat die werden geacht te veel te handelen over de «openbare veiligheid».

De heer Vitorino onderstreept dat het asielvraagstuk vermoedelijk datgene is waarvoor de staats- en regeringsleiders de hoogste ambities koesteren. Zij hebben immers gevraagd dat een gemeenschappelijk Europees asielbeleid zou worden opgesteld en hebben daartoe een aanpak in twee fasen voorgesteld.

De eerste gaat uit van de aanneming van gemeenschappelijke minimumnormen in de door het Verdrag vermelde aangelegenheden. Zo heeft de Commissie in september 2000 al dergelijke normen voorgesteld in verband met de procedures en op 3 april jongstleden in verband met de voorwaarden voor de opvang van de asielzoekers. Als alles verloopt zoals gepland, zal zij in juli ook zo handelen ten aanzien van de definitie van «vluchteling» en van de vormen van bijkomende bescherming. Intussen zal de Commissie een «communautarisering» hebben voorgesteld en een herziening van het Verdrag van Dublin, dat het momenteel mogelijk maakt te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor het onderzoek van een asielaanvraag. In dat opzicht herinnert de heer Vitorino eraan dat het reglement in verband met het EURODAC-systeem, dat een onontbeerlijk hulpmiddel is om die beschikking toe te passen, door de Raad is aangenomen in november 2000. De diensten van de commissaris zijn momenteel volop bezig die stap voor stap te ontwikkelen, waardoor die hopelijk eind volgend jaar in werking zal treden.

De heer Vitorino merkt op dat de Europese Raad verder heeft willen gaan door de aanneming van een gemeenschappelijke procedure en een uniform statuut ter sprake te brengen. Hij heeft de Commissie uitgenodigd die tweede fase voor te bereiden door een mededeling, die in november 2000 aan de Raad en het Euro-

ment. La mise en œuvre de ces plans d'action est en cours, et elle constitue une opération complexe qui, en toute hypothèse, ne fera sentir ses effets qu'à moyen ou à long terme. Le Commissaire trouve qu'il est bon de rappeler la nécessité d'être deux pour assurer un partenariat. Or, dans certains cas, comme en Somalie ou en Afghanistan, l'Union européenne n'a pas d'interlocuteurs. Dans d'autres, les partenaires de l'Union européenne peuvent aussi avoir leurs demandes qui ne correspondent pas nécessairement à celles de l'Union. Ainsi, les autorités marocaines ont fait savoir à la Commission européenne que, si elles étaient prêtes à s'engager dans un dialogue sur l'immigration, ce ne serait pas seulement selon les termes proposés par la partie européenne car ils sont jugés comme étant trop «sécuritaires».

M. Vitorino souligne le fait que le domaine de l'asile est probablement celui dans lequel les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont affiché les ambitions les plus élevées. Ils ont en effet demandé l'établissement d'un régime d'asile européen commun et ont proposé pour ce faire une approche en deux étapes.

La première suppose l'adoption de normes minimales communes dans les matières identifiées par le Traité. La Commission a déjà proposé de telles normes concernant les procédures, en septembre 2000, et les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, le 3 avril dernier. Si tout se déroule comme prévu, elle fera de même, en juillet, à l'égard de la définition de réfugié et des formes de protection subsidiaire. Entre-temps, la Commission aura proposé une «communautarisation» et une révision de la Convention de Dublin, qui permet actuellement de déterminer l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile. A ce propos, Monsieur Vitorino rappelle que le règlement relatif au système EURODAC, complément indispensable à l'application de ce dispositif, a été adopté par le Conseil en novembre 2000. Les services du Commissaire sont pour l'instant activement engagés dans son développement progressif, ce qui permet d'espérer une mise en œuvre à la fin de l'année prochaine.

M. Vitorino fait observer que le Conseil européen a voulu aller plus loin en évoquant l'adoption d'une procédure commune et d'un statut uniforme. Il a invité la Commission à préparer cette deuxième étape par une communication, dont celle-ci a saisi le Conseil et le Parlement européen en novembre 2000. La Commis-

pees Parlement is voorgelegd. De Commissie maakt een inventaris van de problemen die nog moeten worden geregeld om het doel te bereiken, en stelt daartoe een werkmethode voor. Sommigen zullen van oordeel zijn dat dit doel ver weg ligt of zelfs irrealistisch is; anderen daarentegen zullen er de enige manier in zien om te zorgen voor een nivellering van de voorwaarden tussen de lidstaten, die tegelijkertijd bijkomende reizen van de asielzoekers beperkt en de basis vormt voor een echte solidariteit tussen de lidstaten. De Commissie zal tegen de vergadering van december de Raad een eerste jaarverslag toesturen over de tenuitvoerlegging van die mededeling. Bij dat verslag zullen aanbevelingen zijn gevoegd over met name de nadere regels om een open coördinatieregeling in te stellen waarmee de wetgevingen en de praktijken van de lidstaten nog meer op elkaar kunnen worden afgestemd.

De Commissie heeft in april 2000 eveneens een voorstel geformuleerd over de tijdelijke bescherming van de ontheemden, in geval van een massale toestroom zoals die zich heeft voorgedaan na de tragische gebeurtenissen in Kosovo. Die regeling gaat gepaard met een systeem dat een betere spreiding mogelijk maakt van de lasten die een dergelijke opvang met zich kunnen brengen. De heer Vitorino stelt dat die tekst dankzij de inspanningen van het Zweedse voorzitterschap in mei zal kunnen worden aangenomen en daarmee de concrete invulling wordt van de politieke wil van de lidstaten om op dat gebied vooruitgang te boeken.

Op voorstel van de Commissie heeft de Raad nu al het Europees Fonds voor de vluchtelingen opgericht. Het gaat om een programma waaraan voor vijf jaar 216 M€ is toegewezen en dat bestemd is om de inspanningen van de lidstaten te steunen inzake opvang, integratie en eventueel vrijwillige terugkeer van de vluchtelingen en asielzoekers. De solidariteit komt tot uiting doordat die communautaire kredieten in hoofdzaak worden verdeeld volgens de draagkracht van de lidstaten in de loop van de vorige jaren. Zo zal België voor het boekjaar 2000 1,2 M€ van de 24 M€ ontvangen, d.w.z. iets meer dan 5 %, en voor 2001 1,8 M€ op 32 M€, of iets minder dan 6 %.

De opvang en de integratie van de migranten behoren uiteraard tot de kern van elk immigratiebeleid. Een eerste betekenisvolle stap is gezet door de aanneming door de Raad, op voordracht van de Commissie, van een pakket maatregelen inzake de bestrijding van alle vormen van discriminatie, inzonderheid om redenen die te maken hebben met de etnische afkomst. De Commissie vindt het ook essentieel de toestand van de legaal op het grondgebied verblijvende immigranten

sion y fait l'inventaire des problèmes qui seront à régler pour y parvenir, et propose une méthode de travail à cette fin. Certains pourront juger qu'il s'agit là d'un but lointain, voire irréaliste, mais d'autres y verront la seule manière d'assurer une égalisation des conditions entre Etats membres qui, à la fois, limite les mouvements secondaires des demandeurs d'asile et jette les bases d'une véritable solidarité entre les Etats membres. La Commission transmettra au Conseil, pour sa réunion de décembre, un premier rapport annuel sur la mise en œuvre de cette communication. Ce rapport sera accompagné de recommandations concernant notamment les modalités de mise en place d'un mécanisme de coordination ouverte permettant de favoriser encore davantage le rapprochement des législations et des pratiques des Etats membres.

La Commission a également présenté, en avril 2000, une proposition relative à la protection temporaire des personnes déplacées en cas d'afflux massif du type de celui qui s'est produit après les tragiques événements au Kosovo. Ce régime s'accompagne d'un mécanisme susceptible de permettre une meilleure répartition de la charge que peut représenter un tel accueil. Monsieur Vitorino déclare que, grâce aux efforts de la Présidence suédoise, ce texte pourra être adopté en mai, concrétisant ainsi la volonté politique des Etats membres d'avancer dans ce domaine.

En outre, sur proposition de la Commission, le Conseil a d'ores et déjà établi le Fonds européen pour les Réfugiés. Celui-ci est un programme doté de 216 M€ pour cinq ans, destiné à soutenir les efforts des Etats membres dans l'accueil, l'intégration et, le cas échéant, le retour volontaire des réfugiés et demandeurs d'asile. La solidarité s'exprime par la répartition de ces crédits communautaires essentiellement en fonction de la charge supportée par les Etats membres au cours des années précédentes. Ainsi, la Belgique recevra 1,2 M€ sur 24 M€ disponibles pour l'exercice 2000, soit un peu plus de 5%, et 1,8 M€ sur 32 M€ en 2001, soit un peu moins de 6%.

L'accueil et l'intégration des migrants sont évidemment au cœur de toute politique d'immigration. Un premier pas significatif a déjà été franchi avec l'adoption par le Conseil, sur proposition de la Commission, d'un «paquet» de mesures en matière de lutte contre toute forme de discrimination, notamment pour des raisons liées à l'origine ethnique. La Commission considère aussi qu'il est essentiel de rapprocher au maximum la situation des immigrants légaux de celle de citoyens

zoveel mogelijk op die van de burgers van de lidstaten af te stemmen. In het licht daarvan heeft de Europese Commissie in december 1999 een ontwerp-richtlijn inzake gezinshereniging ingediend; in maart van dit jaar volgde dan een ander voorstel, met betrekking tot de rechtspositie van de onderdanen van een derde land die al sinds lang in de EU verblijven. In de Raad verloopt de bespreking van het eerste voorstel soms stroef, maar de Commissie staat momenteel op het punt tot een akkoord te komen – hetzij tegen de Raad van mei eerstkomend, hetzij uiterlijk tegen het begin van het Belgische voorzitterschap.

Meer fundamenteel acht de heer Vitorino de tijd rijp om in de Commissie het debat aan te gaan over een nieuwe aanpak van het immigratievraagstuk. Het betreft hier wellicht een van de grootste uitdagingen die de internationalisering van onze samenleving met zich meebrengt en waarop twee soorten van reacties alvast geen afdoend antwoord bieden: enerzijds de «nul-immigratie» en het «fort-Europa», anderzijds de liberalisering van de toegang tot het EU-grondgebied en de volledige opheffing van de controles aan de buitengrenzen. De Commissie is er integendeel van overtuigd dat een derde weg kan worden bewandeld en heeft daarom een mededeling verspreid waaraan het Belgische voorzitterschap bijzondere aandacht zou moeten besteden.

Concreet vinden de commissarissen dat de demografische en economische evolutie in de lidstaten momenteel van die aard is dat het aangewezen ware de visie van de Commissie op het migratievraagstuk te herzien. De heer Vitorino is van mening dat de Europese Unie daartoe een methode zou moeten hanteren die steunt op transparante en gecoördineerde nationale beleidsopties, om aldus eventueel tot bepaalde vormen van convergentie te komen. Zo zou de Commissie in staat moeten zijn te bouwen aan een gezamenlijk akkoord over het soort van immigratie dat de Europese Unie bereid is op zich te nemen; een dergelijk akkoord zou ook kunnen slaan op het aantal immigranten en, inzonderheid, op de gevolgen daarvan voor de werkgelegenheid. Dat actievare beheer van de migratiestromen zal gepaard moeten gaan met de instelling van juridische instrumenten die terzake een raamwerk moeten vormen. Daartoe zal de Commissie in de loop van het jaar de nodige voorstellen formuleren. In die context hecht de heer Vitorino het allerhoogste belang aan de conferentie die op initiatief van België in oktober aanstaande zal plaatsvinden: die werkzaamheden zouden inhoudelijk vorm moeten geven aan de conclusies die onder impuls van het voorzitterschap onvermijdelijk zullen worden getrokken tijdens de Europese Raad van Laken.

des Etats membres. Dans cette perspective, la Commission a déposé, en décembre 1999, une proposition de directive sur le regroupement familial et, en mars de cette année, une autre proposition sur le statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. La première de ces propositions fait l'objet de débats parfois difficiles au Conseil, mais la Commission est maintenant en position d'arriver à un accord soit au Conseil en mai prochain, soit, au plus tard, au début de la Présidence belge.

Monsieur Vitorino estime, plus fondamentalement, que le moment semble venu pour la Commission d'entamer un débat sur une nouvelle approche de l'immigration. Ni l'«immigration zéro» et la «forteresse Europe», d'une part, ni la libéralisation de l'accès à nos territoires et l'abolition totale des contrôles aux frontières externes, d'autre part, ne constituent des réponses appropriées à ce qui est sans doute un des plus grands défis d'un monde en voie de globalisation. La Commission est convaincue de ce que la recherche d'une troisième voie est possible et c'est dans cette perspective qu'elle a présenté une communication à laquelle la Présidence belge devrait accorder une attention toute particulière.

Concrètement, les Commissaires considèrent que les développements démographiques et économiques dans les Etats membres, permettent aujourd'hui de réexaminer la démarche de la Commission à l'égard du phénomène migratoire. M. Vitorino est d'avis que l'Union européenne devrait se doter, pour ce faire, d'une méthode fondée sur la transparence et la coordination des politiques nationales, de nature à permettre, le cas échéant, certaines convergences. La Commission devrait ainsi être à même d'approcher en commun le type d'immigration que l'Union européenne est prête à assumer, de même que son volume, en particulier dans le domaine de l'emploi. Cette gestion plus active des flux migratoires devra s'accompagner de la mise en place d'instruments juridiques destinés à les encadrer, et la Commission fera les propositions nécessaires à cette fin en cours d'année. Dans ce contexte, Monsieur Vitorino attache la plus haute importance à la conférence qui sera organisée en octobre prochain à l'initiative de la Belgique: ces travaux devraient permettre d'alimenter les conclusions que ne manquera pas de tirer le Conseil européen de Laeken sous l'impulsion de la Présidence.

Tot slot merkt de heer Vitorino op dat het drama van Dover en de recente schipbreuk van de *East Sea* voor de Franse kust nogmaals hebben aangetoond dat de geloofwaardigheid van die beleidslijnen ook zal afhangen van de vastberadenheid waarmee de Unie de strijd wil aanbinden met de clandestiene immigratie – en vooral met de misdadigers die ze op touw zetten om er munt uit te slaan. Tijdens het Franse voorzitterschap werden op dat vlak al de eerste stappen gezet, bijvoorbeeld inzake het optreden tegen de mensen-smokkelaars en de verantwoordelijkheid van de transporteurs. De Commissie heeft zelf een bijdrage geleverd via een voorstel om bij de bestrijding van de mensenhandel de tenlasteleggingen en de straffen beter op elkaar af te stemmen. Het is van belang die inspanningen vol te houden, maar het lijkt de spreker wenselijk ze nog coherenter en doeltreffender te maken. Daarom zijn de diensten van de Europese commissarissen gestart met de voorbereiding van twee mededelingen: een inzake de strijd tegen de clandestiene immigratie en een inzake het terugkeerbeleid. Beide teksten zouden de Europese Unie de mogelijkheid moeten bieden om een écht actieprogramma met betrekking tot deze aangelegenheden uit te werken.

Commissaris Vitorino vraagt zich af of de tijd niet rijp is voor een grondige evaluatie van de tenuitvoerlegging van het zogenaamde Schengen-*acquis*. Het heeft hem immers getroffen dat alle Franse voorstellen ertoe strekten dat *acquis* min of meer rechtstreeks uit te breiden.

Daarbij had men er het raden naar of die behoefte voortvloeit uit echte leemtes op het vlak van de oorspronkelijke instrumenten, dan wel louter uit een slechte toepassing van voormeld instrumentarium. De vraag dient op z'n minst te worden gesteld op een ogenblik waarop voormeld *acquis* tot de Noordse landen werd uitgebreid en waarop de Europese Unie in een cruciaal stadium van de uitbreidingsonderhandelingen is aanbeland. De heer Vitorino is de mening toegedaan dat de kwestie van de controle aan de toekomstige buitengrenzen van een uitgebreide Unie, in dat dossier van kapitaal belang zal blijken. Daarom verheugt het hem vast te stellen dat het gemeenschappelijk ODYSSEUS-programma een aantal initiatieven steunt, zoals het door de heer Duquesne genomen initiatief inzake een operationele samenwerking met de kandidaat-landen of de op initiatief van de Italiaanse minister Bianco uitgevoerde haalbaarheidsstudie omtrent de oprichting van een gemeenschappelijke grenscontroledienst.

Een aantal verschijnselen zijn momenteel een gemeenschappelijke zorg. De aanpak ervan zal de mogelijkheid bieden de efficiëntie van de Europese samenwerking praktisch te toetsen. Commissaris Vitorino

Enfin, Monsieur Vitorino fait remarquer que la tragédie de Douvres et le naufrage récent de l'*East Sea* au large des côtes françaises ont rappelé que la crédibilité de ces orientations dépendra aussi de la détermination de l'Union à lutter contre l'immigration clandestine et surtout contre les criminels qui l'organisent et qui en tirent profit. Des premiers pas en ce sens ont été franchis sous la Présidence française, par exemple en matière de lutte contre les « passeurs » et de responsabilité des transporteurs. La Commission elle-même y a apporté sa contribution en proposant un rapprochement des incriminations et des sanctions en matière de lutte contre la traite des êtres humains. Cet effort doit être poursuivi, mais il paraît souhaitable de lui donner plus de cohérence et d'efficacité. C'est pourquoi les services du Commissaire européen ont entrepris la préparation de deux communications, l'une sur la lutte contre l'immigration clandestine, l'autre sur les politiques de rapatriement, qui devraient permettre de doter l'Union européenne d'un véritable programme d'action dans ces domaines.

Le Commissaire Vitorino se demande si le moment n'est pas venu de procéder à une évaluation en profondeur de la mise en œuvre de l'*acquis* de Schengen. Il est en effet frappé de constater que les propositions françaises tendaient toutes, plus ou moins directement, à développer ce dernier sans que l'on sache clairement si ce besoin résulte de véritables carences dans les instruments initiaux ou, tout simplement, d'une mauvaise application de ces derniers. La question mérite à tout le moins d'être posée à un moment où cet *acquis* s'est étendu aux pays nordiques, et où l'Union européenne entre dans une phase cruciale des négociations d'élargissement. Monsieur Vitorino considère que la question du contrôle aux futures frontières externes d'une Union élargie sera un élément absolument crucial de ce dossier. C'est pourquoi il se félicite de voir le programme communautaire ODYSSEUS soutenir des initiatives telles que celles du Ministre Duquesne relatives à une coopération opérationnelle avec les pays candidats, ou du Ministre italien Bianco concernant l'étude de la faisabilité de la création d'un service commun de contrôle aux frontières.

L'efficacité de la coopération européenne peut être testée de manière plus empirique face à certains phénomènes qui sont actuellement autant de préoccupations communes. Le Commissaire Vitorino cite notam-

verwijst daarbij inzonderheid naar de illegale immigratie uit China, of uit de westelijke Balkanlanden. In beide gevallen werden een aantal aanzetten gegeven, waaraan het Belgische voorzitterschap thans, met de hulp van de Commissie, verder invulling zal moeten geven. Hij denkt daarbij met name aan de concrete invulling van de verklaring die is goedgekeurd na afloop van de regionale vergadering die in maart in Sarajevo heeft plaatsgevonden en waaraan hij samen met de heer Duquesne et met mevrouw Klingvall, de Zweedse minister voor immigratie-aangelegenheden heeft deelgenomen.

Als conclusie merkt de heer Vitorino op dat de Europese Unie aan het begin staat van een proces waarvan nog tal van componenten onbekend zijn en dat van elkeen een grote inspanning en een grote dosis politieke moed zal vereisen.

Hij preciseert dat de Commissie ten volle de rol zal spelen die, in het raam van haar bevoegdheden, voor haar is weggelegd. Gelet echter op de hevigheid waarmee over die aspecten in het merendeel van lidstaten wordt gedebatteerd, laat het zich uitschijnen dat de besprekingen op communautair vlak vaak moeizaam zullen verlopen. Het Europees Parlement zal daaraan evenmin ontkomen; bij de voorbereiding van de adviezen waarom het Parlement wordt verzocht, blijkt nu overigens reeds vaak hoe verdeeld het is.

Voor de Raad, en vooral dan voor de opeenvolgende voorzitterschappen, zal het derhalve allesbehalve een eenvoudige klus zijn om het «*momentum*» van Tampere te doen aanhouden en vooral de toen bereikte conclusies naar de geest te handhaven. Op die weg zal België op een cruciaal tijdstip het roer in handen nemen. Maar de heer Vitorino is er van overtuigd dat de Commissie en het gastland van de Europese instellingen elkaar – zoals steeds – zullen steunen om uiteindelijk in Laken een balans voor te leggen die een echte hoop in deze Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid zal wettigen.

2. GEDACHTEWISSELING

De heer Herman De Croo (Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers) onderstreept dat de materies die de heer Vitorino heeft behandeld, materies zijn waar de invloed van het Parlement zeer groot is. Voornamelijk de invloed van het Parlement op de uitvoerende macht is bijzonder groot en belangrijk.

De heer Daniel Bacquelaine (volksvertegenwoordiger - PRL FDF MCC) dankt de heer Vitorino voor zijn uiteenzetting, waarin hij een overzicht heeft gegeven van de immigratieproblemen. Hij herinnert eraan dat

ment l'immigration illégale en provenance de Chine ou des Balkans de l'Ouest. Dans un cas comme dans l'autre, des processus ont été engagés qu'il reviendra à la Présidence belge de poursuivre avec l'aide de la Commission. Il pense notamment à la mise en œuvre de la déclaration adoptée au terme de la réunion régionale de Sarajevo en mars, à laquelle il a eu l'occasion de participer avec M. Duquesne et avec Mme Klingvall, la ministre suédoise en charge des questions d'immigration.

En guise de conclusion, Monsieur Vitorino fait remarquer que l'Union européenne est au début d'un processus encore affecté de nombreuses inconnues et qui demandera de la part de tous beaucoup d'efforts et de courage politique.

Il précise que la Commission entend jouer pleinement son rôle dans le cadre des compétences qui sont les siennes. Mais l'intensité des débats qui entourent déjà ces sujets dans la plupart des Etats membres, donne à penser que les discussions seront souvent difficiles au niveau communautaire. Le Parlement européen lui-même n'y échappera pas et dès maintenant il apparaît souvent divisé dans la préparation des avis qui lui sont demandés.

Le Conseil, et surtout les présidences successives, auront donc fort à faire pour maintenir le «*momentum*» de Tampere et surtout l'esprit de ses conclusions. Dans ce parcours, la Belgique prendra le relais à un moment crucial. Mais, Monsieur Vitorino est persuadé que, comme toujours, la Commission et le pays-hôte des institutions européennes seront côte à côte pour être en mesure de présenter, à Laeken, un bilan qui permettra réellement d'espérer en cet Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice.

2. ECHANGE DE VUES

Monsieur Herman De Croo (Président de la Chambre des représentants) a souligné que les matières abordées par M. Vitorino sont des matières dans lesquelles le Parlement exerce une très grande influence. Dans ces domaines, l'influence que le Parlement exerce sur le pouvoir exécutif est particulièrement grande et importante.

Monsieur Daniel Bacquelaine (député PRL FDF MCC) remercie Monsieur Vitorino pour son exposé dans lequel il a dressé la liste des problèmes relatifs à l'immigration. Il rappelle combien le Parlement belge est

het Belgische Parlement veel aandacht besteedt aan die problemen, die overigens ook al ruimschoots aan bod zijn gekomen in de Belgische federale beleidsverklaringen.

De heer Bacquelaine formuleert een aantal vragen: welke obstakels rijzen er bij de toepassing van het Verdrag van Dublin? Waarom rijzen die obstakels? Op welke aspecten moet een bijsturing van het Verdrag van Dublin betrekking hebben?

De heer Bacquelaine komt terug op de «derde weg» waarover de heer Vitorino het heeft gehad. Het betreft concreet een transparante en coördinerende handelwijze waaruit de wil blijkt om te komen tot een immigratiedraaiboek, dat aanwijzingen geeft over het aantal migranten en de soort van migratiestromen, met name in verhouding tot de werkgelegenheidstoestand in de diverse EU-lidstaten. De heer Bacquelaine is van oordeel dat de migratiestromen op die manier alleen maar «stroomafwaarts» in goede banen worden geleid of aangepakt. Daarentegen heeft de heer Bacquelaine in de uiteenzetting van de heer Vitorino – behalve enkele verwijzingen naar de betrekkingen tussen de Europese Unie en landen als Marokko – niets gehoord over maatregelen die «stroomopwaarts» op die migratiestromen inwerken. Volgens hem is voor de Europese Unie een wezenlijke rol weggelegd wanneer het erom gaat migratie «bij de bron» aan te pakken en mee na te denken over oplossingen voor de – met name zware economische – problemen die in bepaalde landen migratiestromen op gang brengen. De heer Bacquelaine wenst van de heer Vitorino te vernemen wat zijn standpunt is over de mogelijkheid dat Europa acties zou ondernemen om het immigratievraagstuk «bij de bron» aan te pakken.

Mevrouw Nathalie de T'Serclaes (senator - PRL-FDF-MCC) vindt dat de nationale parlementsleden meer dagelijkse contacten met de burgers onderhouden dan de Europese parlementsleden. Daarom is het van belang dat de Europese en de nationale parlementsleden hun persoonlijke ervaringen uitwisselen. Voorts is er een groot verschil in de manier waarop de nationale parlementsleden van de diverse EU-lidstaten aankijken tegen aangelegenheden als Justitie en Binnenlandse Zaken, inzonderheid wat het asiel- en immigratievraagstuk betreft. Ter zake lopen hun standpunten immers erg uit elkaar. Mevrouw de T'Serclaes hecht veel belang aan volgehouden betrekkingen tussen de lidstaten, de landen die kandidaat zijn voor een toetreding tot de EU en de landen uit het Oosten in het algemeen. De migranten – of zij nu legaal, dan wel illegaal zijn – komen immers vooral uit die landen en de Belgische bevolking krijgt in het dagelijks leven met hen te maken.

attentif à ces questions et combien les problèmes d'immigration ont reçu une attention particulière dans les déclarations de politique fédérale en Belgique.

M. Bacquelaine formule les questions suivantes: quels sont les obstacles rencontrés lorsque la Convention de Dublin est appliquée ? Pourquoi les rencontre-t-on ? Sur quels éléments une révision de la Convention de Dublin doit-elle porter ?

M. Bacquelaine évoque la «troisième voie» dont a parlé M. Vitorino. Il s'agit d'une méthode de transparence et de coordination qui témoigne d'une volonté d'élaborer un cahier des charges de l'immigration quant à son volume et quant aux types de flux migratoires par rapport notamment à la situation de l'emploi dans les différents pays de l'Union européenne. M. Bacquelaine estime que, de cette manière, l'on gère ou l'on prend en considération l'aval des flux migratoires. Par contre, M. Bacquelaine n'a pas perçu dans l'exposé de M. Vitorino, hormis certains propos sur les relations entre des pays tels que le Maroc et l'Union européenne, d'incise sur l'amont de l'immigration. Selon lui, le rôle de l'Union européenne dans la gestion de l'amont des flux migratoires et dans la participation à la recherche de solutions aux problèmes qui génèrent l'immigration - notamment de type économique en provenance de pays qui connaissent de réelles difficultés - est essentiel. M. Bacquelaine souhaite connaître la position de M. Vitorino quant aux possibilités de l'Europe en matière de gestion de l'amont de l'immigration.

Madame Nathalie de T'Serclaes (sénatrice PRL-FDF-MCC) estime que les parlementaires nationaux ont davantage de contacts quotidiens avec les citoyens que les parlementaires européens. Il est dès lors important que les parlementaires européens et les parlementaires nationaux confrontent leurs expériences personnelles. D'autre part, les parlementaires nationaux des différents Etats membres abordent les domaines de la justice et des affaires intérieures - et plus particulièrement la question de l'asile et de l'immigration - de manière très différente parce que leurs positions en la matière sont très différentes. Mme de T'Serclaes insiste sur l'existence de relations suivies entre les Etats membres, les pays candidats à l'adhésion et les pays de l'Est en général. En effet, les flux migratoires, qu'ils soient légaux ou illégaux, proviennent de ces pays et les citoyens belges s'y trouvent confrontés concrètement.

De senator merkt op dat de Belgische minister van Binnenlandse Zaken zeer nuttig werk levert tijdens zijn ontmoetingen met de vertegenwoordigers van de landen die tot de EU willen toetreden. Het komt haar immers voor dat vele van die landen, maar ook andere Staten, hun ervaringen aan de onze willen toetsten om aldus op het eigen grondgebied werk te kunnen maken van mechanismen ter bestrijding van corruptie, mensenhandel en maffiapraktijken. Als nationaal parlements lid wil mevrouw de T'Serclaes concrete antwoorden kunnen bieden op de vragen die de burgers haar voorleggen. Daartoe zouden de parlementsleden geleidelijk aan moeten kunnen worden betrokken bij de opmaak en de tenuitvoerlegging van het Tampere-scorebord. Wat denkt de Europees commissaris daarvan?

De heer Fred Erdman (volksvertegenwoordiger - SP) vraagt aan de heer Vitorino of hij zeker is dat het referentiekader waarin men zich nu bevindt nog steeds hetzelfde is en of de terminologie en definities die momenteel worden gehanteerd nog steeds dezelfde zijn. Wanneer er immers gesproken wordt over evolutie moet iedereen over hetzelfde spreken. De heer Erdman heeft de indruk dat binnen bepaalde landen het referentiekader verder geëvolueerd is sinds er met de gemeenschappelijke politiek begonnen is. De tweede vraag van de heer Erdman heeft betrekking op de verhouding tussen immigratiepolitiek en migratiepolitiek binnen Europa. Volgens hem zal deze verhoudingsfactor zich gaan vermenigvuldigen wanneer er nieuwe landen toetreden tot de Europese Unie. De heer Erdman heeft bovendien de indruk dat vanuit de Europese Commissie de public relationsfunctie met betrekking tot de aangehaalde materies teveel aan de nationale parlementen en de nationale regeringen wordt overgelaten. Hij stelt zich de vraag of het niet de taak van Europa is dat wanneer ze naar eenheid van politiek strijdt deze politiek ook zelf uitdraagt. Momenteel wordt deze last overgelaten aan de nationale parlementen. De laatste vraag heeft betrekking op justitie. De heer Erdman vraagt aan de heer Vitorino of hij niet de indruk heeft, voor wat justitie in het bijzonder betreft, dat we naar een eenheid zullen gaan op het vlak van justitie. Om deze eenheid te vormen moet men wel vertrekken van zoveel verschillende systemen. Maar zullen zoveel verschillende concepten op juridisch vlak niet meer neigen naar samenwerking dan wel naar de eenheid?

De heer Guido Tastenhoye (volksvertegenwoordiger - Vlaams Blok) wenst de mening van de heer Vitorino te kennen over voorstellen die ertoe kunnen leiden dat het migratieprobleem binnen te perken blijft. Hij vindt dat men zou moeten overwegen om in Europees verband een lijst van veilige landen aan te leggen. Uit deze landen zouden er geen asielzoekers meer wor-

La sénatrice fait observer l'importance du travail réalisé par le ministre belge de l'Intérieur lorsqu'il rencontre les responsables des pays candidats à l'adhésion. En effet, elle estime que de nombreux pays candidats à l'adhésion ainsi que d'autres, souhaitent pouvoir confronter leur expérience afin de mettre en place chez eux des mécanismes de lutte contre la corruption, contre la traite des êtres humains et contre les systèmes mafieux. Mme N. de T'Serclaes, en tant que parlementaire nationale, a le souci de pouvoir apporter des réponses concrètes aux questions que les citoyens lui posent. Pour ce faire, les parlementaires devraient progressivement pouvoir collaborer à l'élaboration du tableau de bord de Tampere et à sa mise en œuvre. Qu'en pense le Commissaire européen ?

Monsieur Fred Erdman (député SP) demande à M. Vitorino s'il est certain que le cadre de référence dans lequel nous nous situons actuellement est toujours le même et si la terminologie et les définitions qui sont utilisées à l'heure actuelle sont toujours les mêmes. Lorsqu'il est en effet question d'évolution, il faut s'assurer que tout le monde parle de la même chose. M. Erdman a l'impression que, dans certains pays, le cadre de référence a davantage évolué depuis le début de la mise en œuvre de la politique communautaire. La deuxième question de M. Erdman concerne le rapport entre politique d'immigration et politique de migration au sein de l'Europe. Selon lui, ce rapport va augmenter lorsque de nouveaux pays adhéreront à l'Union européenne. M. Erdman a par ailleurs l'impression qu'en ce qui concerne les matières abordées, la Commission européenne abandonne trop l'aspect «relations publiques» aux parlements et aux gouvernements nationaux. Il se demande s'il n'appartient pas à l'Europe, puisqu'elle cherche à réaliser l'unité de la politique, de propager elle-même cette politique. À l'heure actuelle, cette tâche est assumée par les parlements nationaux. La dernière question concerne la justice. M. Erdman demande à M. Vitorino s'il n'a pas l'impression, en ce qui concerne la justice en particulier, que nous allons vers une unité en la matière. Pour concrétiser cette unité, il faut toutefois partir d'un grand nombre de systèmes différents. Mais l'existence de tant de concepts différents sur le plan juridique ne conduira-t-elle pas à une collaboration plutôt qu'à l'unité ?

Monsieur Guido Tastenhoye (député Vlaams Blok) demande ce que M. Vitorino pense des propositions qui doivent permettre de maîtriser le problème de l'immigration. Il estime qu'il conviendrait d'envisager de dresser, à l'échelle européenne, une liste de pays sûrs. On n'accepterait plus de demandeurs d'asile provenant de ces pays. C'est un élément important dès lors

den aanvaard. Vooral omdat de Europese Unie op het punt staat om nieuwe landen toe te laten. Op dit ogenblik worden nog steeds massaal asielzoekers aanvaard uit landen als Tsjechië, Roemenië en Bulgarije. Deze landen staan op dit moment in de wachtkamer om toe te treden tot de Europese Unie en voldoen dus reeds in grote mate aan de toetredingsvereisten. De heer Tastenhoye vraagt aan de heer Vitorino of het niet mogelijk is dat binnen de Europese Unie een lijst wordt opgesteld met landen waaruit er geen asielzoekers meer worden toegelaten. Bovendien wenst de heer Tastenhoye te weten hoe de heer Vitorino erover denkt indien men in Europees verband een soort van Europese grenspolitie zou oprichten die belast zou worden met de bewaking van de buitengrenzen en met de bestrijding van de clandestiene immigratie en misschien zelfs met het uitwijzingsbeleid van mensen die illegaal in ons land verblijven.

De heer Paul Tant (volksvertegenwoordiger - CVP) sluit zich aan bij Erdman. Hij vraagt zich eveneens af of men zal evolueren in de richting van een eenheidssysteem of naar een systeem van samenwerking. Bovendien stelt hij zich de vraag of we dit afsprakenstelsel als een acquis communautaire moeten beschouwen waarbij in geval van uitbreiding eveneens aan voldaan moet worden door de toetredende lidstaten. En zal dit geen aanleiding geven tot problemen?

Mevrouw Karine Lalieux (volksvertegenwoordiger - PS) wil weten hoe het staat met de idee om de deur open te zetten voor nieuwe migratiestromen naar ons land. Zij wijst erop dat quota op grond van de behaalde diploma's ertoe zouden leiden dat sommige landen die economisch in een benarde toestand verkeren, geschoolde arbeidskrachten verliezen. Zal de mogelijkheid om nieuwe migratiestromen toe te staan aan bod komen tijdens een gemeenschappelijke gedachtewisseling met de niet-Europese landen waar die migranten vandaan zullen komen? Zal bij dat alles rekening worden gehouden met evenwichten? Het is ondenkbaar dat de Europese Unie een *braindrain* op gang brengt in landen met economische moeilijkheden. Dat zou de armoede en de economische problemen in die landen nog doen toenemen en tot nog meer clandestiene immigratie leiden.

3. REPLIEKEN VAN DE HEER ANTONIO VITORINO

De grote moeilijkheid in verband met het Verdrag van Dublin is dat er onvoldoende wil tot politieke samenwerking bestaat. Die wezenlijke tekortkoming kan door geen enkel juridisch instrument worden verhol-

que l'Union européenne est sur le point de s'élargir à de nouveaux pays. Pour l'instant, les demandeurs d'asile provenant de pays tels que la République tchèque, la Roumanie et la Bulgarie sont encore acceptés en très grand nombre. Se trouvant actuellement dans l'antichambre de leur adhésion à l'Union européenne, ces pays répondent donc déjà en grande partie aux conditions d'adhésion. M. Tastenhoye s'enquiert également de la position de M. Vitorino au sujet de la mise en place éventuelle d'une sorte de police européenne des frontières, qui serait chargée de la surveillance des frontières extérieures et de la lutte contre l'immigration clandestine, voire de la politique d'expulsion des personnes qui se trouvent en séjour illégal sur le territoire de l'Union européenne.

Monsieur Paul Tant (député CVP) se rallie aux propos de M. Erdman. Il se demande également si l'on va se diriger vers un système unique ou vers un système de collaboration dans le domaine judiciaire. Il demande en outre si ce système d'accords doit être considéré comme un acquis communautaire auquel, en cas d'élargissement, les nouveaux États membres devraient également satisfaire. Cela ne risque-t-il pas de poser des problèmes ?

Madame Karine Lalieux (députée PS) pose la question de savoir comment se déroule la réflexion sur l'idée d'une ouverture à de nouveaux flux migratoires vers nos pays. Elle rappelle que, si l'on établit des quotas en fonction des diplômes obtenus, l'on privera d'une main-d'œuvre qualifiée certains pays qui se trouvent dans une situation économique précaire. L'ouverture à de nouveaux flux migratoires sera-t-elle envisagée lors d'une réflexion commune avec les pays non-européens d'où proviendront les personnes concernées ? Sera-t-elle pensée en termes d'équilibre ? Il n'est pas imaginable que l'Union européenne attire les cerveaux de pays qui connaissent des difficultés économiques. Si tel était le cas, l'on y provoquerait une plus grande pauvreté, des problèmes économiques plus importants et une immigration clandestine qui irait en s'accroissant.

3. REPLIQUES DE MONSIEUR ANTONIO VITORINO

En ce qui concerne la Convention de Dublin, la grande difficulté réside dans une volonté insuffisante de coopération politique. Aucun instrument juridique ne pourra résoudre ce problème essentiel. La Commission euro-

pen. De Europese Commissie zal haar opdracht vervullen. Ze zal bepalen wat operationeel kan veranderen, zoals de informatie-uitwisseling, de tenuitvoerlegging van de terugwijzing van de vluchtelingen van wie is bewezen dat zij via een ander land zijn terechtgekomen in het land waar zij uiteindelijk asiel hebben aangevraagd, de verbetering van de politiesamenwerking enzovoort. Een écht afdoend antwoord kan, volgens de heer Vitorino, worden geboden door een gemeenschappelijke Europese asielregeling in het leven te roepen die is gebaseerd op gemeenschappelijke criteria en voorschriften. De Commissie zal het spel volgens de regels spelen: de nationale parlementsleden zullen de tekst ontvangen van het werkdocument dat de Commissie terzake heeft voorbereid; zo krijgen zij een concreter en gedetailleerder zicht op de voorgestelde verbeteringen.

Die gemeenschappelijke Europese asielregeling zou moeten leiden tot een afvlakking van de verschillen tussen het door de diverse lidstaten geboden beschermingsniveau. Daardoor zou ook het belang van het door de vluchtelingen gekozen gastland afnemen.

Wat het «derde weg»-beleid betreft, moeten we ons hoeden voor een ideologische invulling van het ter tafel liggende voorstel. Dertig jaren van retoriek over de zogenaamde «nul-immigratie» hebben niet kunnen verhinderen dat de landen van de Europese Unie vandaag negen miljoen clandestiene immigranten tellen. Daartegenover staat het voor de jaren zestig typische pleidooi om de grenzen volledig open te gooien. De heer Vitorino vindt niet dat Europa zich moet openstellen voor alle armoede in de wereld. Het is immers onmogelijk de armoede op aarde weg te werken met een opengrenzenbeleid; bovendien hangt het succes van het immigratiebeleid samen met dat van het integratiebeleid. We moeten durven erkennen dat er grenzen zijn aan de maatschappelijke capaciteit van de gastlanden om burgers uit derdelanden te integreren. Vandaar het voorstel om een beleid te voeren dat zowel juridische instrumenten als hefboomen tot samenwerking aanreikt. We moeten een aanpak uitstippelen waarbij *hard law* en *soft law*-instrumenten samengaan. De voorgestelde werkwijze is er dus een van open coördinatie, aangezien het immigratiebeleid hoe dan ook transparanter moet worden. Er moet een duidelijke omschrijving komen van de criteria en de instrumenten voor een beleid inzake legale immigratie.

Een opener en transparanter beleid inzake legale immigratie biedt op zich geen garanties dat de illegale immigratie voortaan tot het verleden behoort. Geen enkel land ter wereld is er tot dusver in geslaagd het probleem van de illegale immigratie op te lossen. Het Amerikaanse quotasysteem belet niet dat er zeer aan-

péenne accomplit sa tâche. Elle déterminera les changements opérationnels qui peuvent être introduits tels que l'échange d'informations, la mise en œuvre du renvoi des réfugiés pour lesquels on a des preuves qu'ils sont entrés dans un autre pays avant d'arriver dans le pays auquel ils demandent l'asile, l'amélioration de la coopération policière, etc.... Monsieur Vitorino est d'avis que la vraie réponse réside dans la création d'un système européen commun d'asile basé sur des critères et des règles communes. La Commission jouera selon les règles du jeu: les parlementaires nationaux recevront le texte du document de travail que la Commission a préparé sur ce sujet afin qu'il aient une vision plus concrète et plus détaillée des améliorations proposées.

Ce système européen commun d'asile devrait pouvoir rendre moins importantes les différences entre les niveaux de protection des Etats membres et, par conséquent, rendre moins important le choix du pays d'accueil par les réfugiés.

En ce qui concerne la politique de la troisième voie, il faut se garder de donner une interprétation idéologique à la proposition soumise. Après trente ans de rhétorique relative à l'immigration «zéro», neuf millions d'immigrés clandestins sont présents dans les pays de l'Union européenne. D'autre part, il existe toute une rhétorique caractéristique des années soixante et relative à l'ouverture complète des frontières. Monsieur Vitorino estime qu'il ne s'agit pas de faire de l'Europe la région d'accueil de toute la pauvreté du monde. En effet, il est impossible de résoudre la pauvreté du monde en menant une politique d'accueil «portes ouvertes»; de plus, le succès de la politique d'immigration coïncide avec le succès de la politique d'intégration. Il faut reconnaître que la capacité d'intégration des ressortissants des Etats tiers dans les sociétés d'accueil a des limites. C'est pourquoi, l'on propose une politique qui est un mélange d'instruments juridiques et d'instruments de coopération. Il faut définir une approche qui mélange des instruments de «hard law» avec des instruments de «soft law». Une méthode de coordination ouverte est proposée parce qu'il est nécessaire de rendre la politique d'immigration plus transparente. Il faut définir clairement les critères et les instruments d'une politique d'immigration légale.

Une politique plus ouverte et plus transparente de l'immigration légale ne donnent pas des garanties de résolution de l'immigration illégale à elle seule. Aucun pays au monde n'a réussi à résoudre le problème de l'immigration illégale. Le système américain de quotas n'empêche pas l'existence de flux migratoires clandest-

zienlijke clandestiene migratiestromen bestaan tussen Mexico en de Verenigde Staten.

Er bestaan geen toverformules om komaf te maken met de clandestiene immigratie. Een transparanter immigratiebeleid, dat meer duidelijkheid verschaft en uitgaat van op Europees vlak gecoördineerde criteria, versterkt daarentegen de legitimiteit van de strijd die de lidstaten tegen de clandestiene immigratie voeren en kan voorts ook leiden tot meer grenscontrole aan de buitengrenzen, tot meer politiesamenwerking en tot een echt uitzettingsbeleid; in veel EU-lidstaten is dat momenteel nog niet het geval.

De heer Vitorino staat er volkomen voor open dat inzake het immigratiebeleid «aan de bron» moet worden gewerkt met de landen van herkomst en de transitlanden. Hij onderstreept dat de Europese Unie daaraan werkt en geeft als voorbeeld de actieplannen met Marokko, Irak, Pakistan, Somalië en Sri Lanka. Niettemin mogen we niet verhullen dat er zich gigantische moeilijkheden voordoen. Sommige van die landen beschikken niet over een nationale administratie, die als gesprekspartner zou kunnen optreden. Een partnerschap met Somalië is onmogelijk omdat het grondgebied er onder controle staat van de *warlords*, dus niet van de Staat of van een nationale administratie. In dat geval moet worden samengewerkt met de niet-gouvernementele organisaties (NGO's) die op het terrein werkzaam zijn. Die organisaties moeten uiteraard worden ondersteund, zonder dat men zich al te veel illusies moet maken over de eventuele kortetermijnresultaten van een dergelijke strategie.

De heer Vitorino schaaft zich achter het co-ontwikkelingsbeleid. Ook een verbetering van de economische en sociale toestand in het land van herkomst doet het aantal onderliggende oorzaken van de migratiestromen (met name de sociale ongelijkheid en de toestand van de gezondheidszorg) immers afnemen. Wel moeten we er rekening mee houden dat een dergelijke strategie pas op middellange termijn vruchten afwerpt. Onmiddellijk resultaat van dat co-ontwikkelingsbeleid verwachten, smoort elke kans op beterschap in de kiem. Op korte termijn kunnen evenwel acties worden ondernomen. Bij wijze van voorbeeld citeert de heer Vitorino het voorstel van de Commissie om op de begroting geld vrij te maken dat moet dienen om de administratieve draagkracht van voornoemde landen op te voeren, zodat zij zelf de migratiestromen in de hand kunnen houden. Zo was bijvoorbeeld Marokko lange tijd een louter transitland: de vluchtelingenstromen vanuit de landen bezuiden de Sahara liepen over Marokko, vanwaar de vluchtelingen de Straat van Gibraltar overstaken om vervolgens in Europa aan te belanden. Thans liggen de zaken anders omdat duizenden mensen in

tins très importants entre le Mexique et les Etats-Unis.

Il n'existe aucune formule magique qui élimine l'immigration clandestine. Par contre, une politique d'immigration plus transparente, plus claire et avec des critères coordonnés au niveau européen renforce la légitimité des Etats membres de lutter contre l'immigration clandestine, de renforcer le contrôle aux frontières extérieures, de renforcer la coopération policière et d'établir une politique d'expulsion effective; ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle dans plusieurs pays de l'Union européenne.

Lorsqu'il parle d'une politique d'immigration, M. Vitorino est tout à fait sensible au fait qu'il faille travailler en amont avec les pays d'origines et avec les pays de transit. Il souligne que l'Union européenne y travaille et il cite les plans d'action qui existent avec le Maroc, l'Irak, le Pakistan, la Somalie et le Sri Lanka. Néanmoins, il faut reconnaître que des difficultés énormes existent. Parmi ces pays, certains n'ont pas d'administration nationale qui pourrait jouer le rôle d'interlocuteur. Il est impossible de créer un partenariat avec la Somalie où le contrôle du territoire est assuré par les «warlords», les seigneurs de la guerre et non par l'Etat ou une administration nationale. Dans ce cas, il faut travailler avec les ONG (Organisations non-gouvernementales) qui se trouvent sur le terrain. Il faut évidemment les soutenir sans pour autant se faire des illusions sur une éventuelle obtention de résultats à court terme suite à l'application d'une telle stratégie.

M. Vitorino souscrit à la politique du co-développement. En effet, si l'on améliore les conditions économiques et sociales dans les pays d'origine, l'on contribue également à la diminution des causes profondes des flux migratoires, notamment les inégalités sociales et la situation dans le domaine de la santé. Néanmoins, il faut admettre que les résultats d'une telle stratégie ne se feront sentir qu'à moyen terme. Demander à une telle politique de co-développement des résultats immédiats reviendrait à la tuer dans l'œuf. Par contre, des actions peuvent être menées dans le court terme. M. Vitorino cite un exemple : la Commission a proposé la création d'une ligne budgétaire qui a pour objectif d'améliorer les capacités administratives des pays susmentionnées à gérer eux-mêmes les flux migratoires. Le Maroc, par exemple, a été pendant longtemps un pur pays de transit : les flux migratoires de l'Afrique subsaharienne montaient jusqu'au Maroc pour traverser le Détroit de Gibraltar et arriver en Europe. Aujourd'hui la réalité est différente: des milliers de personnes restent au Maroc dans l'attente d'une opportunité de se rendre en Europe. Pendant leur séjour au Maroc, ils

Marokko «blijven hangen», tot ze de kans krijgen de oversteek naar Europa te wagen. Tijdens hun verblijf in Marokko brengen zij de Marokkaanse regering én samenleving in de problemen. De Europese Unie is bereid met de Marokkaanse autoriteiten samen te werken teneinde die toestand onder controle te houden, de capaciteit voor de opvang van migranten in Marokko op te voeren, strengere grenscontroles uit te voeren en in Marokko gestrand clandestiene immigranten terug te wijzen nog vóór zij de kans hebben gezien naar Europa over te steken. De heer Vitorino haalt ook het partnerschap tussen de Europese Unie en Rusland aan. De Europese Unie vindt het zeer belangrijk dat naar vormen van samenwerking met de Russische Federatie wordt gezocht, zodat de strijd kan worden aangebonden met de clandestiene immigratie en met de criminele maffiabendes die in Rusland of in Oekraïne aan mensenhandel doen. Als ander voorbeeld verwijst de heer Vitorino naar China, waar bijzonder goed georganiseerde clandestiene immigratiefilières bestaan. Vanaf juni 2000 heeft de Europese Unie met China een politieke dialoog over dat vraagstuk aangeknoopt. Er is vooruitgang geboekt maar de kwestie blijft zeer ingewikkeld omdat de Chinese regeling terzake gedecentraliseerd functioneert. Het volstaat niet de autoriteiten in Peking aan te spreken; het komt er echter ook op aan te beseffen dat sommige georganiseerde clandestiene migratiestromen op gang komen in regio's in het noorden en het noordoosten van China. De Europese Unie heeft met die regio's een werkschema opgesteld dat tot doel heeft via politiesamenwerking de clandestiene migratiestromen te controleren en de organiserende maffiabendes aan te pakken.

De Europese Unie pakt de immigratie nu dus «aan de bron» aan, via een beleid dat gericht is op co-ontwikkeling en op administratieve en politieke samenwerking; het is de bedoeling de autoriteiten in de landen van herkomst en in de transitlanden op die manier actiever te betrekken bij de bestrijding van de clandestiene migratiestromen.

De heer Vitorino is ter zake optimistisch, noch pessimistisch. Hij probeert het vraagstuk van de migratiestromen te benaderen met het pessimisme van de intelligentie en het optimisme van de wil. Hij wacht er zich voor de moeilijkheden ervan te onderschatten. Hij neemt de antwoorden van de Europese burgers op de vragen aangaande de migratiestromen echt ernstig. Hij stelt vast dat de Europese burgers de veiligheid en de vraagstukken inzake asiel en immigratie doorgaans op de tweede plaats zetten op de lijst van hun zorgpunten, onmiddellijk na de werkloosheid. Als men aan de Europese burgers vraagt de domeinen aan te geven waarin er «meer Europa» zou moeten zijn, dat wil zeggen de

sont devenus le problème du gouvernement et de la société marocaine. L'Union européenne est disposée à coopérer avec les autorités marocaines afin de gérer cette situation, d'améliorer les capacités d'accueil des flux migratoires par le Maroc, de mener une politique plus stricte de contrôle aux frontières et de renvoi des immigrants clandestins qui sont présents au Maroc avant même qu'ils n'aient l'occasion de se rendre en Europe. M. Vitorino évoque également le partenariat que l'Union européenne a développé avec la Russie. L'Union européenne attache une grande importance à la recherche de moyens de coopération avec la Fédération russe pour lutter contre l'immigration clandestine et contre les mafias criminelles qui exploitent le trafic des êtres humains et qui opèrent sur le territoire russe ou ukrainien. M. Vitorino cite aussi l'exemple de la Chine où il existe des filières d'immigration clandestine très organisées. A partir de juin 2000, l'Union européenne a entamé avec la Chine un dialogue politique relatif à ce problème. Des progrès ont été réalisés mais la question demeure très complexe parce que le système chinois est décentralisé. Il ne suffit de s'adresser aux autorités de Pékin, mais il faut être également conscient du fait que les flux migratoires clandestins organisés proviennent parfois dans des régions telles que le nord et le nord-est de la Chine. L'Union européenne a mis sur pied avec les autorités de ces régions un programme de travail afin d'établir une coopération policière qui vise à contrôler les flux migratoires clandestins et à lutter contre les mafias qui les organisent.

L'Union européenne a donc entrepris de travailler en amont de l'immigration en menant des politiques de co-développement et de coopération administrative et policière afin de mieux engager les autorités des pays d'origine et de transit dans la lutte contre les flux migratoires clandestins.

M. Vitorino ne se veut ni optimiste ni pessimiste. Il essaie d'aborder la problématique des flux migratoires avec le pessimisme de l'intelligence et l'optimisme de la volonté. Il se garde bien d'en sous-évaluer les difficultés. Il prend très au sérieux les réponses que les citoyens européens ont apportées aux questions relatives aux flux migratoires. Il constate qu'habituellement, les citoyens européens placent la sécurité et les questions d'asile et d'immigration en deuxième position dans l'ensemble de leurs préoccupations, et ce, immédiatement après le chômage. Par contre, lorsque l'on demande aux citoyens européens de citer les domaines dans lesquels il faudrait «plus d'Europe», en d'autres

domeinen waarin ze een proactieve visie hebben van wat Europa hun zou kunnen bieden, haalt daarentegen 71 % onder hen de veiligheid, de justitie en het leefmilieu aan. Volgens de heer Vitorino zijn er mogelijke antwoorden, maar moeten ze worden gegeven in een context van nauwe samenwerking tussen de Europese overheid en de nationale overheden. De gerechtelijke harmonisatie, de strafbaarstelling, de gemeenschappelijke straf voor bepaalde soorten van supranationale misdaden (drugshandel, mensenhandel, computercriminaliteit en terrorisme), de afschaffing van de uitlevering en het Europees arrestatiebevel zijn instrumenten die de fundamentele vrijheden van de burgers aangaan en die in handen moeten zijn van de vertegenwoordigers van de burgers. De heer Vitorino geeft toe dat het Europees Parlement in die aangelegenheid thans slechts adviesbevoegdheid heeft. De spreker is dus van oordeel dat een belangrijke rol is weggelegd voor de nationale parlementen, als instellingen die gemacht zijn de kaderbeslissingen om te zetten in de interne rechtsorde, teneinde de inachtneming van de gemeenschappelijke waarden en van de fundamentele vrijheden van de Europese burgers te garanderen. Daarom verbindt de commissaris zich ertoe om met de leden van de nationale parlementen een dialoog te voeren omdat hij ervan uitgaat dat, na de omzetting van de kaderbeslissingen in de rechtsorde van elke lidstaat, voor de nationale parlementen een wezenlijke rol is weggelegd.

In verband met het pijnpunt van de bewaking van de Europese grenzen is de heer Vitorino voorstander van de uitwerking van een project van gemeenschappelijke bewaking. De haalbaarheid van zo'n project zal uiteraard moeten worden onderzocht, maar er moeten inzake bewaking van de buitengrenzen nu reeds instrumenten worden ontwikkeld van politieke samenwerking tussen de lidstaten en de kandidaat-lidstaten. Ongeveer 60 % van de PHARE-subsidies betreffende Justitie en Binnenlandse Zaken, met andere woorden de financiering van de projecten van de Centraal- en Oost-Europese kandidaat-lidstaten, wordt toegekend aan projecten voor de bewaking van de buitengrenzen, de verbetering van de douanediens ten en van de grenscontrolediensten aan de buitengrenzen, de vervanging van hun uitrusting en aan samenwerkingprojecten met de lidstaten inzake beroeps training van de grenswachters. Volgens de heer Vitorino zou de politieke beslissing moeten worden genomen om voorrang te verlenen aan de definitieve buitengrenzen van de Europese Unie. De grens tussen de Republiek Tsjechië en Slowakije, die er tien jaar geleden nog niet was, zal geen definitieve buitengrens zijn. De grens tussen Slowakije en Oekraïne zal gedurende een zekere tijdspanne daarentegen wel een buitengrens zijn. Het voor-

termes, les domaines dans lesquels ils ont une vision proactive de ce que l'Europe pourrait leur apporter, 71 % d'entre eux citent les domaines de la sécurité et la justice ainsi que celui de l'environnement. M. Vitorino estime qu'il existe des réponses possibles mais qu'elles doivent être fournies dans un contexte de collaboration étroite entre les autorités européennes et les autorités nationales. L'harmonisation judiciaire, l'incrimination, la sanction commune pour certains types de crimes transnationaux (trafic de drogues, trafic des êtres humains, cybercriminalité et terrorisme), l'abolition de l'extradition et le mandat d'arrêt européen sont des instruments qui touchent aux libertés fondamentales des citoyens. Ces instruments doivent être entre les mains des représentants des citoyens. M. Vitorino reconnaît qu'à l'heure actuelle, le Parlement européen n'a qu'un rôle consultatif dans ces matières et il considère donc que les parlements nationaux, institutions qui sont censés transposer les décisions-cadres dans l'ordre juridique interne, ont un rôle essentiel à jouer afin de garantir le respect des valeurs communes et des libertés fondamentales des citoyens européens. C'est pourquoi, le Commissaire s'engage à mener un dialogue avec les membres des parlements nationaux parce qu'il considère qu'après la transposition des décisions-cadres dans l'ordre juridique de chaque Etat membre, les parlements nationaux ont un rôle essentiel à jouer.

En ce qui concerne la question relative à la surveillance des frontières européennes, M. Vitorino se prononce en faveur de la mise sur pied d'un projet de surveillance commune. Il faudra évidemment exécuter une étude de faisabilité d'un tel projet, néanmoins, il faut déjà développer des instruments de coopération policière entre les Etats membres et les pays candidats à l'adhésion en matière de surveillance des frontières extérieures. Quelque 60 % des allocations PHARE dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, en d'autres termes, le financement des projets des pays candidats de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est, sont attribuées à des projets de surveillance des frontières extérieures, d'amélioration des services de douane et des services de surveillance des frontières extérieures ainsi que du renouvellement de leur équipement et à des projets de coopération avec les Etats membres en matière d'entraînement professionnel des garde-frontière. Il faudrait, selon M. Vitorino, prendre la décision politique d'accorder la priorité aux frontières extérieures définitives de l'Union européenne. La frontière entre la République Tchèque et la Slovaquie, qui n'existait pas il y a dix ans, ne sera pas une frontière extérieure définitive. Par contre, la frontière entre la Slovaquie et l'Ukraine sera une frontière

uitzicht om binnenkort een beleid van nauwere samenwerking te hebben tussen de politiediensten van de lidstaten en de grenspolitediensten van de kandidaat-lidstaten is voor de heer Vitorino in ieder geval zeer verheugend. Hij steunt het initiatief van de Belgische minister van Binnenlandse Zaken, de heer Duquesne, dat erin bestaat terzake een proefproject op te zetten tijdens het Belgische voorzitterschap.

Op de delicate vraag wat het evenwicht is tussen de normatieve harmonisatie en het samenwerkingsbeleid, rekening houdend met het bestaan van rechtsstelsels die voortvloeien uit totaal verschillende culturele en historische tradities, antwoordt de heer Vitorino dat hij van de onderlinge afstemming van de wetgevingen niet zijn stokpaardje maakt. Intellectueel zou dat een zeer stimulerende uitdaging zijn, maar ook een volledige politieke mislukking. De heer Vitorino preciseert dat duidelijk moet worden bepaald wat de doelstellingen zijn en dat, met een heel strikte inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, de domeinen moeten worden vastgesteld waarin een afstemming van de wetgevingen een meerwaarde kan hebben. De heer Vitorino geeft enkele voorbeelden: de strafbaarstelling, de gemeenschappelijke straf voor bepaalde soorten van supranationale misdaden (drugshandel, mensenhandel, terrorisme, computercriminaliteit enzovoort), met andere woorden criminele activiteiten die de rechtsorde van elke individuele lidstaat niet doeltreffend kan bestrijden.

De heer Vitorino is er zich van bewust hoe moeilijk het is om bijvoorbeeld de minimumdrempel van de maximale strafmaat voor sommige misdaden vast te stellen. Hij weet immers dat men daarbij op totaal verschillende historische tradities stuit: in sommige landen wordt een straf van 10 jaar als een volkomen aanvaardbare minimumdrempel van de maximale strafmaat beschouwd, maar in Scandinavië lijkt een strafmaat van 10 jaar buitenmaats. Ter zake is een debat nodig, hoe moeilijk dat ook moge wezen. De landen die daar wegens hun gehechtheid aan de historische traditie van zullen worden uitgesloten, dreigen het toneel te worden van een aanzwellende criminaliteitsgolf en kunnen zich zo'n risico niet veroorloven. De heer Vitorino is zich volkomen bewust van de noodzaak om op dat gebied naar formules te zoeken waarover alle lidstaten het eens kunnen zijn. Daarbij is het niet de bedoeling om een Europees Strafwetboek op te stellen, maar zowel op het gebied van het materieel strafrecht als op dat van het procesrecht de juridische instrumenten uit te werken die noodzakelijk zijn om de grensoverschrijdende misdaad beter te kunnen bestrijden.

extérieure pendant un certain temps. Quoi qu'il en soit, M. Vitorino estime que la perspective d'avoir dans l'immediat une politique de coopération plus étroite entre les services de police des Etats membres et les services de police des frontières des pays candidats est très réjouissante. Il appuie l'initiative du ministre belge de l'Intérieur, M. A. Duquesne, qui consiste à mener une expérience pilote en la matière pendant la présidence belge.

A la question délicate de savoir quel est l'équilibre entre l'harmonisation normative et la politique de coopération, compte tenu du fait qu'il existe des systèmes juridiques issus de traditions culturelles et historiques totalement différentes, M. Vitorino répond qu'il ne fait pas de l'harmonisation législative son cheval de bataille. D'un point de vue intellectuel, ce serait un défi très stimulant, mais ce serait également une faillite politique totale. M. Vitorino précise qu'il faut bien cibler les objectifs et identifier, avec une lecture très radicale du principe de la subsidiarité, les domaines dans lesquels une harmonisation législative peut avoir une valeur ajoutée. M. Vitorino cite quelques exemples: l'incrimination, la sanction commune pour certains types de crimes transnationaux (trafic de drogues, trafic des êtres humains, terrorisme, cybercriminalité, etc...), en d'autres termes, des activités criminelles contre lesquels l'ordre juridique de chaque Etat membre est incapable à lui seul de lutter efficacement.

M. Vitorino n'ignore pas les difficultés que représente, par exemple, la définition du seuil minimal de la peine maximale qui frappe certains crimes. En effet, dans cette matière, l'on se heurte à des traditions historiques totalement différentes. Dans certains pays, une peine de 10 ans est considérée comme un seuil minimal de la peine maximale tout à fait acceptable, alors que dans les pays nordiques, une peine de 10 ans semble disproportionnée. Un débat, certes difficile, doit être mené en la matière. Les pays qui en seront exclus à cause de leur attachement à la tradition historique, courent le risque de devenir le théâtre d'activités criminelles sans cesse croissantes. Ces pays ne peuvent pas se permettre de courir un tel risque. M. Vitorino est tout à fait sensible à la nécessité de trouver des points communs à tous les Etats membre dans ce domaine. Néanmoins, il ne s'agit pas d'élaborer un code pénal européen mais de bien cibler les outils judiciaires, tant de droit pénal matériel que de droit procédural, qui sont nécessaires à l'amélioration de la capacité de lutter contre les activités criminelles de nature transnationale.

De heer Vitorino snijdt vervolgens de heikele kwestie van de uitlevering aan. Moet de «serial killer» die in een lidstaat een moord pleegt en in een andere lidstaat toevlucht en bescherming zoekt in een ander rechtstelsysteem, niet via de tenuitvoerlegging van een vereenvoudigde procedure worden uitgeleverd aan het land waar hij zijn misdaden heeft gepleegd? Kan men stellen dat de bescherming en de rechten van de verdading in alle landen op hetzelfde niveau staan, zodat de uitlevering tussen lidstaten een meer administratieve dan juridische regeling wordt? Over dat heikele punt zal na september 2001 gedebatteerd worden. De spreker is de mening toegedaan dat indien alle lidstaten zich kunnen terugvinden in het Europese Verdrag voor de rechten van de mens en het Europese handvest van de grondrechten en het wederzijds vertrouwen groot genoeg is om te komen tot een wederzijdse erkenning van de rechterlijke beslissingen op het gebied van de interne markt, men ook inzake misdaadbestrijding en burgerlijke rechten bereid moet zijn om hetzelfde resultaat te boeken.

Met betrekking tot het voorstel over het migratiebeleid is de heer Vitorino geen voorstander van een systeem van Europese quota's. Hij verzet er zich tegen dat een Europese overheid een beslissing zou nemen ter bepaling van het aantal en de aard van de legale migranten die in de Europese Unie mogen worden toegelaten, en van het aantal en de aard van de legale migranten die elke lidstaat moet toelaten. De lidstaten moeten de verantwoordelijkheid blijven dragen voor dat soort beslissingen, want dat zijn nationale beslissingen. Het systeem van open coördinatie strekt ertoe de doelstellingen van elke lidstaat samen te brengen onder een gemene noemer en het eindresultaat te onderzoeken. Sommige lidstaten zullen, in tegenstelling met andere, systemen van nationale quota's kunnen toepassen want de methodologie is niet uniform. De meerwaarde bestaat in een duidelijke omschrijving van de criteria die de lidstaten inzake wettelijke immigratie hanteren.

Die criteria dienen rekening te houden met de demografische ontwikkeling van de EU-lidstaten, met de vergrijzing van de bevolking en met de effectieve behoefte aan arbeidskrachten ten opzichte van de situatie op hun arbeidsmarkt. Het welslagen van het integratiebeleid hangt af van de inachtneming van die criteria. Een niet-gereguleerd migratiebeleid kan geen gunstige resultaten boeken wat de integratie betreft. Alleen het beheer van de migratiestromen kan het succes van het integratiebeleid in de gastlanden garanderen. De heer Vitorino constateert dat alle lidstaten behoefte hebben aan informatici, maar die behoefte, hoe groot die ook moge wezen, dekt niet de hele realiteit van het

M. Vitorino aborde le point sensible de l'extradition. Le «serial killer» qui commet des homicides dans un Etat membre et qui va chercher un refuge et une protection dans la différence juridique d'un autre Etat membre, ne doit-il pas être rendu, grâce à l'application d'une procédure simplifiée, à l'Etat membre où il a perpétré ses crimes ? Peut-on dire que tous les Etats membres garantissent le même niveau de protection et de droit de la défense de manière à faire de l'extradition entre Etats membres de l'Union européenne un système plus administratif que judiciaire ? Cette question est délicate. Il en sera débattu après septembre 2001. M. Vitorino est d'avis que, si tous les Etats membres souscrivent à la Convention européenne des Droits de l'Homme, à la Charte européenne des Droits fondamentaux et que si le degré de confiance mutuelle est suffisant pour aboutir à une reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires dans le domaine du marché intérieur, il faut alors également être préparé à aboutir au même résultat en matière de lutte contre la criminalité et en matière de droits civils.

En ce qui concerne la proposition sur la politique migratoire, M. Vitorino ne se prononce pas en faveur d'un système de quotas européens. Il est opposé au fait qu'une autorité européenne prenne une décision qui vise à fixer le nombre et la nature des immigrants légaux admissibles au sein de l'Union européenne et sur le nombre et la nature des immigrants légaux que chaque Etat membre doit admettre. La responsabilité des Etats membres doit continuer à être engagée dans ce genre de décisions car il s'agit là de décisions nationales. Le système de coordination ouverte vise à mettre en commun les objectifs que chaque Etat membre a définis et à en examiner le résultat final. Certains Etats membres pourront, contrairement à d'autres, avoir des systèmes de quotas nationaux, parce qu'il n'y a pas d'uniformisation de la méthodologie. La valeur ajoutée consiste à définir clairement les critères sur lesquels les Etats membres se basent en matière d'immigration légale.

Ces critères doivent tenir compte de l'évolution démographique des Etats membres de l'Union européenne, du vieillissement de leur population et de leur besoin effectif de main-d'œuvre par rapport à la situation de leur marché du travail. La réussite de la politique d'intégration dépend du respect de ces critères. Une politique migratoire non régulée ne peut pas engranger de résultats positifs en matière d'intégration. Seule, la gestion des flux migratoires peut garantir le succès de la politique d'intégration dans les sociétés d'accueil. M. Vitorino constate que tous les Etats membres ont besoin de main-d'œuvre dans le domaine de l'informatique mais ce besoin, si important soit-il, ne

Europese migratiebeleid. Verscheidene lidstaten, ook al kampen ze met vrij hoge werkloosheidscijfers, hebben dringend ongeschoolde werknemers nodig. Het komt er dus op aan het bewijs te leveren dat het migratiebeleid niet hetzelfde is als het beleid om de werkloosheid tegen te gaan. Het migratiebeleid mag in geen geval in de plaats komen van de sociale agenda; die laatste dient integendeel uitvoering te krijgen. Zo heeft de Mezzogiorno in Italië met een torenhoge werkloosheid te kampen, hoewel de landbouwsector er een enorme behoefte heeft aan ongeschoolde landarbeiders; de vacatures in die sector worden ingevuld door Albanezen en werkloze Italianen uit de regio. Noord-Italië daarentegen heeft industrie-arbeiders nodig. Wie denkt dat in Italië de werklozen uit het Zuiden die niet in de landbouw actief willen zijn, naar de industrie van het Noorden trekken, heeft het mis want degenen die daar aan de slag gaan, zijn Albanezen en Bosniërs. De werkloosheidscijfers zijn dus niet rechtstreeks gerelateerd aan de migratiestromen. Die dynamiek is te verklaren door andere factoren van de sociale welvaart; de migratie is maar een onderdeel van een complexer en ruimer geheel.

Voor het vraagstuk van de braindrain is het moeilijk een evenwichtig antwoord te vinden. Het is immers onmogelijk om voor de onderdanen van derde landen een verbod in te stellen om te studeren in de landen van de Europese Unie. In tegenstelling met de Europeanen hebben de Amerikanen altijd een zeer actief braindrainbeleid gevoerd in Azië, Afrika en zelfs Latijns-Amerika, met de bedoeling de beste studenten aan te trekken voor hun universiteiten. Europa moet op dat vlak een achterstand inhalen, hetgeen ook zal bijdragen tot de ontplooiing van de capaciteiten van de studenten die uit derde landen afkomstig zijn. Tal van onderdanen van derde landen die in een lidstaat studeerden, wensen er te blijven. Om die situatie aan te kunnen, moet worden gewerkt op basis van een partnerschap met het land van herkomst, aan de hand van soepele formules. Een daarvan is met name de combinatie van een voorlopig verblijf van de onderdaan van een derde land in de lidstaat waar hij of zij studeerde, met na verloop van enige tijd de terugkeer naar het land van herkomst, gekoppeld aan het garanderen van een mogelijke terugkeer naar die lidstaat. Volgens de heer Vitorino is die «brainpendel» momenteel het enige gepaste antwoord op de «braindrain»; deze laatste wordt ook veroorzaakt door een gebrek aan migratiebeleid en dreigt de kloof te verbreden tussen de ontwikkelde landen en de ontwikkelingslanden.

couvre pas toute la réalité de la politique migratoire européenne. Plusieurs Etats membres ont un besoin vital de travailleurs non-qualifiés, même s'ils connaissent des taux de chômage assez élevés. Il faut donc faire la démonstration que la politique migratoire ne s'identifie pas à la politique de lutte contre le chômage. La politique migratoire ne peut en aucun cas remplacer l'agenda social. Au contraire, ce dernier doit être réalisé. Si l'on prend l'exemple de l'Italie, le sud du pays connaît un taux de chômage très élevé alors que les besoins de travailleurs non-qualifiés dans le secteur de l'agriculture y sont énormes. Ce sont les Albanais et non les sans-emploi du Sud de l'Italie qui occupent ces postes dans le secteur de l'agriculture. Par contre, le nord de l'Italie a besoin de main-d'œuvre dans le secteur de l'industrie. On pourrait penser que les Italiens du Sud, sans emploi et sans vocation agricole, aillent travailler dans le secteur de l'industrie du nord de l'Italie. En réalité, ce sont les Albanais ou les Bosniaques qui travaillent dans les usines du nord de l'Italie. Le taux de chômage et les flux migratoires n'ont donc pas de relation directe. D'autres éléments de l'état du bien-être social expliquent cette dynamique. L'immigration n'est qu'une pièce à placer dans un ensemble plus complexe et plus global.

Il est difficile de trouver une réponse équilibrée à la question de la fuite des cerveaux. En effet, Il est impossible de refuser aux ressortissants des Etats tiers la possibilité de venir étudier dans les pays de l'Union européenne. L'Amérique, contrairement à l'Europe, a toujours mené une politique très active de recherche des meilleurs cerveaux en Asie, en Afrique voire même en Amérique latine et ce, dans le but de les faire venir étudier dans ses universités. L'Europe devra récupérer son retard dans ce domaine. Cela contribuera également au développement des capacités des cerveaux issus des Etats tiers. De nombreux ressortissants d'Etats tiers qui ont accompli leurs études dans un Etat membre, souhaitent y rester. Pour faire face à cette situation, il faudra travailler sur la base d'un partenariat avec les pays d'origine et à l'aide de formules souples. Il faudra notamment envisager la solution combinant un séjour provisoire du ressortissant d'un Etat tiers dans l'Etat membre où il a effectué ses études avec, au bout d'un certain temps, un retour dans le pays d'origine assorti de la garantie d'un retour possible dans cet Etat membre. Selon M. Vitorino, cette «navette» des cerveaux est la seule réponse qu'il est actuellement en mesure de donner à la question de la fuite des cerveaux. Il précise également que cette fuite des cerveaux provoquée par une politique migratoire mal régulée, risque d'approfondir le fossé qui existe entre les pays développés et les pays en voie de développement.

Het *acquis* «Justitie en Binnenlandse Zaken» is momenteel van een niet-bindende aard (*soft law-acquis*). De Europese instellingen ondernemen pogingen om in die domeinen een communautair wetgevend *acquis* uit te werken (*hard law-acquis*). Alle kandidaat-lidstaten zullen zich inspanningen moeten getroosten om het communautaire *acquis* zo snel mogelijk te integreren. Zij zullen hun goedkeuring moeten hechten aan het Schengen-*acquis*, wat niet betekent dat ze onmiddellijk na hun toetreding tot de Europese Unie al in de Schengenruimte zullen worden opgenomen. Hun binnen grenzen zullen niet worden opgeheven en vervolgens zullen ze worden onderworpen aan een specifieke evaluatie van hun vermogen om de door Schengen opgelegde verplichtingen na te leven (zo is dat trouwens met Italië en Griekenland gebeurd). De evaluatie van alle kandidaat-lidstaten zal gebeuren aan de hand van de volgende criteria: de uitbouw van een rechtsstaat, de instelling van een onafhankelijk gerechtelijk apparaat en van een politiemacht die de rechten van de burgers eerbiedigen en die erin slagen weerstand te bieden aan de lokroep van de corruptie.

Het Commissierapport geeft een zeer gevarieerd overzicht van de voortgang van de werkzaamheden in die domeinen: sommige landen zijn reeds behoorlijk – andere minder goed – opgeschoten in het bijschaven van hun juridisch en gerechtelijk systeem.

De heer Vitorino is van mening dat alles wat thans inzake Europese wetgeving wordt goedgekeurd, als een communautair *acquis* moet worden beschouwd en door de kandidaat-lidstaten moet worden overgenomen. Er werden een aantal technische steunprogramma's opgezet om de kandidaat-lidstaten te helpen om het communautair *acquis* nationaal in te passen vooraleer ze toetreden. In dat perspectief onderstreept de heer Vitorino hoe belangrijk de rechtstreekse contacten tussen de nationale parlementen van de lidstaten en die van de kandidaat-lidstaten zijn. Voor de parlementen van de kandidaat-lidstaten is de taak weggelegd om niet alleen de communautaire wetgeving aan te passen, maar ook de conventies van de Raad van Europa (tegen corruptie en tegen witwasoperaties bijvoorbeeld), alsmede de wet tot bescherming van de persoonlijke gegevens; zonder die bescherming is immers geen enkele politionele samenwerking met de kandidaat-lidstaten mogelijk. Voor de uitbouw van een succesvolle Europese Unie is het van essentieel belang die kwesties onder de aandacht van de nationale parlementsleden te brengen.

Een van de vragen die werden opgeworpen op het vlak van de communicatie van de Europese Commissie inzake het asielbeleid, slaat op de mogelijkheid om

L'acquis «justice et affaires intérieures» est actuellement un acquis «soft law». Les institutions européennes essaient d'élaborer un acquis communautaire législatif dans ces domaines (un acquis «hard law»). Tous les pays candidats à l'adhésion devront faire des efforts pour intégrer l'acquis communautaire aussi vite que possible. Ils devront souscrire à l'acquis Schengen, ce qui ne signifie pas qu'ils entreront dans l'espace Schengen le premier jour de leur adhésion à l'Union européenne. Leurs frontières intérieures ne seront pas abolies et ils seront ensuite soumis à une évaluation spécifique de leur capacité de remplir les obligations imposées par Schengen. C'est ce qui s'est d'ailleurs passé avec l'Italie et la Grèce. L'évaluation de tous les Etats candidats s'effectuera sur la base des critères suivants: la construction d'un Etat de droit, la création d'un système judiciaire indépendant et de forces de police qui respectent les droits des citoyens et qui résistent à la tentation de la corruption.

Le rapport de la Commission contient un aperçu très varié de l'état d'avancement des travaux dans ces domaines : certains pays sont déjà très avancés dans le perfectionnement de leurs systèmes juridique et judiciaire, d'autres le sont moins.

M. Vitorino estime que tout ce qui est actuellement approuvé en matière de législation européenne, doit être considéré comme un acquis communautaire et doit être intégré par les pays candidats. Des programmes d'assistance technique ont été mis sur pied afin d'aider les pays candidats à intégrer l'acquis communautaire dans leur système national avant leur adhésion. Dans cette perspective, M. Vitorino souligne l'importance des contacts directs entre les parlements nationaux des Etats membres et ceux des pays candidats. C'est aux parlements des pays candidats que revient la tâche d'adapter non seulement la législation communautaire mais aussi les conventions du Conseil de l'Europe contre la corruption et contre le blanchiment de l'argent, par exemple, ainsi que la loi qui vise à protéger les données à caractère personnel; protection sans laquelle aucune coopération policière avec les pays candidats n'est possible. La sensibilisation des parlementaires nationaux à ces questions est essentielle pour assurer le succès de la construction de l'Union européenne.

Une des questions soulevées dans la communication de la Commission européenne relative à la politique d'asile porte sur la possibilité de dresser une liste

een lijst met zogenaamde «veilige» derde landen op te stellen. Sommige lidstaten hebben voor die methode geopteerd, andere niet. Volgens de heer Vitorino kan de harmonisering van de gemeenschappelijke minimum-normen op diverse manieren geschieden. Het opstellen van een lijst van zogenaamd «veilige» derde landen is evenwel problematisch: in de eerste plaats is het niet makkelijk om een algemene consensus rond de inhoud van die lijst te bereiken en ten tweede moet de waarborg zijn ingebouwd dat die lijst flexibel is, om te kunnen inspelen op de wijze waarop de toestand in die als «veilig» erkende derde landen evolueert.

Zo had een lidstaat Sierra Leone opgenomen in de lijst van derde, als veilig erkende landen. Toen in Sierra Leone de burgeroorlog uitbrak, kon die lijst ingevolge de administratieve logheid maar na verloop van tijd worden aangepast, met als gevolg een grote instroom van vluchtelingen uit Sierra Leone in een aantal EU-lidstaten. Zulks was te wijten aan het feit dat het land nog steeds op de lijst van de als «veilig» erkende landen voorkwam, terwijl er in alle hevigheid een burgeroorlog woedde. Er moeten dus methodische waarborgen worden ingebouwd, die garanderen dat die lijst kan worden aangepast overeenkomstig de wijze waarop de situatie in de als «veilig» erkende landen evolueert. De Commissie nam het voorstel in aanmerking om het concept van als «veilig» erkend derde land in te passen in het toekomstige gemeenschappelijk Europees asielsysteem. De heer Vitorino beseft evenwel terdege dat het moeilijk zal zijn om over dat voorstel tot een akkoord te komen.

In antwoord op de tweede vraag, deelt de commissaris het uitgangspunt dat de aanwezigheid van onderdanen van de derde landen die goed in onze samenlevingen geïntegreerd zijn, de Europese Unie uit een economisch, sociaal en cultureel oogpunt een aantal voordelen biedt.

Een gedegen integratie en een beroep uitoefenen, gaan samen. Daarom is de heer Vitorino de mening toegedaan dat de arbeidsmarkt, bij het vaststellen van de criteria die voor legale immigratie worden gehanteerd, een essentiële plaats moet innemen. Ook aan de gezinshereniging hecht hij heel veel belang, want hij is ervan overtuigd dat de onderdanen van de derde landen zich in onze samenlevingen, waarin ze worden opgevangen, beter integreren als zulks in gezinsverband kan gebeuren.

Tot slot erkent de heer Vitorino dat de Europese Unie tot dusver geen rekening heeft gehouden met de belangen die de herkomstlanden bij het asielbeleid hebben. Die vaststelling kan tot twee verschillende houdingen leiden. Ofwel stuurt men de migranten terug

des pays tiers reconnus comme «sûrs». Certains pays membres ont adoptés cette méthode, contrairement à d'autres. M. Vitorino estime que l'harmonisation des normes minimales communes peut s'effectuer de diverses façons. Néanmoins, l'établissement d'une liste de pays tiers reconnus comme «sûrs» soulève certains problèmes : d'une part, il n'est pas facile de mettre tout le monde d'accord sur le contenu de cette liste et d'autre part, il faut également garantir la flexibilité d'une telle liste afin de permettre aux Etats membres de suivre l'évolution de la situation dans ces pays tiers reconnus comme «sûrs» .

Un Etat membre avait inclus Le Sierra Leone dans la liste des pays tiers reconnus comme «sûrs». Lorsque la guerre civile a éclaté en Sierra Leone, la lenteur liée à la capacité administrative de changer cette liste a provoqué un afflux de réfugiés en provenance de ce pays dans certains Etats membres de l'Union européenne et ce, parce que le Sierra Leone figurait toujours sur la liste des pays reconnus comme «sûrs» alors qu'il était en pleine guerre civile. Il faut donc garantir des méthodes de mise à jour de cette liste en fonction de l'évolution de la situation dans les pays tiers reconnus comme «sûrs». La Commission a retenu la proposition qui consiste à intégrer le concept de pays tiers reconnu comme «sûr» dans le futur système européen d'asile commun. Cependant, M. Vitorino ne sous-estime pas les difficultés d'aboutir à un accord sur cette proposition.

Le Commissaire partage l'idée selon laquelle la présence de ressortissants des Etats tiers bien intégrés dans nos sociétés présente des avantages d'un point de vue économique, social et culturel pour l'Union européenne. Une bonne intégration va de pair avec l'exercice d'une profession.

C'est pourquoi, Monsieur Vitorino accorde au marché du travail une place essentielle dans la définition des critères de l'immigration légale. Il attache également une très grande importance à la réunification familiale car il est persuadé que les ressortissants des Etats tiers s'intègrent mieux dans nos sociétés d'accueil lorsqu'ils sont entourés de leur famille.

En conclusion, M. Vitorino admet que jusqu'à présent, l'Union européenne n'a pas tenu compte des intérêts des pays d'origines en matière de politique d'immigration. Cette constatation peut conduire à deux attitudes différentes: l'une consiste à renvoyer les im-

naar huis, aangezien hun land van herkomst geen enkele baat bij de immigratie heeft, ofwel streeft men er naar de in dat domein opgelopen vertraging weg te werken door met de herkomstlanden tot een partnerschap te komen.

Volgens de heer Vitorino zijn er grenzen aan het integratievermogen. Daarom moet de Europese Unie de migratiestromen in goede banen leiden. Zulks is niet alleen in het belang van de opvanglanden, maar ook van de herkomstlanden. De heer Vitorino vraagt zich af hoe ongecontroleerde migratiestromen de herkomstlanden enige baat kunnen bijbrengen. Zijns inziens moeten de middelen die de migranten naar hun herkomstland overdragen, gewaarborgd worden als middelen bestemd voor de economische ontwikkeling van het herkomstland. Die middelen kunnen eventueel in de industrie- en landbouwsectoren van het land van herkomst worden geïnvesteerd. De lidstaten zouden tevens in de herkomstlanden kunnen investeren, teneinde de ontwikkeling ervan te waarborgen. Om dat alles mogelijk te maken, moet de immigratie op een georganiseerde wijze verlopen. Men moet de gesprekspartners vinden die in staat zijn soortgelijke organisatie-schema's in de landen van herkomst op te zetten.

De Voorzitters - rapporteurs,

Herman DE CROO (K)
Philippe MAHOUX (S)

migrés chez eux puisque leurs pays d'origine ne retiennent aucun avantage de l'immigration, l'autre vise à récupérer le retard dans ce domaine en organisant un partenariat avec les pays d'origine.

M. Vitorino estime que la capacité d'intégration connaît des limites. Celles-ci doivent inciter l'Union européenne à organiser les flux migratoires. Il y va non seulement de l'intérêt des sociétés d'accueil mais également de celui des pays d'origine. M. Vitorino se demande de quelle manière des flux migratoires sauvages pourraient bénéficier aux pays d'origine ? D'après lui, les ressources transférées par les migrants dans leur pays d'origine, doivent être garanties en tant que ressources destinées au développement économique des pays d'origine. Ces ressources pourraient être investies dans les secteurs industriels et agricoles des pays d'origine. Les Etats membres pourraient également investir dans les pays d'origine afin d'assurer leur développement. Pour que tout cela soit possible, l'immigration doit être organisée. Il faut aussi trouver des interlocuteurs capables de mettre en place de tels schémas organisationnels dans les pays d'origine.

Les Présidents-rapporteurs,

Herman DE CROO (Ch)
Philippe MAHOUX (S)

BIJLAGE

WERKDOCUMENT VAN DE COMMISSIE

Herziening van de Conventie van Dublin: uitwerking van een communautaire wetgeving die het mogelijk maakt vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielaanvraag ingediend in één van de lidstaten (enkel in het Frans beschikbaar)

ANNEXE

DOCUMENT DE TRAVAIL DE LA COMMISSION

Réexamen de la convention de Dublin: élaboration d'une législation communautaire permettant de déterminer quel Etat membre est responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 22.03.2000
SEC (2000) 522

DOCUMENT DE TRAVAIL 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

DOCUMENT DE TRAVAIL 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

PARTIE I – INTRODUCTION ET CONTEXTE

1. La convention de Dublin offre un mécanisme permettant de déterminer quel État membre est responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres. Il semble que l'on s'accorde à reconnaître, au bout de plus de deux ans de mise en oeuvre, qu'elle ne fonctionne pas aussi bien qu'on l'avait espéré. Elle doit être remplacée par un instrument communautaire suite à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. La Commission estime rationnel de profiter de l'occasion offerte par le nouveau traité pour, à la fois, dresser le bilan de l'expérience pratique de la mise en oeuvre de la convention de Dublin jusqu'à présent et reconsidérer les principes sur lesquels celle-ci repose, à la lumière des objectifs fixés par le traité d'Amsterdam dans le domaine du droit d'asile. Le présent document de travail analyse dans quelle mesure le système de la convention de Dublin permet d'atteindre divers objectifs et il présente quelques options possibles. La Commission est en outre disposée à collaborer avec les États membres pour compléter ce document de travail par une évaluation pratique détaillée, qui pourrait exploiter les résultats des travaux d'évaluation dont la convention de Dublin fait actuellement l'objet dans le cadre du programme Odysseus. Elle élaborera une proposition d'instrument juridique communautaire destiné à remplacer cette convention en s'appuyant sur les discussions que le présent document doit faciliter et en tenant compte des résultats d'une évaluation pratique plus poussée.

La convention de Dublin

2. Le 15 juin 1990, les États membres ont conclu la convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes¹, qui est généralement connue sous le nom de "convention de Dublin". Cette convention est entrée en vigueur le 1er septembre 1997, pour les douze pays signataires initiaux, le 1er octobre 1997, pour l'Autriche et la Suède, et le 1er janvier 1998 pour la Finlande. Elle a en fait remplacé des dispositions analogues pour déterminer la responsabilité de l'examen des demandes d'asile qui étaient en vigueur depuis le 26 mars 1995 entre les États appliquant l'Accord de Schengen².

¹ JO C 254 du 19.8.1997, page 1.

² Les articles 28 à 38 et les définitions connexes de la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 entre le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la République française, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas, pour l'application de l'accord relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signé à Schengen le 14 juin 1985. Ces dispositions sont devenues caduques dès l'entrée en vigueur de la convention de Dublin, en vertu du protocole, signé à Bonn le 26 avril 1994, sur les conséquences de l'entrée en vigueur de la convention de Dublin.

3. L'article 18 de la convention de Dublin institue un comité chargé d'examiner les questions concernant l'application et l'interprétation de ce texte. Ce comité a adopté trois décisions:

- (1) la décision 1/97 relative à certaines dispositions pour mettre en oeuvre la convention;³
- (2) la décision 2/97 établissant les règles de procédure du comité;⁴ et
- (3) la décision 1/98 relative à certaines dispositions pour mettre en oeuvre la convention.⁵

La décision 1/97 a fixé d'importantes dispositions de fond pour la mise en oeuvre de la convention, qui ont été complétées, par la suite, par la décision 1/98. Ces décisions font partie intégrante du système global de la convention de Dublin.

4. Ce système présente deux aspects distincts qui visent des objectifs différents: les critères de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile (articles 4 à 8), d'une part, et les règles de réadmission applicables lorsqu'une personne a déjà présenté une demande d'asile dans un État membre et se trouve ensuite dans un autre État membre (articles 3, paragraphe 7, et 10), d'autre part. Ces deux ensembles de règles sont décrits de façon plus détaillée ci-dessous.
5. La convention de Dublin établit une hiérarchie des critères de responsabilité. Le premier d'entre eux repose sur le principe du regroupement familial et les autres critères primordiaux reposent sur celui de l'attribution à l'État membre responsable de la présence d'une personne sur le territoire de l'Union européenne de la responsabilité de l'examen de toute demande d'asile présentée ultérieurement. Ces critères sont les suivants:
- si le demandeur d'asile a un membre de sa famille qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié au sens de la Convention de Genève dans un État membre et qui y réside légalement, cet État est responsable de l'examen de la demande, à la condition que l'intéressé le souhaite (article 4);
 - si le demandeur d'asile est titulaire d'un titre de séjour ou d'un visa en cours de validité, l'État membre qui a délivré ce titre ou ce visa est responsable de l'examen de la demande d'asile. La convention prévoit aussi les cas dans lesquels le demandeur d'asile est titulaire de plusieurs titres de séjour ou visas en cours de validité, délivrés par différents États membres, et ceux dans lesquels le(s) visa(s) et/ou le(s) titre(s) de séjour est/sont périmé(s) (article 5);
 - s'il peut être prouvé que le demandeur d'asile a franchi irrégulièrement, par voie terrestre, maritime ou aérienne, en provenance d'un État non membre, la frontière d'un État membre, ce dernier État est responsable de l'examen de la demande d'asile sauf s'il peut être prouvé que le demandeur d'asile a séjourné, dans l'État membre dans lequel il a présenté sa demande, pendant au moins six mois, avant de présenter cette demande (article 6);

³ JO L 281 du 14.10.1997, pages 1 à 25.

⁴ JO L 281 du 14.10.1997, page 26.

⁵ JO L 196 du 14.7.1998, pages 49 et 50.

- l'État membre responsable du contrôle de l'entrée du demandeur d'asile sur le territoire des États membres est responsable de l'examen de la demande d'asile, sauf si l'intéressé est d'abord entré sur le territoire d'un État membre dans lequel il est dispensé de visa avant de présenter une demande d'asile dans un autre État membre dans lequel il est aussi dispensé de visa (article 7);
 - si aucun de ces critères ne s'applique, c'est le premier État membre auprès duquel la demande d'asile a été présentée qui est responsable de son examen (article 8).
6. Les critères de réadmission contenus dans la convention de Dublin visent essentiellement à assurer qu'un demandeur d'asile ne puisse présenter une demande d'asile dans un État membre autre que celui qui est responsable de l'examen de sa demande. La convention stipule donc que le demandeur d'asile doit être réadmis par l'État responsable dans les cas suivants:
- s'il se trouve irrégulièrement dans un autre État membre tandis que sa demande est en cours d'examen dans l'État responsable (article 10, paragraphe 1, point c);
 - s'il retire sa demande en cours d'examen dans l'État responsable et formule une autre demande d'asile dans un deuxième État membre (article 10, paragraphe 1, point d));
 - si sa demande a été rejetée dans l'État responsable et s'il se trouve irrégulièrement dans un autre État membre (article 10, paragraphe 1, point e)).

La convention contient, en outre, une disposition qui est destinée à empêcher les demandeurs d'asile de contourner le mécanisme prévu par la convention pour déterminer l'État responsable. L'article 3, paragraphe 7 envisage le cas d'une personne qui, après avoir déposé une demande d'asile dans un État membre, qui engage la procédure de Dublin pour déterminer l'État membre responsable, retire ensuite sa demande, se rend dans un autre État membre et y formule une nouvelle demande d'asile. La convention stipule que, dans ce cas, le demandeur d'asile doit être repris par le premier État membre en vue d'achever la procédure de détermination de l'État responsable.

7. La convention contient aussi deux clauses discrétionnaires importantes. En vertu de la clause dite de "souveraineté", énoncée dans l'article 3, paragraphe 4, chaque État membre conserve le droit d'examiner toute demande d'asile qui lui est présentée, même si cet examen ne lui incombe pas selon les critères définis par la convention, à condition que le demandeur d'asile y consente. En vertu de la clause dite "humanitaire", énoncée dans l'article 9, tout État membre peut, même s'il n'est pas l'État responsable selon les critères définis dans la convention, examiner pour des raisons humanitaires, fondées notamment sur des motifs familiaux et culturels, une demande d'asile à la requête d'un autre État membre.

Le traité d'Amsterdam, le plan d'action de Vienne et les conclusions de Tampere

8. Le traité d'Amsterdam a apporté aux traités d'importantes modifications qui imposent effectivement de remplacer la convention de Dublin par un instrument juridique communautaire dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du traité (c'est-à-dire avant le 1er mai 2004). L'article 63 du traité modifié instituant la Communauté européenne arrête un programme de travail clair dans le domaine de l'asile et de la

protection⁶. L'article 63, paragraphe 1, point a) impose au Conseil l'obligation d'adopter des "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". Ces mesures doivent être conformes à la convention de Genève du 28 juillet 1961 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés ainsi qu'aux autres traités pertinents.

9. Le "plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en oeuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice" de décembre 1998 (ci-après dénommé le "plan d'action")⁷ précise que parmi les mesures qui doivent être prises dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du nouveau traité, il convient notamment de "poursuivre l'examen des critères et des conditions visant à améliorer la mise en oeuvre de la convention, ainsi que de la transformation éventuelle de la base juridique du système d'Amsterdam"⁸.

Le plan d'action mentionne aussi deux aspects particuliers à considérer dans ce contexte et qui ont trait à la question de savoir dans quelle mesure le mécanisme prévu devrait être complété, entre autres, par:

- des dispositions permettant d'attribuer à un seul État membre la responsabilité du traitement des membres d'une même famille lorsque l'application des critères de responsabilité les attribue à plusieurs États; et
- des dispositions permettant de régler de manière satisfaisante la question de la protection lorsqu'un réfugié change de pays de résidence.

Le plan d'action mentionne aussi la nécessité de prendre, dans le domaine de l'asile, des mesures visant à limiter les "mouvements secondaires" des demandeurs d'asile entre les États membres⁹. C'est une considération à prendre en compte dans la définition du contenu de l'instrument destiné à remplacer la convention de Dublin.

10. Le Conseil européen a tenu, à Tampere, les 15 et 16 octobre 1999, une réunion spéciale consacrée à la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice et, dans ses conclusions, il a préconisé la mise en place d'un régime d'asile européen commun en précisant qu'à court terme, ce régime devrait comporter une méthode claire et opérationnelle pour déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile¹⁰.

Autres évolutions observées depuis la conclusion de la convention de Dublin

11. Il convient de mentionner trois évolutions qui se sont déjà produites au cours de la dizaine d'années qui s'est écoulée depuis la signature de la convention de Dublin ou qui devraient être observées dans un avenir prévisible, lorsque l'on examine le

⁶ Voir le document de travail de la Commission intitulé: "Vers des normes communes en matière de procédures d'asile", Bruxelles 3.3.1999, SEC(1999)271 final, paragraphes 4 à 7.

⁷ JO C 19 du 23.1.1999, pages 1 à 15.

⁸ Paragraphe 36(b)(i). En ce qui concerne la Commission, le nouveau traité crée nettement l'obligation de remplacer la convention de Dublin par un instrument juridique communautaire.

⁹ Paragraphe 36(b)(iv) du plan d'action.

¹⁰ Conclusions de la présidence, Conseil européen de Tampere, paragraphes 14 et 15.

fonctionnement de ce texte en vue de le remplacer par un instrument juridique communautaire:

- (1) La création progressive d'un espace sans frontières intérieures au sein duquel est garantie la libre circulation des personnes. Des progrès considérables ont été réalisés dans la voie de la création d'un espace exempt de frontières intérieures dans le contexte de la coopération mise en place dans le cadre de l'accord de Schengen. L'acquis de Schengen a été intégré dans le cadre de l'Union européenne grâce au protocole pertinent inclus dans le traité d'Amsterdam. Cet espace sans frontières intérieures est en passe d'être étendu pour inclure un dixième État membre et il devrait couvrir treize États membres dans un proche avenir. Les possibilités de mouvements secondaires augmentent à mesure que les frontières intérieures disparaissent et l'adoption de mesures d'accompagnement s'impose. La convention de Dublin est elle-même liée, sur le plan conceptuel, à l'objectif de création d'un espace sans frontières intérieures, comme l'indique clairement son préambule. Le traité d'Amsterdam prévoit expressément que des mesures visant à assurer la libre circulation des personnes s'accompagneront de mesures directement liées à cette libre circulation et couvrant notamment 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 membres¹¹.
- (2) L'élargissement de l'Union européenne. Lorsque la convention de Dublin a été signée, l'Union européenne ne comptait que douze États membres qui ont été rejoints depuis par l'Autriche, la Suède et la Finlande, et un nouvel élargissement important doit avoir lieu à l'avenir avec l'adhésion des pays candidats d'Europe centrale et orientale. Cet élargissement aura pour effet à la fois de redéfinir les frontières extérieures de l'Union et de créer un plus vaste espace sans frontières intérieures.
- (3) Le développement du système Eurodac. Les États membres étaient conscients, même avant l'entrée en vigueur de la convention de Dublin, qu'il serait difficile d'appliquer la convention en se fondant uniquement sur les preuves fournies par les titres de voyage et les pièces d'identité, du fait que ces documents peuvent être facilement éliminés ou détruits. En décembre 1991, les ministres chargés de l'immigration réunis à La Haye ont donc convenu qu'il faudrait effectuer une étude de faisabilité pour un système de comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile à l'échelle communautaire. Depuis lors, des travaux sont en cours pour développer un système de comparaison informatisée des empreintes digitales destiné à faciliter l'application de la convention de Dublin.

Entre mars 1996 et mars 1999, le Conseil a rédigé la convention et le protocole Eurodac, conformément aux dispositions du titre VI du traité sur l'Union européenne. La convention prévoyait la collecte et la comparaison des données dactyloscopiques concernant les demandeurs d'asile en vue de faciliter le repérage des cas où le demandeur d'asile a déjà présenté une demande d'asile dans un autre État membre. Le protocole était destiné à

¹¹ Articles 61, point (a) et 63, paragraphe 1, point (a) du traité instituant la Communauté européenne, modifié par le traité d'Amsterdam.

faciliter encore l'application de la convention de Dublin de deux façons: d'une part, par la collecte des données dactyloscopiques concernant les personnes appréhendées à l'occasion du franchissement irrégulier d'une frontière extérieure en vue de réunir des éléments de preuve au cas où ces personnes présenteraient par la suite une demande d'asile et, d'autre part, par la fourniture d'un dispositif permettant d'utiliser le système Eurodac, dans certaines circonstances, pour déterminer si une personne dont la présence irrégulière sur le territoire d'un État membre a été constatée avait précédemment demandé asile dans un autre État membre. Le Conseil a approuvé et "gelé" ces deux textes en décembre 1998 et mars 1999. Après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, la Commission a rédigé une proposition de règlement concernant le système Eurodac¹². Les négociations portant sur cette proposition sont bien avancées et des dispositions sont en train d'être prises pour l'application pratique du système.

PARTIE II - ÉVALUATION DE LA CONVENTION DE DUBLIN À LA LUMIÈRE DES OBJECTIFS D'UN SYSTÈME D'ATTRIBUTION DE LA RESPONSABILITÉ EN CE QUI CONCERNE LES DEMANDES D'ASILE

12. La convention de Dublin étant appliquée depuis plus de deux ans, il devrait maintenant être possible de porter un jugement réfléchi sur son fonctionnement pratique. Sur la base des leçons de l'expérience dont ils ont fait part jusqu'à présent, un petit nombre d'États membres seulement semblent considérer que la convention de Dublin a constitué un net succès et beaucoup ont exprimé des doutes sur l'efficacité du système qu'elle implique. De fait, le comité de l'article 18 a rédigé, et approuvé en juin 1998, un document intitulé "Convention de Dublin: programme d'action" pour répondre aux préoccupations liées à la mise en oeuvre de ce texte.
13. La convention de Dublin ne fixe aucun critère de contrôle et d'évaluation permettant d'établir dans quelle mesure elle constitue un succès ou un échec. Il faut donc revenir au point de départ et se demander quels sont, ou quels devraient être, les objectifs de cette convention. Son préambule définit étroitement sa raison d'être, qu'il lie simplement à la fourniture de certaines garanties aux demandeurs d'asile et à la solution du problème des "réfugiés en orbite". Il faut néanmoins reconnaître que nombre de parties intéressées estiment que la convention de Dublin vise, ou devrait viser, certains autres objectifs. Le présent document examine la convention de Dublin à la lumière des objectifs que pourrait viser un mécanisme de détermination de la responsabilité en matière de demandes d'asile, à savoir:
 - (1) éviter les situations aboutissant à laisser trop longtemps les demandeurs d'asile dans l'incertitude sur la suite susceptible d'être donnée à leur demande;
 - (2) garantir à tous les demandeurs d'asile que l'un des États membres assumera rapidement la responsabilité de l'examen de leur demande et faire en sorte que les demandeurs d'asile ne soient pas renvoyés successivement d'un État

¹² Proposition de règlement (CE) du Conseil concernant la création du système « Eurodac » pour la comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile et de certains autres étrangers, COM(1999) 260 final, Bruxelles, 26.6.1999.

membre à un autre sans qu'aucun de ces États ne se reconnaisse compétent pour l'examen de leur demande;

- (3) empêcher les demandeurs d'asile de pouvoir présenter plusieurs demandes d'asile, concurremment ou successivement, dans différents États membres;
- (4) établir un lien direct entre l'attribution de la responsabilité de la prise en charge des demandeurs d'asile et la façon dont un État membre réussit, ou échoue, à s'acquitter de ses responsabilités (dans un espace sans frontières intérieures) pour ce qui est du contrôle, avant l'entrée et à l'entrée, des personnes cherchant à pénétrer sur le territoire de l'Union européenne;
- (5) éviter une exploitation abusive des procédures d'asile en empêchant les demandeurs d'asile de pouvoir choisir l'État membre auquel ils demandent asile;
- (6) préserver l'unité des familles et regrouper les familles séparées;
- (7) assurer une répartition équitable des demandes d'asile entre les États membres, proportionnellement aux capacités d'accueil des demandeurs d'asile de chacun d'eux;

Il convient de souligner que certains de ces objectifs sont seulement *possibles*, que certains sont sujets à controverse et qu'ils ne sont pas tous compatibles entre eux. L'approche adoptée par la Commission à la section II du présent document de travail a donc consisté à se demander quels sont, parmi ces objectifs, ceux qui sont appropriés et réalistes, à examiner dans quelle mesure la convention de Dublin atteint et permet d'atteindre chacun d'eux et à déterminer quels sont les améliorations ou les changements qui pourraient être apportés au système en vue de mieux atteindre les objectifs jugés appropriés et réalistes.

En outre, il est évident que le système d'attribution de la responsabilité de la prise en charge des demandeurs d'asile doit être clair, viable et efficace. La mesure dans laquelle la convention de Dublin répond à cette condition est analysée à la section III du présent document de travail.

14. (1) Éviter les situations aboutissant à laisser trop longtemps les demandeurs d'asile dans l'incertitude sur la suite susceptible d'être donnée à leur demande. Cet objectif est expressément mentionné dans le préambule de la convention de Dublin. La rapidité du système constitue un objectif approprié de l'ensemble de la politique européenne en matière d'asile. Elle ne pourra être assurée uniquement par un instrument axé sur des critères et des mécanismes permettant d'attribuer la responsabilité de l'examen des demandes d'asile. Le partage des responsabilités en ce qui concerne les demandes d'asile ne constitue qu'une première étape et la rapidité du système mis en place repose essentiellement sur l'efficacité des procédures de fond. Il est néanmoins important que les responsabilités soient attribuées rapidement.
15. La convention de Dublin est souvent critiquée pour la lenteur de son fonctionnement pratique. Les statistiques trimestrielles que les États membres échangent sur elle, en vertu des dispositions de la décision 1/97, ne sont pas suffisamment détaillées pour permettre de se faire une idée exacte de la mesure dans laquelle ce reproche se justifie, puisqu'elles ne portent que sur une seule étape du processus de Dublin. Elles indiquent

toutefois que le temps moyen de réponse à une demande de transfert dépasse souvent l'objectif d'un mois fixé dans l'article 4, paragraphe 1, de la décision 1/97 et qu'il atteint parfois, dans les relations entre certains États membres, jusqu'à 90 ou 91 jours, ce qui correspond au délai maximum autorisé par l'article 11, paragraphe 4, de la convention et à l'expiration duquel l'absence de réponse est automatiquement assimilée à l'acceptation de la demande de prise en charge. Aucune statistique n'est établie sur les aspects suivants: le délai moyen qui sépare le dépôt d'une demande d'asile et la formulation d'une demande de prise en charge du demandeur par un autre État membre; le délai moyen qui est nécessaire à un État membre pour répondre à une demande d'information formulée en vertu de l'article 15 de la convention avant une demande formelle de prise en charge d'un demandeur d'asile par un autre État membre et le délai moyen enregistré entre l'acceptation par un État membre de la responsabilité de la prise en charge d'un demandeur d'asile et le transfert effectif de celui-ci vers cet État membre.

16. En vertu des délais autorisés par la convention de Dublin, jusqu'à neuf mois peuvent s'écouler entre la présentation d'une demande d'asile et une décision concernant la responsabilité. L'article 11, paragraphe 1, de la convention stipule qu'un État membre dispose d'un délai maximum de six mois après le dépôt de la demande d'asile pour demander à un autre État membre de prendre en charge le demandeur et l'article 11, paragraphe 4, stipule que le deuxième État membre doit répondre dans un délai maximum de trois mois. Aux termes de l'article 11, paragraphe 5, un autre mois peut s'écouler avant la réalisation du transfert, sauf si une procédure suspensive est engagée contre la décision concernant la responsabilité, auquel cas la période d'un mois prévue pour la réalisation du transfert ne court qu'après l'issue de la procédure contentieuse. Reconnaissant la nécessité de décisions rapides, l'article 4, paragraphe 1, de la décision 1/97 invite les États membres à mettre tout en oeuvre pour répondre à une demande de prise en charge d'un demandeur d'asile dans un délai d'un mois et non de trois mois. L'article 4, paragraphe 4, prévoyait que l'application de la décision 1/97 serait évaluée au bout d'un an afin de déterminer si le délai d'un mois pourrait être retenu comme le délai maximal, mais cette évaluation n'a jamais été réalisée. L'article 5 de la décision 1/97 a établi une procédure d'urgence, mais l'État membre auquel une demande est adressée en vertu de cette procédure n'est pas tenu de répondre dans le délai fixé par l'État membre requérant. Peu d'efforts ont été entrepris en vue d'encourager les États membres à présenter le plus rapidement possible une demande de prise en charge d'un demandeur d'asile à un deuxième État membre en vertu des dispositions de l'article 11, paragraphe 1, de la convention, ou de faciliter cette démarche. En particulier, la convention elle-même ne fixe par de délai de réponse pour les demandes d'informations formulées au titre de l'article 15 de la convention, et la décision 1/97 demande simplement à l'État membre concerné de "mettre tout en oeuvre" pour répondre à la demande si possible immédiatement et, de toute façon, dans un délai d'un mois.
17. En conclusion, il est essentiel que le système mis en place pour déterminer quel État membre est responsable de l'examen d'une demande d'asile fonctionne rapidement pour ne pas laisser dans l'incertitude aussi bien les demandeurs d'asile que les États membres. Il semble que les possibilités d'amélioration du système de Dublin ne soient pas négligeables dans ce domaine.
18. (2) Garantir à tous les demandeurs d'asile que l'un des États membres assumera rapidement la responsabilité de l'examen de leur demande et faire en sorte que les demandeurs d'asile ne soient pas renvoyés successivement d'un État membre à un

autre sans qu'aucun de ces États ne se reconnaisse compétent pour l'examen de leur demande. Cet objectif est expressément mentionné dans le préambule de la convention de Dublin. On peut considérer qu'il constitue la raison d'être fondamentale de cette convention (bien que beaucoup voient en elle un instrument répondant surtout à un souci de contrôle plutôt que de protection). La hiérarchie des critères de responsabilité établie dans la convention de Dublin garantit théoriquement que l'un des États membres acceptera la responsabilité de la prise en charge du demandeur d'asile. En outre, les règles qui régissent la mise en oeuvre de la convention contiennent des dispositions spécifiques prévoyant que le demandeur d'asile se présente aux autorités du deuxième État membre ou qu'il soit pris en charge par elles¹³. Cela devrait permettre de mettre un terme au phénomène des "réfugiés en orbite" et constitue un progrès considérable par rapport à la situation qui prévalait antérieurement et qui permettait qu'un demandeur d'asile soit transféré d'un État membre à un autre sans qu'il ait été décidé quel État membre était responsable de l'examen de la demande et même sans que les autorités des États membres concernés se soient préalablement consultées.

19. Si sur le papier le système de Dublin semble offrir une solution exhaustive au problème des réfugiés "en orbite" entre les États membres, il est tributaire d'une mise en oeuvre rapide sur le terrain pour atteindre son objectif. Si celle-ci est lente, un temps considérable peut s'écouler entre le moment où un demandeur d'asile est informé par un État membre qu'il ne se considère pas comme responsable de l'examen de sa demande et celui où son transfert intervient. La décision 1/97 du comité de l'article 18 indique que si la procédure de Dublin était finalement plus longue que l'examen de la demande d'asile proprement dite, "la convention manquerait totalement l'effet recherché et compromettrait même un de ses objectifs car les délais d'attente feraient naître une nouvelle catégorie de "réfugiés en orbite", celle des demandeurs d'asile dont la demande ne serait pas examinée tant que durerait la procédure prévue par la convention"¹⁴.
20. Un autre aspect du système qui a été à l'origine de difficultés dans certains cas est la disposition prévue dans l'article 3, paragraphe 5, de la convention qui permet aux États-membres de conserver la possibilité d'envoyer un demandeur d'asile vers un État tiers. Cela peut créer des problèmes dans les cas où l'État membre auquel la demande de transfert est adressée appliquerait la notion de pays tiers sûr alors que l'État requérant ne l'appliquerait pas, parce qu'il estime que ce pays tiers ne peut pas être considéré comme sûr pour le demandeur d'asile¹⁵. Cela a suscité, dans certains États membres, des inquiétudes à propos des risques de "refoulement en chaîne" et n'est qu'un exemple parmi plusieurs qui montrent que pour qu'un mécanisme d'attribution de la responsabilité de la prise en charge des demandeurs d'asile

¹³ Voir les articles 19 et 20 de la décision 1/97 du comité institué par l'article 18 de la convention de Dublin.

¹⁴ Article 23, paragraphe 3 de la décision 1/97 du comité institué par l'article 18 de la convention de Dublin.

¹⁵ La résolution de 1992 sur une approche harmonisée des questions relatives aux pays tiers d'accueil traite la question des relations entre la convention de Dublin et la notion de pays tiers sûr, mais n'empêche pas le problème mentionné ci-dessus de se poser. Elle indique: que l'État membre dans lequel la demande d'asile a été présentée examine si le principe du pays tiers sûr peut ou non s'appliquer; si le demandeur d'asile ne peut, en pratique, être envoyé vers un pays tiers sûr, la convention de Dublin s'applique; qu'un État membre ne peut refuser la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile en application de la convention de Dublin en soutenant que l'État membre requérant aurait dû renvoyer le demandeur dans un pays tiers sûr, mais que l'État membre responsable de l'examen de la demande conserve la possibilité, en application de son droit national, d'envoyer un demandeur d'asile vers un pays tiers d'accueil.

fonctionne efficacement, il doit s'accompagner de normes communes dans les domaines procéduraux et fondamentaux de la législation en matière d'asile¹⁶.

21. (3) Empêcher les demandeurs d'asile de pouvoir présenter plusieurs demandes d'asile, concurremment ou successivement, dans différents États membres. La convention de Dublin est généralement considérée comme un instrument destiné à résoudre le problème lié à la présentation de plusieurs demandes d'asile dans divers États membres. Dans les paragraphes 5 et 6 du présent document, une distinction a été opérée entre les critères de responsabilité et les critères de réadmission fixés par la convention de Dublin. Les critères de réadmission ont clairement pour objectif d'empêcher une personne de déposer plusieurs demandes d'asile, concurremment ou successivement, dans différents États membres. Ils reposent sur le principe raisonnable de la nécessité de n'impliquer qu'un seul État membre dans l'examen du cas de chaque demandeur d'asile.
22. Il est impossible à l'heure actuelle d'établir quel pourcentage du total des demandes multiples présentées dans l'Union européenne est effectivement détecté et soumis aux dispositions de la convention de Dublin, mais c'est un domaine dans lequel le système Eurodac peut jouer un rôle déterminant. Celui-ci permettra, le moment venu, de prouver qu'une demande a déjà été présentée dans un autre État membre chaque fois que tel aura été le cas (bien que le système commence à zéro et qu'il ne puisse, de ce fait, être totalement efficace qu'au bout de plusieurs années de fonctionnement). Il est également impossible de déterminer dans quelle mesure la convention de Dublin a découragé dans le passé les demandes d'asile multiples, mais il est raisonnable de penser que l'introduction du système Eurodac renforcera cet effet dissuasif. Quelles que soient les règles fixées pour la détermination de la responsabilité initiale de l'examen d'une demande d'asile, il est difficile de voir comment un système pourrait fonctionner sans règles de réadmission ("reprise"). En conclusion, de telles règles sont nécessaires et le système Eurodac permettra de discerner les cas dans lesquels elles pourraient s'appliquer. S'il pourrait être opportun de réexaminer les dispositions de l'article 10 de la convention précisant le moment à partir duquel cesse l'obligation de reprendre un demandeur d'asile afin de garantir qu'elles soient cohérentes et légitimes, les règles régissant la réadmission n'appellent pas, dans l'ensemble, une révision majeure.
23. L'application des règles concernant la reprise des demandeurs d'asile peut être gênée par des différences entre les législations et les politiques nationales. Les tribunaux nationaux ont empêché des transferts dans certains cas lorsqu'ils avaient des doutes sur les conditions dans lesquelles le droit d'asile avait été refusé par l'État membre responsable de la demande¹⁷. Cela souligne encore la nécessité d'une approche commune dans des domaines tels que ceux du traitement des demandes répétées ou des nouvelles démarches tentées par des demandeurs dont les demandes d'asile ont déjà été refusées et de l'interprétation sur le fond de la définition du terme "réfugié".
24. (iv) établir un lien direct entre l'attribution de la responsabilité de la prise en charge des demandeurs d'asile et la façon dont un État membre réussit, ou échoue, à

¹⁶ Voir le paragraphe 14 consacré à une approche commune de la notion de pays tiers sûr, dans le document de travail de la Commission intitulé: "Vers des normes communes en matière de procédures d'asile", Bruxelles 3.3.1999, SEC(1999)271 final.

¹⁷ Voir, par exemple, "R v Secretary of State for the Home Department ex parte Dahmas", affaire n° FC 3 1999/6212/C du 17 novembre 1999 au Royaume-Uni.

s'acquitter de ses responsabilités (dans un espace sans frontières intérieures) pour ce qui est du contrôle, avant l'entrée et à l'entrée, des personnes cherchant à pénétrer sur le territoire des États membres. La convention de Dublin établit un lien entre la réalisation de contrôles lors de l'entrée sur le territoire des États membres et la responsabilité de l'examen des demandes d'asile qui sont ensuite introduites. Son préambule mentionne expressément l'objectif d'un espace sans frontières intérieures au sein duquel sera garantie la libre circulation des personnes et il affirme que les mesures prévues par la convention visent cet objectif. Les critères fixés dans les articles 5 à 7 de la convention de Dublin reposent sur le principe de l'attribution à l'État membre qui est responsable du contrôle de l'entrée d'une personne sur le territoire des États membres de la responsabilité de l'examen de toute demande d'asile présentée ultérieurement.

25. Les questions qui se posent sont celles de savoir, d'une part, si ce critère d'attribution de la responsabilité est approprié et, d'autre part, s'il peut être efficacement appliqué. Dans le cas de la première question, il s'agit d'un choix politique pour la Communauté européenne. En signant la convention de Dublin en 1990, les États membres ont décidé qu'il convenait de lier la responsabilité de l'examen des demandes d'asile à celle au contrôle des frontières extérieures et de chercher à limiter l'impact de la suppression des contrôles aux frontières intérieures sur le régime de chaque État membre en matière d'asile. Le système de Dublin a donc été conçu pour compenser l'accroissement des possibilités de mouvements secondaires des demandeurs d'asile dans un espace sans frontières intérieures. Au cours de la décennie qui s'est écoulée depuis la signature de la convention, des situations facilitant ces mouvements secondaires ont progressivement été créées, mais l'expérience de la mise en oeuvre de la convention de Dublin montre qu'il peut être difficile, en pratique, de réunir suffisamment d'éléments de preuve pour prouver qu'un État membre est responsable de la présence d'une personne sur le territoire de l'Union européenne et qu'il doit donc assumer la responsabilité de l'examen de sa demande d'asile. (Les problèmes liés aux éléments et moyens de preuve sont examinés de façon approfondie ci-après.)
26. Le traité d'Amsterdam établit un lien entre la libre circulation des personnes au sein d'un espace sans frontières intérieures et l'adoption de mesures d'accompagnement directement liées à cette libre circulation et concernant les critères et les mécanismes d'attribution de la responsabilité de la prise en charge des demandeurs d'asile¹⁸. Il n'indique toutefois pas si un lien doit être établi entre l'obligation de contrôler les frontières extérieures et l'attribution de la responsabilité de la prise en charge du demandeur d'asile. La Communauté devra décider si l'approche actuelle est viable, une fois que les difficultés liées à l'établissement de la preuve auront été pleinement évaluées.
27. (v) Éviter une exploitation abusive des procédures d'asile en empêchant les demandeurs d'asile de pouvoir choisir l'État membre auquel ils demandent asile. La structure du système mis en place par la convention de Dublin doit, théoriquement, empêcher les demandeurs d'asile de pouvoir se déplacer au sein de l'Union européenne avant de décider où présenter une demande d'asile. Les articles 6 et 7 de la convention sont destinés à couvrir tous les cas où le demandeur d'asile a quitté le premier État membre dans lequel il est entré pour se rendre dans un deuxième État membre avant de déposer sa demande d'asile. La convention constituerait un

¹⁸ Article 61, point (a), du traité instituant la Communauté européenne.

mécanisme efficace pour remédier aux mouvements secondaires si l'on disposait dans tous les cas des éléments de preuve nécessaires à son application. Très souvent, lorsqu'il est établi qu'un demandeur d'asile a séjourné antérieurement dans un autre État membre, les éléments de preuve disponibles sont insuffisants pour prouver quel État membre est responsable de l'entrée du demandeur sur le territoire de l'Union européenne. (Voir plus loin l'analyse des problèmes liés à la preuve.)

28. Le principe selon lequel une personne qui cherche à bénéficier d'une protection internationale doit demander asile au premier pays sûr qu'elle atteint est fréquemment invoqué par des administrations soucieuses d'empêcher la recherche du pays de destination offrant les meilleures conditions ("forum shopping"). Les États membres estiment que si les personnes peuvent choisir librement l'État membre auquel elles présentent une demande d'asile, il leur sera davantage possible de se rendre dans un pays particulier pour des raisons économiques et d'y déposer une demande d'asile de manière à ne pas pouvoir être déplacées. Ils craignent aussi que si les demandeurs d'asile ont la possibilité de choisir l'État membre auquel ils demandent asile, ils pourront avoir tendance à considérer certains États membres comme des pays de transit plutôt que comme des pays de destination. Comme on l'a vu plus haut, le plan d'action reconnaît la nécessité de l'adoption de mesures dans le domaine de l'asile destinées à limiter les "mouvements secondaires" des demandeurs d'asile entre les États membres¹⁹.
29. L'idée que la liberté du choix du pays dans lequel la demande d'asile est présentée conduit à une utilisation abusive des procédures d'asile est controversée, et elle est souvent contestée par le secteur non gouvernemental notamment. Il est difficile de déterminer avec certitude les facteurs qui incitent les demandeurs d'asile à présenter leur demande dans des États membres particuliers. Les travaux de recherche entrepris dans ce domaine ont suggéré que toute une série de facteurs, autres que des considérations économiques, jouent aussi un rôle²⁰. D'un autre côté, les États membres font état de tentatives concertées de contournement de leurs mesures de contrôle de l'immigration par l'exploitation de leur régime en matière d'asile et notamment de cas dans lesquels des trafiquants d'êtres humains ciblent des destinations particulières et conseillent à leurs clients d'y demander asile à la fois pour ne pas être déplacés et pour bénéficier d'avantages économiques. Dans un domaine aussi complexe et controversé, la question de savoir dans quelle mesure un instrument de partage des responsabilités à l'égard des demandes d'asile peut contribuer à empêcher une utilisation abusive des procédures d'asile restera une question d'opinion.
30. D'autres éléments du régime d'asile européen commun auront un rôle important à jouer en réduisant les différences entre les États membres qui peuvent influencer sur la répartition des demandes d'asile au sein de l'Union européenne. Les législations et les procédures en matière d'asile n'ayant pas encore été rapprochées et les taux de reconnaissance pouvant sensiblement varier d'un État membre à l'autre pour certaines nationalités, il est compréhensible que les personnes qui ont besoin d'une protection internationale puissent estimer qu'un État membre constitue une destination plus

¹⁹ Voir les notes 7 et 9 de bas de page.

²⁰ "Asylum Migration to the European Union: Patterns of Origin and Destination", Anita Böcker et Tetty Havinga, Institute for the Sociology of Law, Nimègue, étude publiée par l'Office des publications officielles des Communautés européennes, 1998 (et réalisée avec l'aide financière de la Commission européenne).

attrayante qu'un autre. Les conditions d'accueil des demandeurs d'asile varient aussi considérablement entre les États membres.

31. *(vi) Préserver l'unité des familles et regrouper les familles séparées.* Il est généralement admis qu'un système de détermination de la responsabilité de l'examen des demandes d'asile devrait respecter le principe de la préservation de l'unité des familles et du regroupement des familles séparées même si les points de vue divergent sur les circonstances précises dans lesquelles il devrait permettre la réalisation de cet objectif.
32. Les dispositions relatives à l'unité et au regroupement familiaux de la convention de Dublin sont limitées, mais elles ont la priorité sur tous les autres critères prévus par la convention en matière de responsabilité. L'article 4 est destiné à assurer le regroupement familial ou à préserver l'unité des familles dans les cas où le demandeur d'asile a un membre de sa proche famille qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié et qui réside légalement dans l'un des États membres. Aux fins de l'article 4, ce membre de la famille ne peut être que le conjoint du demandeur d'asile ou son enfant mineur, ou son père ou sa mère s'il est mineur. L'article 3, paragraphe 4 ("clause de souveraineté") et l'article 9 ("clause humanitaire") peuvent être utilisés à la discrétion d'un État membre pour préserver les groupes familiaux et regrouper les familles dans un nombre de situations beaucoup plus grand, mais la convention ne garantit pas automatiquement la réalisation de cet objectif. Le comité de l'article 18 a examiné, sans parvenir à l'approuver, un projet de décision relative au transfert des responsabilités en ce qui concerne les membres de la famille, conformément aux dispositions des articles 3, paragraphe 4, et 9 de la convention de Dublin.
33. La convention ne contient pas de critères objectifs pour la préservation de l'unité familiale ou le regroupement de la famille dans les cas où le demandeur d'asile a un membre de sa famille qui réside légalement (sans s'être vu reconnaître la qualité de réfugié) dans l'un des États membres. La Communauté est actuellement en train d'élaborer des règles générales sur l'unité familiale fondées sur la récente proposition de directive relative au droit au regroupement familial, présentée par la Commission²¹. Il faudra veiller à ce que tout acte communautaire sur la responsabilité de la prise en charge des demandeurs d'asile ne soit pas en contradiction avec la future législation communautaire sur l'unité familiale.
34. Lorsque plusieurs membres d'une même famille demandent asile dans l'Union européenne, l'application des critères de la convention de Dublin peut aboutir à ce que deux États membres, ou plus, soient responsables de la prise en charge de ces demandeurs. Le plan d'action précise que les nouveaux travaux consacrés à la convention de Dublin devraient examiner dans quelle mesure des dispositions complémentaires devraient être prises pour permettre d'attribuer à un seul État membre la responsabilité du traitement des demandes des membres d'une même famille lorsque l'application des critères de responsabilité impliquerait plusieurs États. Il faudrait viser à élaborer des règles contraignantes permettant de préserver l'unité de la famille dans ce type de cas, plutôt que des directives rendant discrétionnaire l'application de ce principe.

²¹ COM(1999)638 final, Bruxelles, 1.12.1999

35. *(vii) Assurer une répartition équitable des demandes d'asile entre les États membres, proportionnellement aux capacités d'accueil des demandeurs d'asile de chacun d'eux.* Bien que certains prétendent parfois que la convention de Dublin est un instrument de partage des charges, elle n'est pas destinée à assurer la répartition des demandeurs d'asile entre les États membres sur la base d'un indicateur objectif de la capacité d'accueil de chacun d'eux. Le système de Dublin est incompatible avec une approche selon laquelle chaque État membre assumerait la responsabilité d'un pourcentage fixe du nombre total de demandeurs d'asile au sein de l'Union européenne. Certains ont reproché à la convention d'imposer une trop lourde charge aux États membres dont les frontières extérieures sont particulièrement exposées aux pressions migratoires. Les statistiques sur la mise en oeuvre de la convention de Dublin confirment que les États membres qui ont des frontières terrestres et maritimes extérieures au sud et à l'est du territoire de l'Union européenne sont des récepteurs nets de demandeurs d'asile en vertu du système de Dublin. En même temps, le nombre de transferts effectués est relativement faible et on ne peut pas dire à l'heure actuelle que le système impose une charge excessive à un État membre quelconque.
36. Le traité d'Amsterdam a expressément introduit l'objectif de la promotion d'un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir des réfugiés et des personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil²². La proposition de décision du Conseil portant création d'un Fonds européen pour les réfugiés²³, présentée par la Commission, aux termes de laquelle la Communauté devrait fournir aux États membres une aide financière proportionnelle au nombre de demandes d'asile qu'ils reçoivent et au nombre de personnes auxquelles ils reconnaissent la qualité de réfugié, constitue une première étape dans la voie de la réalisation de cet objectif. Cette question devra aussi être abordée dans le contexte des discussions qui seront consacrées à l'avenir à la protection temporaire. Comme on l'a mentionné plus haut, le régime d'asile européen commun contribuera aussi à supprimer entre les États membres certaines différences qui semblent contribuer à l'inégalité de la répartition des demandes d'asile entre eux. L'approche la plus pragmatique de la question du partage des charges devrait consister, semble-t-il, à l'aborder dans les contextes précédemment mentionnés et non pas à chercher à remplacer la convention de Dublin par un mécanisme permettant de répartir les demandeurs d'asile entre les États membres proportionnellement aux capacités d'accueil de chacun d'eux, compte tenu notamment du fait que les discussions consacrées au partage physique des charges sur la base de facteurs tels que la population, la densité démographique ou le PIB de chaque État n'ont pas produit de résultats concrets.

III. LA CLARTÉ, L'EFFICIENCE ET L'EFFICACITÉ DE LA CONVENTION DE DUBLIN ET DE SON APPLICATION

37. Les conclusions de Tampere demandent la mise en place d'un système clair et viable pour déterminer quel État membre est responsable de l'examen d'une demande d'asile. On peut considérer à bon droit que nul ne conteste la nécessité d'avoir un système clair, viable et efficace. Or, l'expérience acquise dans le cadre de l'application de la convention de Dublin a soulevé un certain nombre de doutes quant à la clarté, à

²² Article 63, paragraphe 2, point b) du traité modifié instituant la Communauté européenne.

²³ COM(1999)686 final, Bruxelles, 14.12.1999.

l'efficience et à l'efficacité du système actuel, qui seront examinés en détail dans la présente section.

38. Transferts: les preuves statistiques (1). En vertu de l'article 28, paragraphe 1, de la décision 1/97, les États membres procèdent à des échanges trimestriels d'informations statistiques concernant l'application pratique de la convention sous la forme prescrite dans cette décision. Malheureusement, les statistiques qui ont été présentées à ce titre sont incomplètes, ce qui rend très difficile l'établissement d'une analyse globale. On peut, toutefois, en tirer certaines conclusions. En 1998, les chiffres incomplets font état d'environ 3 000 et 4 500 transferts effectués, respectivement, à partir et à destination des États membres, en vertu des dispositions de la convention de Dublin (si les chiffres étaient complets, ils concorderaient évidemment). Il semblerait, sur cette base, que moins de 2% des demandeurs d'asile fassent l'objet d'un transfert entre États membres au titre de la convention. Sur la base des chiffres disponibles pour les années 1998 et 1999, l'Allemagne et l'Autriche sont les principaux récepteurs nets de demandeurs d'asile en vertu des dispositions de la convention. Pour ces deux États membres, les demandeurs d'asile transférés conformément aux dispositions de la convention représentent environ 4% de l'ensemble des demandeurs d'asile. Le principal "exportateur" net de demandeurs d'asile au titre de la convention est le Danemark, qui réussit à transférer environ 18% de l'ensemble de ses demandeurs d'asile. Le Royaume-Uni, qui est après lui le plus grand exportateur net, en termes numériques, ne transfère qu'environ 1% de ses demandeurs d'asile. Les résultats du Danemark tiennent apparemment au succès de l'application d'un accord bilatéral conclu avec l'Allemagne et il serait instructif d'examiner et d'exploiter l'expérience des accords bilatéraux conclus entre États membres pour améliorer l'application de la convention de Dublin.
39. Transferts: les preuves statistiques (2). Un autre aspect frappant des statistiques est que le nombre des demandes de transfert acceptées par l'État membre auquel elles sont adressées est beaucoup plus important que celui des transferts effectivement réalisés. Cela peut tenir en partie au succès des procédures contentieuses engagées contre une décision de transfert, mais est aussi probablement révélateur du fait que les modalités de transfert elles-mêmes ne sont pas totalement satisfaisantes. L'article 20 de la décision 1/97 offre le choix entre un transfert sous escorte et un transfert à l'initiative du demandeur, et il semble que dans un pourcentage non négligeable de cas, le demandeur disparaisse totalement du système lorsque le transfert se fait sans escorte.
40. Rapport coût-efficacité. Les statistiques établies sur l'application de la convention n'indiquent pas quelles sont les ressources humaines et autres que chaque État membre consacre à la mise en oeuvre de ce texte. Il conviendrait que chaque État membre évalue cet aspect des dispositions qu'il a prises pour appliquer la convention. Certains États membres ont créé des unités spécialisées et dans ces cas au moins, il devrait être facile d'établir combien de personnes oeuvrent à l'application de la convention. Cela permettra d'examiner si la convention est rentable et de déterminer si, comme certains le craignent, des effectifs considérables sont déployés pour mettre en oeuvre ce texte alors que le nombre de transferts effectivement réalisés en vertu de ses dispositions est relativement faible.
41. Ressources: équilibre des efforts. Il conviendrait aussi de voir si tous les États membres consacrent suffisamment de ressources à l'application de la convention du fait que pour que le système fonctionne de manière satisfaisante, il est important que

les États membres puissent répondre rapidement aux demandes d'information prévues dans l'article 15 ainsi qu'aux demandes de transfert. Le système actuel repose sur le fait que tous les États membres sont censés fournir un effort équivalent pour le mettre en oeuvre.

42. Preuve. Les critiques qui ont été formulées à l'égard de l'inefficacité de l'application des critères de responsabilité fixés par la convention de Dublin ont tendance à se focaliser surtout sur les problèmes liés à l'établissement de la preuve. L'application du principe selon lequel l'État membre responsable de la présence d'une personne sur le territoire de l'Union européenne doit assumer la responsabilité de l'examen de toute demande d'asile présentée ultérieurement repose sur la disponibilité des éléments de preuve concernant le parcours antérieur du demandeur. Or très souvent, il n'existe aucun élément de preuve, soit parce qu'il n'en a jamais existé soit parce qu'il a été détruit. Dans de très nombreux autres cas, aucun élément de preuve ne permet d'établir indéniablement la responsabilité. Il existe donc, en pratique, des obstacles très substantiels à l'application de la convention de Dublin à tous les cas auxquels elle pourrait théoriquement s'appliquer.
43. Preuve: problèmes posés par l'absence d'éléments de preuve. Bien que le système de Dublin soit conçu pour fonctionner sur la base du principe de l'attribution de la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile à l'État membre responsable de la présence du demandeur sur le territoire de l'Union européenne, l'absence de toute preuve documentaire ou autre concernant l'entrée sur ce territoire fait que dans un fort pourcentage de cas, l'État membre dans lequel est déposée une demande d'asile doit assumer la responsabilité de son examen (en vertu de l'article 8 de la convention). Le problème de l'absence de preuve se pose notamment dans le cas d'une entrée irrégulière qui, de par sa nature même, ne s'accompagne généralement d'aucun élément de preuve. La proposition de règlement concernant le système Eurodac, en vertu duquel il serait procédé au relevé des empreintes digitales des personnes qui sont appréhendées à l'occasion du franchissement irrégulier d'une frontière entre un État membre et un pays tiers et qui ne sont pas renvoyées dans ce pays tiers et à la conservation des données les concernant dans la base de données Eurodac, constitue un progrès limité, mais néanmoins non négligeable, dans la voie de la résolution de ce problème.²⁴ Toutefois, cette mesure n'est évidemment pas applicable lorsque l'entrée de ces personnes n'est pas constatée et son efficacité dépendra donc de celle des contrôles effectués aux frontières extérieures, mais à défaut d'un système ne liant pas les critères de détermination de la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile au parcours suivi antérieurement par le demandeur pour immigrer, il sera extrêmement difficile d'élaborer une modification des critères de la convention de Dublin ou une nouvelle série de critères permettant de compenser l'absence de preuve dans de tels cas.
44. Preuve: incitations à détruire les documents. Les preuves documentaires concernant l'entrée et la présence dans le pays (passeports/documents de voyage, cachets d'entrée, visas, permis de séjour, etc.) jouent un rôle important pour permettre l'application des critères de la convention de Dublin et, de ce fait, les personnes qui désirent contourner le système et demander asile à un État membre particulier sont fortement incitées à détruire leurs documents. Non seulement cette destruction gêne l'application des

²⁴ Voir la note 12 plus haut et notamment le chapitre III – Ressortissants étrangers appréhendés à l'occasion du franchissement irrégulier d'une frontière extérieure.

critères de la convention, mais elle peut aussi entraîner d'autres difficultés ailleurs dans les systèmes prévus en matière d'asile et d'immigration. Dans certains cas, l'existence de doutes quant à la nationalité du demandeur peut gêner l'examen de sa demande. La destruction des documents complique aussi l'éloignement des demandeurs d'asile dont la demande a finalement été rejetée. On ne dispose pas de solides statistiques sur l'ampleur du problème de la destruction de documents dans les cas susceptibles d'être couverts par la convention de Dublin. Il est malaisé de s'attaquer au problème par le biais de la modification des critères de responsabilité de la convention de Dublin pour la même raison qu'il est difficile d'ajuster les critères pour résoudre le problème du manque de preuve d'une entrée irrégulière. Les mesures prises pour y remédier ont donc généralement revêtu la forme de procédures accélérées quant au fond pour les demandeurs d'asile qui ont intentionnellement détruit leurs documents, comme le prévoit le paragraphe 9(c) de la résolution de 1992 relative aux demandes d'asile manifestement infondées²⁵.

45. Preuve: problèmes rencontrés dans les cas où l'on ne dispose que d'indices. Le chapitre IV de la décision 1/97 du comité de l'article 18 énonce les règles relatives aux moyens de preuve dans le cadre de la convention de Dublin. Ces règles font une distinction entre les moyens de preuve qui apportent la preuve formelle qu'un État membre est responsable de l'examen d'une demande d'asile, dans la mesure où ils ne sont pas réfutés par une preuve contraire, et ceux qui consistent en des indices, dont la force probante pour la détermination de la responsabilité doit être appréciée cas par cas²⁶. Ces règles stipulent qu'un État membre doit être prêt à assumer la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile sur la base de preuves indiciaires lorsqu'il ressort d'un examen d'ensemble de la situation du demandeur d'asile que, selon toute vraisemblance, la responsabilité appartient à l'État membre en cause. L'application de ces règles semble se heurter à des difficultés considérables, du fait que tous les États membres n'ont apparemment pas une approche commune cohérente de la preuve par indices. Ces difficultés devront être examinées plus à fond au cours de l'évaluation envisagée. Bien que les règles régissant la preuve puissent certes être clarifiées et précisées, la difficulté de leur application semble en partie liée au fait qu'elles ne sont pas interprétées de la même façon par tous les États membres ou que ceux-ci n'accordent pas la même importance à certaines dispositions. À cet égard, les changements institutionnels introduits par le traité d'Amsterdam permettront de garantir une interprétation cohérente et uniforme de la législation.
46. Absence de contrôle judiciaire. La Cour de justice des Communautés européennes n'est pas compétente pour interpréter la convention de Dublin ou statuer sur les différends entre États membres portant sur la convention. L'examen des questions de mise en oeuvre est confié au comité de l'article 18, qui ne dispose d'aucun instrument permettant de garantir une application cohérente de ses décisions. Ce comité n'a donc pas été en mesure d'assurer une application et une interprétation uniformes de la convention de Dublin de la même manière que la Cour de justice assure l'application correcte de la législation communautaire. Il sera automatiquement remédié à cette déficience lorsque la convention de Dublin sera remplacée par un instrument juridique communautaire. La Cour de justice sera alors compétente, conformément aux

²⁵ L'une des résolutions appelées « résolutions de Londres », adoptées par les ministres chargés des l'immigration le 30 novembre et le 1er décembre 1992. Elle n'a pas été publiée au *Journal officiel des Communautés européennes*.

²⁶ Voir le paragraphe 25 de la décision 1/97.

dispositions de l'article 68 et aux dispositions générales du traité qui la concernent. Cela permettra de disposer d'un mécanisme plus efficace pour régler les cas dans lesquels des décisions s'imposent sur des questions d'interprétation ainsi que pour sanctionner les éventuelles infractions.

47. Champ d'application: (1) personnes auxquelles est reconnue la qualité de réfugié. Certains États membres estiment que la convention s'applique aux personnes auxquelles est reconnue la qualité de réfugié dans un État membre et qui demandent ultérieurement asile à un autre État membre de la même façon qu'elle s'applique à n'importe quel demandeur d'asile. D'autres considèrent qu'elle n'est pas applicable aux personnes bénéficiant du statut de réfugié. Il est certain que la convention n'aborde pas les raisons pour lesquelles une personne bénéficiant du statut de réfugié peut souhaiter demander asile à un autre État membre. Le plan d'action reconnaît la nécessité de s'intéresser aux causes des mouvements secondaires des réfugiés et préconise l'entreprise de nouveaux travaux afin de résoudre de manière satisfaisante la question de la protection des réfugiés qui changent de pays de résidence.
48. La Commission a déjà précisé sa position sur cette question dans le contexte de sa proposition révisée de règlement concernant le système Eurodac²⁷. Si des personnes auxquelles a été reconnue la qualité de réfugié dans un État membre se rendent dans un autre État membre et y demandent asile, c'est probablement parce que les réfugiés ne bénéficient pas du droit général de résider dans un État membre autre que celui dans lequel ils ont été reconnus et admis comme réfugiés²⁸. La Commission estime qu'il convient de remédier à cette situation en incluant les réfugiés dans le champ d'application d'un instrument fondé sur l'article 63, paragraphe 4, du traité définissant les circonstances dans lesquelles le ressortissant d'un pays tiers en situation régulière de séjour dans un État membre peut séjourner dans un autre État membre. Cette approche est conforme à la conclusion 15 du Conseil européen de Tampere qui indique qu'à terme, les règles communautaires devraient déboucher sur un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile.
49. Champ d'application: (2) Personnes en quête de formes subsidiaires de protection. La convention de Dublin ne s'applique qu'aux demandeurs d'asile, qui sont définis comme des personnes sollicitant une protection au titre de la convention de Genève en invoquant la qualité de réfugié au sens de l'article 1er de la convention de Genève. Elle ne s'applique pas aux personnes qui demandent à bénéficier d'une protection en vertu exclusivement de la Convention européenne des droits de l'homme ou d'autres dispositions internationales ou nationales. Plusieurs États membres ont jugé préoccupant que les règles de la convention de Dublin en matière de responsabilité ne couvrent pas efficacement, ou pas du tout, le cas des personnes qui, ou bien, retirent leur demande d'asile pour solliciter une protection à un autre titre, ou bien ne présentent jamais une demande d'asile et ne sollicitent dès le départ qu'une forme subsidiaire de protection.

²⁷ COM(2000)100.

²⁸ La question du transfert de responsabilité en ce qui concerne les réfugiés est abordée dans l'Accord européen de 1980 sur le transfert de la responsabilité à l'égard des réfugiés. Cet accord du Conseil de l'Europe n'établit pas un droit de circulation entre les États pour les réfugiés mais il repose sur le principe du transfert de la responsabilité d'un réfugié reconnu comme tel par un État après un séjour de deux ans dans un second État, à condition que les autorités de ce dernier État y consentent.

50. Les dispositions existantes pour traiter les demandes de protection qui ne reposent pas sur la définition du réfugié adoptée dans la convention de Genève varient, à l'heure actuelle, considérablement entre les États membres et dans certains États membres, il n'existe même aucune disposition formelle. Les conclusions de Tampere préconisent que le régime d'asile européen commun comprenne des mesures relatives à des formes subsidiaires de protection offrant un statut approprié à toute personne nécessitant une telle protection. La Commission a déjà indiqué qu'à son avis, il existait de solides arguments en faveur de l'adoption d'une procédure unique pour l'examen de toutes les questions de protection soulevées par un cas individuel, mais elle a aussi noté qu'il restait encore beaucoup à faire pour définir les types de cas à couvrir par des mécanismes de protection complémentaires²⁹. Des progrès devront avoir été accomplis dans ce domaine avant que puisse être envisagée la moindre extension du champ d'application *ratione personae* du système de détermination de la responsabilité à l'égard des demandeurs d'asile.
51. Problèmes résultant des différences entre les politiques et les pratiques suivies par les États membres. Les difficultés examinées plus haut sont liées à des facteurs qui rendent malaisé pour les États membres d'appliquer les critères de détermination de la responsabilité fixés par la convention de Dublin à un nombre important de cas et de façon cohérente. Toutefois, même lorsque les États membres concernés sont en mesure de s'accorder sur le fait qu'un demandeur d'asile doit être transféré de l'État auprès duquel il a déposé sa demande vers celui qui est responsable d'après les critères énoncés dans la convention, il peut exister des obstacles qui empêchent la réalisation du transfert. Les tribunaux nationaux se sont montrés disposés à intervenir dans des cas où la législation ou les pratiques en matière d'asile de l'État membre vers lequel le demandeur devait être transféré diffèrent sensiblement de celles du premier État membre³⁰. En particulier, des approches différentes en ce qui concerne l'application de la convention de Genève dans des cas où la demande d'asile est fondée sur la crainte d'une persécution par des tiers autres que l'État, et aussi en ce qui concerne l'interprétation de la notion de pays tiers sûr, ont incité les tribunaux nationaux à intervenir et à bloquer des transferts. Cela montre que des progrès insuffisants ont été réalisés dans la voie du rapprochement des législations concernant l'asile au sein de l'Union européenne, dans le cadre des dispositions intergouvernementales introduites par le traité de Maastricht. Par exemple, si la position commune de 1996 concernant l'application harmonisée du terme "réfugié"³¹ a apporté à certains égards des indications utiles pour l'application de la Convention de Genève, elle n'a pas permis d'établir la base d'une approche commune de la question de la persécution par des tiers autres que l'État, qui reste une question politique fondamentale. Elle ne pourra être résolue en légiférant pour remplacer la convention de Dublin par des dispositions ayant pour effet de retirer aux États membres le droit que leur accorde actuellement l'article 3, paragraphe 4, de cette convention d'examiner une demande d'asile même si cet examen ne leur incombe pas en vertu des critères définis par la convention. La solution au problème se trouve plutôt dans une application satisfaisante des dispositions relatives à l'asile du traité d'Amsterdam conformément au plan d'action

²⁹ Paragraphe 11 du document intitulé: « Vers des normes communes en matière de procédure d'asile » (voir la note 6 de bas de page).

³⁰ Voir en particulier, au Royaume-Uni, l'affaire « R v Secretary of State for the Home Department ex parte Lul Omar Adan, Sittampalan Subaskaran and Hamid Aitseguer » (23 juillet 1999) INLR 362 at 368E.

³¹ Position commune du 4 mars 1996 définie par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne et concernant l'application harmonisée du terme « réfugié » dans l'article 1 de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, JO L 63 du 13.3.1996.

et aux conclusions de Tampere. Le paragraphe 13 de ces conclusions stipule que le Conseil européen est convenu d'oeuvrer à la mise en place d'un régime d'asile européen commun, fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève. Le paragraphe 14 indique nettement que ce régime devrait comporter, outre une méthode claire et opérationnelle pour déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile, des normes communes pour une procédure d'asile équitable et efficace, des conditions communes minimales d'accueil des demandeurs d'asile, et le rapprochement des règles sur la reconnaissance et le contenu du statut de réfugié, et qu'il devrait être complété par des mesures relatives aux formes subsidiaires de protection. Des progrès doivent incontestablement être réalisés dans tous ces domaines.

52. Difficultés diverses. Un certain nombre d'autres difficultés ont été rencontrées dans la mise en oeuvre de la convention de Dublin. Son texte manque de clarté par endroits (par exemple en ce qui concerne son application au transit par un pays tiers après une entrée initiale dans l'UE), alors que dans d'autres, il nécessite une mise à jour (par exemple l'article 7 qui a anticipé l'adoption de la convention relative aux frontières extérieures et n'est pas totalement cohérent avec les règles Schengen concernant le contrôle des frontières extérieures). Certaines des mesures qui sont incluses dans les règles de mise en oeuvre seraient plus adaptées à l'instrument de base (par exemple, les principes fondamentaux relatifs aux moyens de preuve). Le présent document de travail n'a pas pour objet d'examiner chacune de ces questions, mais il convient de noter qu'il existe des possibilités d'amélioration de nature technique.

IV: CONCLUSIONS ET OPTIONS ENVISAGEABLES POUR LA FUTURE LÉGISLATION

Résumé des constatations faites sur la convention de Dublin

53. Un certain nombre de conclusions peuvent être dégagées de l'analyse qui précède. La convention de Dublin peut être considérée comme un succès ou un succès potentiel sur les points suivants:
- dans l'ensemble, elle atteint son objectif fondamental qui est d'éviter que les demandeurs d'asile ne se trouvent "en orbite" entre les États membres, sans qu'aucun d'eux ne se reconnaisse responsable (bien que la lenteur actuelle du fonctionnement du système puisse mettre les demandeurs d'asile dans une position peu satisfaisante);
 - les règles de réadmission qui sont destinées à remédier au problème des demandes d'asile présentées dans différents États membres pourront être extrêmement efficaces après l'introduction du système Eurodac.

L'application de la convention soulève toutefois plusieurs préoccupations sérieuses:

- des éléments indiquent que le système fonctionne trop lentement, ce qui est incompatible avec l'objectif de l'accélération des procédures d'asile;
- il est fondamentalement difficile de réunir les éléments de preuve nécessaires pour prouver quel État membre est responsable de la présence d'une personne sur le territoire de l'Union européenne. Lorsque les preuves documentaires existent, leurs détenteurs sont incités à les détruire. Il n'existe généralement aucune preuve

en cas d'entrée irrégulière et le système Eurodac ne devrait être que d'une utilité limitée pour résoudre ce problème. Lorsqu'il n'existe que des preuves indiciaires, les points de vue divergent sur la façon de les exploiter. Il semble en résulter que dans la grande majorité des cas, l'État membre dans lequel la demande d'asile a été présentée est contraint, à plus ou moins longue échéance, d'accepter la responsabilité de son examen, en vertu des dispositions de l'article 8 de la convention;

- dans certains cas où il est aisé de déterminer quel est l'État responsable en vertu des règles fixées par la convention, des différences entre les politiques et les pratiques nationales en matière d'asile posent néanmoins des problèmes;
- il est difficile d'établir à l'heure actuelle si la convention a des effets positifs suffisants pour justifier les ressources qui sont consacrées à sa mise en oeuvre.

54. Plusieurs initiatives pourraient contribuer à améliorer la situation:

- l'introduction du système Eurodac devrait non seulement contribuer de façon décisive à l'application des règles de réadmission prévues par la convention de Dublin, mais réduire aussi les problèmes qui se posent actuellement au sujet des éléments de preuve nécessaires à l'application des critères de responsabilité. Il convient toutefois de souligner que le système Eurodac ne permettra pas de résoudre totalement le problème de la preuve dans le contexte des règles relatives à la responsabilité;
- la communautarisation de la politique en matière d'asile garantit que les mécanismes communautaires, y compris la Cour de justice, permettront d'assurer une interprétation uniforme et une application cohérente de la législation;
- à moyen terme, la mise en place du régime d'asile européen commun préconisé dans les conclusions de Tampere supprimera les principales différences existant entre les politiques et les pratiques des États membres qui peuvent actuellement gêner les transferts.

Formules susceptibles de remplacer le système de la convention de Dublin

55. La Commission a déjà affirmé précédemment qu'il convenait de saisir l'occasion fournie par l'introduction des dispositions du nouveau traité pour déterminer s'il y a lieu d'opter pour une approche fondamentalement différente de la question de la responsabilité de l'examen des demandes d'asile³². L'adoption d'une telle approche impliquerait l'introduction d'un système ne reposant pas sur le principe de l'attribution de la responsabilité de l'examen de toute demande d'asile présentée ultérieurement à l'État membre responsable de la présence du demandeur sur le territoire de l'Union. Ce système devrait être viable et reposer sur des principes cohérents et justifiables.
56. Il faut reconnaître qu'il n'est pas facile de trouver beaucoup de modèles qui répondent à ces critères :

³² Document de travail de la Commission intitulé: « Vers des normes communes en matière de procédures d'asile », SEC(1999) 271 final, Bruxelles, 3.3.1999, paragraphe 5(1).

- Un système attribuant la responsabilité de la prise en charge d'un demandeur d'asile au dernier pays de transit connu au sein de l'UE. Ce type d'approche a parfois été préconisé parce que, dans certains cas, s'il ne dispose pas de preuves lui permettant de démontrer par quel État membre un demandeur d'asile est entré dans le territoire de l'Union, un État membre peut par contre prouver de quel État membre il venait lorsqu'il est entré sur son territoire. Un système attribuant la responsabilité au dernier pays de transit connu ne reposerait toutefois pas sur un principe justifiable puisqu'il pénaliserait en fait les États pour la suppression des frontières intérieures.
- Un système reposant sur un aspect du parcours suivi par le demandeur d'asile pour immigrer autre que l'État membre responsable de son entrée sur le territoire de l'Union européenne. Un tel système serait probablement arbitraire du fait qu'il n'existe aucun autre critère d'immigration très évident à employer. Il ne serait, en outre, pas plus facile à mettre en oeuvre que le système actuel puisque la preuve que ce critère a été rempli continuerait à constituer un problème crucial.
- Un système reposant sur le pays ou l'origine du demandeur. L'approche la plus radicale qui a été suggérée est peut-être celle envisageant d'attribuer à un État membre particulier la responsabilité de la prise en charge de tous les demandeurs d'asile d'un pays ou d'une origine donnés. Une telle proposition serait certainement controversée étant donné ses conséquences démographiques. Même si l'on s'efforçait de tenir compte des liens culturels et historiques, un système de ce type s'accompagnerait d'un certain arbitraire. Il aurait en particulier peu de chance d'assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres du fait qu'une crise dans un pays d'origine donné imposerait une très lourde charge à un seul État membre.
- Un système basé sur l'attribution de la responsabilité en fonction de l'endroit où la demande d'asile est présentée. Un autre modèle qui a recueilli une certaine adhésion, surtout auprès du secteur non gouvernemental, est celui consistant à attribuer la responsabilité au premier État membre dans lequel une demande d'asile est présentée tout en maintenant les règles de réadmission pour empêcher le demandeur d'asile de déposer des demandes dans plusieurs États membres. Les partisans de ce modèle font valoir qu'il supprime les règles complexes et bureaucratiques prévues par la convention de Dublin en matière de responsabilité qui, en pratique, n'ont pas bien fonctionné, tout en s'attaquant au problème des demandes d'asile multiples. Cette approche ne permet toutefois pas d'atteindre, ou ne vise pas, certains des autres objectifs possibles qui ont été examinés dans la section II. Elle n'établit évidemment pas de lien entre la responsabilité du contrôle de la frontière extérieure et celle du traitement de toute demande d'asile présentée ultérieurement. Elle ne cherche pas non plus à refuser au demandeur d'asile la liberté de choisir l'État membre auprès duquel il souhaite présenter sa demande, ni à s'attaquer au problème du "forum shopping".

Conclusions

57. Compte tenu des informations déjà disponibles, il est évident que la convention de Dublin n'a pas fonctionné aussi bien, dans la pratique, que ses auteurs l'espéraient. Les critiques les plus fréquentes sur la mise en oeuvre de la convention ont été résumées à la section III du présent document, et la Commission a indiqué qu'elle était prête à

coordonner une évaluation concrète plus détaillée, afin d'obtenir une image d'ensemble du fonctionnement de la convention.

58. Aucun système d'attribution de la responsabilité de la prise en charge des demandeurs d'asile ne pourra jamais atteindre l'ensemble des objectifs possibles analysés à la section II du présent document de travail. Il sera donc nécessaire de faire certains choix politiques. La Commission estime que tout système d'attribution de la responsabilité devra garantir que toute demande d'asile sera examinée par l'un des États membres, mais qu'il est légitime d'empêcher les demandeurs d'asile d'introduire des demandes multiples, successivement ou concurremment, dans différents États membres. Un système de partage des responsabilités en ce qui concerne les demandeurs d'asile ne doit manifestement pas peser sur la réalisation de l'objectif du traité relatif à la promotion d'une répartition équilibrée des efforts entre les États membres, bien que la réalisation de cet objectif nécessite toute une série de mesures et qu'elle soit facilitée par la mise en place d'un régime d'asile européen commun. Il conviendra de déterminer, à la lumière des évaluations qui auront lieu, dans quelle mesure un mécanisme d'attribution de la responsabilité du traitement des demandes d'asile peut effectivement répondre aux autres objectifs examinés dans le présent document.
59. Il ne semble pas y avoir beaucoup d'autres solutions viables à part le système actuel. L'approche qui consiste à attribuer la responsabilité en fonction de l'endroit où la première demande d'asile a été introduite présente au moins le mérite de la clarté, mais elle nécessitera un choix entre différents objectifs, qui peuvent être considérés comme également importants. Ce modèle pourrait certainement permettre de mettre en place un système clair et viable répondant à un certain nombre d'objectifs: rapidité et certitude, éviter les réfugiés en orbite, traitement du problème des demandes d'asile multiples et garantie de l'unité familiale. Toutefois, il nécessiterait une harmonisation dans d'autres domaines tels que les procédures d'asile, les conditions d'accueil, l'interprétation de la définition du terme "réfugié" et la protection subsidiaire pour réduire les facteurs qui inciteraient éventuellement les demandeurs d'asile à choisir entre les États membres au moment où ils introduisent leur demande.