

Union européenne- La protection des réfugiés menacée

Bilan du programme de Tampere sur le droit d'asile

Juin 1999 – Mai 2004

(...) Ceux qui émigrent aujourd'hui le font pour les mêmes raisons que les dizaines de millions de personnes qui quittèrent jadis le continent européen : ou bien ils fuient la guerre et l'oppression, ou bien ils espèrent trouver ailleurs une vie meilleure. Ceux qui sont obligés de partir, les réfugiés qui fuient car ils craignent pour leur sécurité, nous en sommes tous, collectivement, juridiquement et moralement responsables. La Convention de 1951 sur les réfugiés régit la protection qui doit leur être accordée.

Toutefois, quand les réfugiés ne peuvent même pas pénétrer dans un pays pour demander l'asile, sont détenus interminablement dans de mauvaises conditions ou sont refoulés en raison d'interprétations trop restrictives de la Convention, le système ne fonctionne plus. Les promesses faites dans la Convention ne sont pas tenues. Le système européen de gestion des demandes d'asile doit être doté de ressources suffisantes pour que les demandes soient examinées rapidement, de façon transparente et sans discrimination, pour que les réfugiés soient protégés et que l'on trouve les moyens de les aider (...).

Kofi Annan, Secrétaire Général des Nations unies, Parlement européen 29 janvier 2004

- **Les objectifs de Tampere : un tournant dans le processus d'harmonisation.**

Le discours prononcé par le Secrétaire Général des Nations unies devant le Parlement européen le 29 janvier 2004 a été perçu comme un appel ultime lancé aux gouvernements européens afin qu'ils reviennent à l'esprit du Conseil européen de Tampere de 1999 et qu'ils mettent un terme aux politiques restrictives mises en application jusqu'à présent. En effet, s'agissant d'un programme ambitieux et fondé sur le respect des normes juridiques internationales, le programme de Tampere avait suscité l'enthousiasme de la société civile. Le système d'asile européen devait mettre un terme aux grandes disparités qui caractérisent les systèmes d'asile et offrir un niveau de protection harmonisé solidement ancré dans les principes du droit international. Le conseil de Tampere a été perçu comme un tournant dans le processus d'harmonisation : les gouvernements ont notamment réaffirmé le « *respect absolu du droit de demander asile* » et ont reconnu la nécessité pour le système européen commun d'asile de reposer sur l'« *application intégrale et globale de la Convention de Genève* » et, par conséquent, de garantir le respect du principe de non refoulement. L'Union a négocié une gamme d'instruments législatifs permettant de définir des normes minimales en matière de politique d'asile.

Amnesty International surveille de façon constante l'évolution des législations en vertu du programme de travail fixé à Tampere et soumet régulièrement des documents au Conseil¹. Ce rapport fournit une vue d'ensemble des préoccupations d'Amnesty International et cherche à savoir si, une fois la première phase d'harmonisation atteinte au 1^{er} mai 2004, l'évolution législative correspond aux engagements pris à Tampere ainsi qu'aux objectifs initialement fixés. Le but de ce document n'est pas de fournir une évaluation globale de tous les instruments adoptés, mais de se concentrer sur ceux dont Amnesty International se préoccupe plus particulièrement. Il fournit des lignes directrices qui peuvent servir de base pour le suivi du processus de transposition.

- **La dégradation des normes internationales**

Le rapport reconnaît une certaine amélioration au sein des instruments examinés mais le bilan général est plutôt négatif du point de vue des droits humains. Les Etats membres se sont déclarés satisfaits de l'harmonisation du droit d'asile, achevée dans les délais prévus, soit avant la date butoir du 1^{er} mai 2004. Cette réaction est compréhensible dans la mesure où cette harmonisation ouvrira la voie à d'autres évolutions, dans un cadre institutionnel nouveau, l'initiative revenant à la Commission, l'adoption se faisant par un vote du Conseil à la majorité qualifiée et du Parlement selon la procédure de co-décision. Cependant, cette euphorie ne dissimule pas que l'engagement des Etats membres à l'égard des droits humains prononcé à Tampere a été gâché en raison d'une détérioration constante des droits des réfugiés et d'un renforcement des contrôles, ce qui, lorsque ceux-ci sont poussés à l'extrême, révèle un désintéressement total du drame vécu par les victimes de persécution, de la guerre ou de la violence.

Au cours de la première phase d'harmonisation échue au mois de mai 2004, les Etats membres ont montré leur manque d'ambition et de volonté politique. Malgré un engagement tant sur le plan juridique que politique à ajuster leurs systèmes nationaux aux normes minimales communes, les Etats membres ont montré leurs limites à accepter les propositions de compromis les contraignant à adapter leurs systèmes nationaux ; le vote à l'unanimité au Conseil a amplifié cette tendance. Le système européen commun d'asile a été pris en otage par les agendas nationaux et la plupart des instruments n'amènent qu'une très faible amélioration au niveau européen ; ils renvoient aux législations nationales en ce qui concerne la plupart des questions cruciales. La prolongation des négociations a également conduit à un état de fatigue palpable et a porté un coup sévère à l'implication des Etats membres. Au cours des derniers mois, les plus influents ont fait preuve d'un regain d'intérêt pour la coopération intergouvernementale. Malgré les engagements pris en vertu de la Constitution nouvellement adoptée, Amnesty International craint que dans la pratique, les Etats membres ne dérogent aux engagements pris en application du Traité d'Amsterdam, la méthode intergouvernementale étant caractérisée par un manque de transparence et une approche globalement restrictive.

- **Se tourner vers l'avenir**

Si le bilan général du programme de Tampere est négatif en matière d'asile, le rôle décisif de la Cour de Justice des Communautés européennes laisse entrevoir une lueur d'espoir concernant l'amélioration des normes minimales évoquées. Les récentes discussions entre les Etats membres et la Commission au sujet de la nécessité d'examiner les moyens de mieux gérer l'entrée sur le territoire de l'Union des personnes ayant besoin d'une protection internationale peuvent laisser présager des évolutions positives. Il a notamment été suggéré de développer des *procédures d'entrée protégée*, des *programmes de réinstallation* ainsi que le principe de « *protection dans la région d'origine* ». Amnesty International estime que ces instruments ont une valeur certaine et serait prête à encourager ces initiatives sous réserve que ces instruments ne soient jamais utilisés à titre de substituts (politiques comme juridiques) aux droits inaliénables dont dispose tout réfugié ou demandeur d'asile en raison de l'obligation de protection d'un Etat signataire de la Convention relative au statut des réfugiés.

Tandis que l'approche purement défensive et axée sur le contrôle adoptée à l'égard des migrations forcées s'est avérée inefficace tant sur le plan intérieur qu'extérieur, la plupart des évolutions futures dépendront de la volonté politique des Etats membres de sortir de l'impasse actuelle. L'Union devrait saisir l'occasion que représente la Constitution nouvellement adoptée et la seconde phase de l'harmonisation pour renforcer encore davantage le processus d'intégration dans le domaine de la justice et de la politique intérieure et pour établir une politique commune en matière d'asile qui soit ambitieuse, cohérente et axée sur la protection.

¹ Le Bureau européen d'Amnesty International a rédigé des commentaires sur chacun de ces instruments, consultables sur le site www.amnesty.eu.org.

UN SYSTEME EUROPEEN COMMUN D'ASILE

I. La protection temporaire²

La directive définissant des normes minimales permettant l'octroi de la protection temporaire a été le premier instrument concret du programme d'action de l'Union en matière d'asile à être adopté en juillet 2001³. Le mécanisme prévoit des solutions temporaires, lorsque un important groupe de personnes fuyant des persécutions, un « *afflux massif* », arrive sur le territoire de l'Union. Cette mesure a été élaborée à partir de l'exemple du conflit en Bosnie et au Kosovo dans les années 1990 et des différentes réponses mises en œuvre. Face à cet afflux massif de personnes, les pays européens et l'Union en tant qu'institution n'ont pas été en mesure de formuler une réponse collective cohérente. La directive prévoit des mécanismes visant à déterminer quand et comment décider de mettre en place, de réviser ou de mettre un terme à un régime de protection temporaire et visant à déterminer quelles normes de traitement doivent être accordées aux bénéficiaires.

- **Valeur ajoutée**

Amnesty International comme le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) considère favorablement certains aspects du régime de protection temporaire prévus par la directive notamment le fait que la protection temporaire n'anticipe ni ne remplace la reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention de Genève de 1951, mais que ce régime représente uniquement un instrument pratique visant à répondre à des besoins urgents de protection dans des circonstances d'afflux massif et jusqu'à ce que les personnes concernées puissent bénéficier de l'asile demandé sur le principe de l'examen au cas par cas. En outre, la durée limitée de la protection temporaire permet un examen des demandes d'asile et évite que cette mesure d'urgence ne soit appliquée indéfiniment. L'établissement, la mise en œuvre et la cessation de la protection temporaire seront décidés à partir de critères et d'évaluations communs qui tiendront compte des données du HCR.

- **Préoccupations**

A l'instar du HCR⁴, Amnesty International estime que certains éléments peuvent saper le mécanisme de protection temporaire. Le champ d'application de la protection temporaire a été étendu de telle sorte que celle-ci puisse être accordée en cas d'afflux massif « *imminent* » de personnes déplacées⁵. En d'autres termes, **les Etats membres peuvent décider de mettre en application la mesure de protection temporaire avant l'arrivée d'un afflux massif de personnes sur le territoire de l'Union**, soit dès lors que l'on peut s'attendre à ce qu'un tel mouvement se produise (bien qu'il faille que le risque soit important). Cela serait contraire à l'idée de la directive, élaborée dans le but d'instaurer des mesures en réaction à des situations d'urgence et non par anticipation de celles-ci. Amnesty International insiste sur le fait que le recours au régime de protection temporaire devrait rester limité à des situations d'urgence et ne pas avoir lieu par anticipation d'un afflux massif de personnes et que ce régime ne devrait être appliqué que lorsqu'il est démontré que les systèmes de procédure individuelle sont congestionnés et se trouvent, par conséquent, dans l'incapacité de fonctionner correctement.

Concernant les droits des personnes bénéficiant du régime de protection temporaire, Amnesty International déplore les restrictions à certains droits essentiels. En effet, **l'accès au marché du travail**⁶ et le **droit au regroupement familial**⁷ sont soumis à de telles restrictions. En outre, les bénéficiaires ne

² Réponse d'Amnesty International à la proposition de la Commission européenne sur la Protection Temporaire, septembre 2000.

³ Directive 2001/55/ECE du 20 juillet 2001, relative aux normes minimales en matière de protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées ainsi qu'aux mesures permettant de favoriser la répartition des efforts fournis par les Etats membres afin d'accueillir les personnes concernées et assumer les conséquences impliquées de ce fait.

⁴ HCR, Tool Box on Asylum Matters, 2003.

⁵ Article 5 de la directive du Conseil 2001/55/CE

⁶ Article 12.

⁷ Article 15.

jouissent pas du droit de libre circulation sur l'ensemble du territoire de l'Union et il n'est pas clairement spécifié qu'ils bénéficient du droit de se déplacer librement à l'intérieur de l'Etat membre qui les accueille. Cette question est par conséquent laissée à l'entière discrétion des Etats membres.

A la date d'échéance de la période de protection temporaire, les Etats membres sont habilités à organiser le retour des personnes qui ne peuvent bénéficier d'une autre forme de protection⁸. Pour la première fois, la question des retours a été abordée au niveau de l'Union et cette solution n'est pas, en l'état, aussi complète qu'elle devrait l'être, en ce qui concerne la mise en place de la procédure de renvoi et les droits des personnes qui font l'objet d'un retour forcé. Amnesty International rappelle à cet égard que les Etats membres doivent continuer à se conformer aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international des réfugiés et du droit international des droits de l'homme.

II. Conditions d'accueil des demandeurs d'asile⁹

La *directive relative aux normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile* a été adoptée en janvier 2003¹⁰ et prendra effet dès sa transposition dans le droit national de 13 Etats membres, au plus tard au mois de février 2005 : l'Irlande et le Danemark ont émis le souhait de s'exclure de cette mesure au titre des Protocoles annexés au traité de Maastricht. Cette mesure a pour but de veiller à ce que les demandeurs d'asile bénéficient d'un niveau de vie digne au sein de l'Union, quel que soit leur pays d'accueil. Obligeant d'une part les Etats membres à fournir aux demandeurs des conditions de vie identiques, la directive devrait par ailleurs permettre de soulager les pays plus attractifs qui reçoivent un nombre plus élevé de demandeurs, en garantissant un traitement égal au sein de l'Union.

• Valeur ajoutée

Amnesty International partage la position du HCR qui considère avec satisfaction certains aspects positifs de la directive et notamment l'obligation incombant aux Etats membres de préciser aux demandeurs d'asile, dès leur arrivée, leurs droits et leurs responsabilités ainsi que l'obligation de leur fournir des informations sur les organisations ou les groupes de personnes qui assurent une assistance juridique spécifique¹². La directive prévoit également qu'il soit fourni aux demandeurs des certificats prouvant qu'ils bénéficient du système d'asile et indiquant la durée légale de leur séjour dans le pays d'accueil¹³. Amnesty international accueille également favorablement les dispositions matérielles concernant la garantie du droit à l'éducation pour les mineurs¹⁴, de l'accès aux soins d'urgence pour tous¹⁵ et la reconnaissance des besoins particuliers des personnes vulnérables¹⁶.

• Préoccupations

N'ayant qu'un mandat limité en matière de droits économiques et sociaux, Amnesty International se limite à commenter les dispositions concernant la détention. Amnesty International rappelle à cet égard qu'**aucun demandeur d'asile ne devrait être placé en détention**. Aucun demandeur d'asile ne doit être détenu sans qu'il ait été prouvé que sa mise en détention est nécessaire, légale et fondée sur l'un des motifs réputés légitimes en vertu des normes internationales. En outre, dans aucun cas, la détention ne doit être prolongée au-delà de la durée strictement nécessaire. Tout demandeur d'asile doit avoir la possibilité de bénéficier d'un réexamen de sa mise en détention lors d'une audience prompte, équitable et individuelle, devant une autorité judiciaire ou un équivalent dont le statut et l'ancienneté garantissent au mieux la compétence, l'impartialité et l'indépendance. Amnesty International s'oppose aux pratiques

⁸ Article 22.

⁹ *Amnesty international. Detention of asylum seekers in the European Union*, décembre 2000.

¹⁰ Directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative aux normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres.

¹² Article 5 de la directive du Conseil 2003/9/CE.

¹³ Article 6.

¹⁴ Article 10.

¹⁵ Article 15.

¹⁶ Chapitre IV.

consistant à placer en détention des demandeurs d'asile lorsque des conditions de sécurité adéquates et effectives ne sont pas garanties ou respectées.

Concernant les autres dispositions, Amnesty International partage l'avis du HCR selon lequel certaines dispositions sont rédigées d'une façon ambiguë qui laisse trop de place à l'interprétation des Etats membres¹⁷. C'est plus particulièrement le cas des exceptions à certaines de ces mesures. Les demandeurs d'asile qui sollicitent l'asile ou la protection subsidiaire à la frontière peuvent faire l'objet de modalités d'accueil différentes¹⁸. Pourtant, le HCR estime que les droits et avantages essentiels qui sont accordés aux demandeurs d'asile doivent reposer sur leurs besoins, quelles que soient les raisons qui les poussent à demander asile. En outre, le regroupement familial n'est possible qu'en vertu d'une définition très restreinte du terme « famille » qui se limite au conjoint et enfants mineurs¹⁹. Les autres membres de la famille ne pourront rejoindre leurs parents que si l'Etat membre qui les accueille l'autorise. L'interdiction de l'accès au marché du travail pendant une période de temps donnée est également regrettable²⁰. Les Etats membres demeurent libres de déterminer combien de temps ils empêcheront les demandeurs d'asile d'accéder au marché du travail. Le HCR estime que tout demandeur doit avoir la possibilité d'accéder au marché du travail six mois au plus tard après avoir déposé sa demande, ce qui faciliterait leur intégration au sein des communautés locales, réduirait les frais de procédure et leur permettrait de mieux se préparer à leur retour, dans les cas où la demande est finalement refusée.

Dernier motif de préoccupation, les dispositions permettant de sanctionner par le retrait ou la suspension des conditions minimales d'accueil certains types de comportements mal définis²¹. Amnesty International soutient la dénonciation par le HCR de l'inclusion d'une disposition qui permet aux Etats membres de refuser les conditions d'accueil aux demandeurs d'asile ayant déposé leur demande tardivement. La directive ne prend pas suffisamment en compte les circonstances personnelles justifiant un dépôt tardif d'une demande, notamment pour des personnes ayant été victimes de tortures ou ignorant les conditions requises pour la procédure. Le HCR reste par ailleurs préoccupé par le fait que la directive permet le retrait de tous les avantages (à l'exception des soins médicaux d'urgence) aux demandeurs d'asile qui enfreignent les règles en vigueur dans les centres d'accueil ou qui ne respectent pas certaines obligations de rendre des comptes. Il n'existe aucun intérêt à priver les demandeurs d'asile de leurs droits, il y a au contraire un risque que soient engendrées des conséquences humanitaires et sociales indésirables. Dans de tels cas, les demandeurs devraient être soumis aux mêmes mesures que les nationaux et les migrants résidant régulièrement qui se trouvent dans une situation identique.

III. Le mécanisme de partage de la responsabilité²²

• De Dublin I à Dublin II

La Convention de Dublin adoptée le 15 juin 1990 a pour objectif d'établir des mécanismes permettant de déterminer quel Etat membre est responsable de l'examen d'un dossier donné de demande d'asile²³. Les Etats membres ont éprouvé des difficultés à mettre en œuvre ces mécanismes ainsi que le transfert des demandeurs d'asile. Les tribunaux britanniques ont, par exemple, interdit au Royaume-Uni d'envoyer des demandeurs vers la France et l'Allemagne en raison des différences d'application de la Convention de Genève entre ces pays²⁴. La Cour européenne des Droits de l'Homme a condamné la situation dite de « réfugié en orbite » et s'est prononcée en faveur d'un partage clair des responsabilités entre les Etats membres²⁵. En 2001, dans un document de travail sur l'application de la Convention de

¹⁷ HCR Tool Box 2003.

¹⁸ Article 14.

¹⁹ Article 2 (d)

²⁰ Article 11.

²¹ Article 16.

²² Commentaires d'Amnesty International sur la proposition de la Commission de voter un règlement du Conseil qui établirait les critères et les mécanismes permettant de réputer un Etat membre responsable de l'examen d'un dossier de demande d'asile déposé dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers.

²³ JOCE 19/08/1997.

²⁴ Décision du 19 décembre 2000. Chambre des Lords. Regina vs. Secretary of State for the Home Department ex parte Adan and Aitsegeur.

²⁵ Décision du 7 mars 2000. Demande n°43844198 : T.I contre le Royaume-Uni.

Dublin²⁶, la Commission européenne a mis en relief son dysfonctionnement. Par la suite, la Commission a proposé un projet de règlement visant à améliorer le système actuel²⁷. Le nouveau règlement, souvent nommé « *Dublin II* », a été adopté en février 2003. La mise en application de *Dublin II* est facilitée par le système *Dublinet* et le règlement *Eurodac*. Le système européen *Eurodac* permet de regrouper et de comparer les empreintes digitales des demandeurs d'asile. *Dublinet* est un réseau électronique de canaux de transmission entre les autorités nationales qui traitent les dossiers des demandeurs d'asile. Le réseau est opérationnel depuis le 1^{er} septembre 2003 dans les Etats membres ainsi qu'en Norvège et en Islande. Il permet aux autorités nationales chargées d'examiner les demandes d'échanger des données concernant les demandeurs afin de déterminer quel Etat membre en aura la responsabilité.

Le règlement *Dublin II*²⁸ définit les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers. Il améliore relativement le contenu de Dublin I en ce qui concerne le recours à la clause humanitaire, le regroupement familial et les délais de traitement des demandes.

Cependant, Amnesty International regrette que **le règlement repose sur des principes tout aussi défaillants que ceux déjà énoncés dans la Convention de Dublin**. Selon ces principes, le demandeur d'asile ne peut pas choisir son pays d'accueil et tout Etat membre est autorisé à l'envoyer vers un pays tiers²⁹. En outre, le règlement a été fortement inspiré par le conflit qui a opposé la France et l'Angleterre au sujet de l'existence du centre de Sangatte. Amnesty International estime que le règlement encourage davantage les Etats membres à contrôler leurs frontières et les dissuade davantage de tolérer des demandeurs potentiels sur leur territoire. En effet, un Etat membre est responsable de l'examen de la demande d'une personne qui y aura séjourné depuis au moins cinq mois avant le dépôt de sa demande³⁰.

En outre, le règlement continue de s'articuler autour du principe dit d'autorisation, ce qui signifie que la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile revient à l'Etat membre qui a joué le rôle le plus déterminant concernant l'entrée du demandeur sur le territoire de l'Union ou son séjour sur ce territoire. Dans certains Etats membres, ce principe risque de ralentir le traitement des demandes et en outre, de mener à l'adoption de politiques visant à restreindre encore davantage l'accès à leur territoire, voire même à leur procédure d'asile. L'évaluation de l'application de la convention de Dublin menée par la Commission a établi que ce système constituait une perte de temps et impliquait des dépenses financières et administratives élevées. Elle a également démontré l'inefficacité de la procédure, moins de 2% des demandes ayant été traitées en application de la Convention. Amnesty International a demandé, à de nombreuses reprises, l'abandon du système actuel, de crainte que sa mise en application ne mène à des manquements au droit international des réfugiés et au droit international des droits de l'homme. A cet égard, Amnesty International, à l'instar du HCR³¹, exprime également ses inquiétudes quant au risque de répartition très inégale des demandes d'asile parmi les Etats membres et notamment ceux qui se trouvent à la périphérie du territoire de l'Union qui résulterait d'une application stricte des règles adoptées.

De surcroît, tout comme la Convention de Dublin, le règlement ne suffit pas à garantir à tous les demandeurs d'asile un accès efficace à la procédure d'asile, puisque les demandes de ceux dont on estime qu'ils viennent d'un « *pays tiers sûr* » peuvent ne pas être examinées, ce qui risque de se solder ensuite par un *refoulement*³². Amnesty International rappelle que, selon le droit international des réfugiés, le pays auprès duquel un demandeur dépose une demande d'asile a l'obligation d'étudier soigneusement la demande et de s'assurer que le réfugié ne sera pas exposé, de façon directe ou indirecte, à des persécutions. A la lumière des Conclusions du comité exécutif du HCR, EXCOM 15 (XXX), 58 (XL) et 87 (L), Amnesty International rappelle que la protection offerte par un « *pays tiers sûr* » ne doit pas être temporaire, ni être soumise à la discrétion de responsables des douanes, de l'immigration ou de la police : elle doit être effective et durable. Si et seulement s'il est prouvé qu'au regard du droit, un réfugié a déjà effectivement bénéficié d'une protection effective et durable dans ce pays, y compris, mais sans s'y limiter, la protection contre le *refoulement*, et qu'il bénéficierait encore

²⁶ Document de travail des services de la Commission européenne du 13 juin 2001, SEC (2001) 756

²⁷ COM (2001) 441 Final.

²⁸ Règlement du conseil (CE) N° 343/2003 du 18 février 2003 *Journal Officiel* L 050, 25/02/2003, pp.1-10.

²⁹ Article 3.

³⁰ Article 10.

³¹ Voir les observations du HCR sur cette proposition COM (2001) 441 final.

³² Article 3.3.

de cette protection s'il y retournait, ce réfugié peut, s'il paraît équitable et raisonnable d'agir ainsi, se voir demander de solliciter à nouveau la protection du pays.

Pour Amnesty International, l'application du concept de pays tiers sûr est plus préoccupante depuis l'élargissement de l'Union européenne, car les pays qui bordent les nouvelles frontières externes de l'Union ne proposent que de faibles garanties aux réfugiés.

IV. La directive relative à la qualification³³

La Directive du Conseil *concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts* a été formellement adoptée le 29 avril 2004. La directive énonce des règles minimales permettant de déterminer quels demandeurs de protection internationale peuvent bénéficier du statut de réfugié et lesquels peuvent bénéficier d'une protection subsidiaire. Elle a pour but de mettre un terme aux désaccords entre les Etats membres concernant l'interprétation de la Convention de Genève ainsi que de veiller à ce que chacun soit capable de fournir un niveau minimum de protection aux personnes qui ont réellement besoin d'une protection de la communauté internationale. Cette directive vise également à définir les obligations minimales qui doivent incomber aux Etats membres à l'égard des personnes auxquelles ils accordent la protection internationale. Ces obligations concernent notamment la durée et le contenu du statut découlant de la reconnaissance en tant que réfugié ou en tant que bénéficiaire de la protection subsidiaire.

- **Valeur ajoutée**

Premier résultat positif : après l'entrée en vigueur de la directive, l'octroi de formes de protection subsidiaire ne sera plus laissé à la discrétion des Etats membres. En effet, la directive les oblige à outrepasser les obligations qui leur incombent en vertu du droit international et à accorder le statut de protection subsidiaire à tout demandeur de protection internationale qui se trouve en dehors de son pays d'origine et ne peut y retourner parce qu'il a une crainte fondée d'y subir les atteintes graves énoncés ci-dessous :

- peine de mort ou exécution ;
- torture, traitements ou sanctions inhumains ou dégradants ;
- menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle ou en cas de conflit armé interne ou international ;

Les deux premiers motifs relèvent d'une simple codification du droit international actuellement en vigueur mais l'inclusion d'une obligation de protéger les personnes tombant dans ces catégories marque une avancée notable puisque les Etats membres devront accorder un véritable statut au lieu d'une simple protection contre le non-refoulement accordée jusqu'à présent sur la base de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Malheureusement, les négociations ont abouti à une dilution importante du troisième motif d'octroi de formes de protection subsidiaire. La portée a été restreinte et il incombe au demandeur d'établir qu'il a des raisons fondées de craindre pour sa vie personnellement. Bien que les raisons de ces menaces puissent ne pas être spécifiques à une personne, chaque personne doit cependant établir que, dans son cas particulier, les menaces sont fondées.

Etant donné la prise en compte des menaces personnelles de persécution par les formes de protection complémentaires, il est à craindre que la Convention de Genève soit laissée de côté à leur profit. Une interprétation large de la Convention de Genève permet de prendre en compte la plupart des personnes ayant besoin d'une protection internationale. Par conséquent, les formes de protection complémentaires

³³ Voir les Commentaires d'Amnesty International sur le projet de Directive concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, Bruxelles, octobre 2002.

ne devraient être utilisées que dans les cas où le demandeur ne correspond à aucune des catégories de motifs prévus par la Convention de Genève.

Deuxièmement, la directive reconnaît que les cas où la persécution est infligée par des acteurs non étatiques permettent l'octroi du statut de réfugié ou de formes de protection subsidiaire³⁴. Pour le HCR et la communauté des ONG, ceci reste l'élément essentiel de cette directive et met un terme aux désaccords qui opposaient les différents Etats membres et ont empêché la mise en application efficace du mécanisme de Dublin³⁵.

Amnesty International constate avec satisfaction que l'interprétation faite par la directive constitue une lecture correcte des obligations internationales qui incombent aux Etats membres en vertu de la Convention européenne des Droits de l'Homme. En effet, la Cour européenne des Droits de l'Homme n'a eu de cesse d'établir que la qualité de l'auteur des persécutions n'est pas déterminante en présence de violations de l'interdiction de la torture, ou de traitements ou châtiments inhumains ou dégradants.

Troisièmement, l'article 9 de la directive prévoit une harmonisation de l'interprétation de la notion de persécution, qui n'est pas expressément prévue par la Convention de Genève. Elle définit les situations de violence, de harcèlement qui correspondent à des persécutions au sens de la Convention de 1951. Elle fait de même pour les situations de poursuites, de discrimination, de refus de réparation judiciaire, ou de refus de remplir une obligation générale telle que le service militaire en déterminant quand elles se révèlent assimilables à des persécutions et fournit ainsi une base au statut de réfugié. Elle reconnaît que les persécutions peuvent être des actes dirigés contre des personnes en raison de leur sexe ou contre des enfants.

Quatrièmement, l'article 10 de la directive définit les éléments essentiels à prendre en compte lors de l'examen des cinq motifs de définition du réfugié (race, religion, nationalité, opinions politiques et appartenance à un groupe social). Cette dernière notion a fait l'objet d'importantes discussions parmi les Etats membres. La directive reconnaît que les membres de certains groupes sociaux, afin de pouvoir rentrer dans la qualification du statut de réfugié en cas de persécution, doivent soit partager une caractéristique innée ou une histoire commune, soit être perçus par la société comme possédant une identité propre. Dans ce contexte, le genre et l'orientation sexuelle sont pris en considération.

• Préoccupations

La notion de « *protection nationale* » au sens de l'article 7 constitue le premier élément de préoccupation. Tandis que la portée de la protection internationale a été clairement élargie et permettrait d'aller au delà de la pratique de certains Etats membres (tels que l'Allemagne et l'Autriche), cela est toutefois menacé par une définition extensive de *protection nationale*. La protection contre des persécutions ou des atteintes graves peut être assurée par « *l'Etat* » ou « *des partis ou organisations, y compris des organisations internationales, qui contrôlent l'Etat ou une partie substantielle du territoire de celui-ci* ».

Le HCR, certaines ONG et différents spécialistes ont sévèrement critiqué cette disposition. **Les autorités assimilées à des Etats ne sont et ne peuvent pas être parties à des instruments internationaux de défense des droits humains et ne peuvent par conséquent pas être tenues responsables d'un manquement aux obligations découlant du droit international des réfugiés et des droits de l'homme.** D'ailleurs, les autorités assimilées à des Etats s'avèrent bien souvent incapables d'exercer un contrôle durable et incontesté sur un territoire ou des régions susceptibles d'être attaquées par des forces gouvernementales. De même, comme ce fut le cas lors du massacre de Srebrenica, le fait pour un territoire d'être sous le contrôle total ou partiel d'une administration civile et/ou militaire des Nations unies ne doit jamais être considéré comme une garantie de protection.

Deuxièmement, Amnesty International, de concours avec le HCR³⁶, critique l'introduction de clauses dites de « retrait », lesquelles risquent en pratique de conduire à un élargissement de la portée de la clause d'exclusion et de cessation³⁷. La directive autorise en effet les Etats membres à **révoquer** le statut

³⁴ Article 6.

³⁵ Décision du 7 mars 2000. Application n°43844198: T.I against The United Kingdom.

³⁶ Voir également le rapport de l'ECRE: « Broken Promises-Forgotten principles, an ECRE evaluation of the development of EU minimum standards for refugee protection, Tampere 1999-Brussels 2004 ».

³⁷ Articles 14 et 19.

de réfugié ou à y **mettre fin** dans les cas où il existe de bonnes raisons d'estimer que le demandeur d'asile constitue une menace pour la sécurité de l'Etat membre dans lequel il réside, ou lorsque ayant été reconnu coupable d'un crime grave par un jugement définitif, il représente un danger pour la communauté des Etats membres.

Le HCR et Amnesty International estiment que ces dispositions sont contraires à la Convention de Genève et mélangent plusieurs dispositions visant différents objectifs. Un lien erroné a été établi entre les procédures de « *révocation* » et les références aux motifs énoncés à l'article 33.2 de la Convention qui prévoit des exceptions au principe de *non-refoulement*. En effet, l'article 33.2 prévoit d'empêcher un réfugié de se prévaloir de la disposition relative au *non-refoulement*, mais en aucun elle ne prévoit la perte ou le retrait de son statut. Amnesty International estime qu'il est pour le moins inquiétant de relier les conditions de révocation aux motifs énoncés dans l'article 33.2 et que cela risquerait d'entraîner des conséquences graves pour les personnes concernées, puisque dans la pratique, cela aboutira à un *refoulement*, malgré les garanties formelles du texte.

Par ailleurs, en l'absence d'une définition commune dans le droit communautaire de la notion de « *menace pour la sécurité de l'Etat membre* », de telles dispositions laissent place à une interprétation extensive et inadéquate. Amnesty International estime que dans les cas où un demandeur d'asile, à la suite d'une procédure menée en bonne et due forme, est suspecté d'avoir commis des crimes en vertu du droit international (ex : terrorisme, génocide, crimes de guerre, crime contre l'humanité, torture, exécutions extrajudiciaires et « disparitions »), il doit être signalé aux autorités judiciaires compétentes ou transféré dans un autre Etat membre afin d'y être jugé conformément aux règles et normes du droit international des droits de l'homme.

En dernier lieu, la directive codifie les droits et les habilitations inhérents à la protection subsidiaire et au statut de réfugié. Alors que s'agissant de réfugiés statutaires, la directive se limite à codifier le droit international déjà en vigueur, Amnesty International regrette que la directive n'aille pas au delà de la pratique déjà existante qui crée une forme de discrimination entre les réfugiés statutaires et les bénéficiaires de la protection subsidiaire dont les droits sont souvent moindres. Durant les négociations, Amnesty International a insisté sur le fait qu'ils devaient jouir des mêmes droits. Les deux catégories de personnes protégées ont les mêmes besoins et devraient se voir donner des chances égales en vue de réussir leur intégration dans le pays qui leur offre l'asile. La position d'Amnesty International repose sur la Recommandation E énoncée dans le l'Acte final de la Conférence des Plénipotentiaires, adopté par la Convention de 1951. Cette recommandation incite les Etats à accorder, « *dans la mesure du possible* », aux personnes auxquelles la Convention ne s'applique pas le traitement qu'elle prévoit.

La question de l'accès au marché du travail illustre de façon frappante cette forme de discrimination³⁸. Tandis qu'un réfugié est autorisé à travailler dès qu'il reçoit le statut, il revient à chaque Etat membre de décider pour les bénéficiaires de protection subsidiaire. En vertu de l'article 26.3, les Etats membres sont désormais autorisés à accorder la priorité aux citoyens de l'Union pendant une période de temps à déterminer en fonction du droit national.

Amnesty International déplore également la limitation du principe d'unité familiale³⁹ aux droits économiques et sociaux, ce qui risque d'exclure la protection contre le *non-refoulement*. Aucune législation communautaire ne s'applique actuellement au regroupement familial des bénéficiaires de la protection subsidiaire, faute de quoi cette question devient du ressort de la législation nationale. La validité du permis de séjour est limitée à une durée d'un an renouvelable sauf en cas d'obligation contraire pour des raisons majeures de sécurité nationale ou d'ordre public.

³⁸ Article 26.

³⁹ Article 23.

V. La directive relative aux procédures⁴⁰

Le 29 avril 2004, le Conseil *Justice, Affaires Intérieures* (JAI) a adopté une « *approche générale* » sur la proposition de directive relative aux *normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres*⁴¹. Le Conseil a décidé de consulter une nouvelle fois le Parlement européen sur la version de la directive substantiellement modifiée. La directive ne sera pas adoptée avant que le Parlement n'ait à nouveau donné son avis et que le Conseil ait eu la possibilité de l'examiner.

L'objectif de cet instrument est de réduire les inégalités qui existent entre les Etats membres en matière de procédures d'octroi ou de retrait du statut de réfugié. A cet égard, établir un seuil minimum égal au sein de l'Union européenne en introduisant des garanties à l'égard d'une procédure juste et efficace incitera les Etats membres à remettre à niveau leurs systèmes nationaux et à harmoniser leurs systèmes en fonction de ces normes. Le but initial était d'obtenir un niveau de protection égal dans toute l'Europe et par conséquent de réduire les mouvements secondaires des réfugiés.

• Valeur ajoutée

Selon Amnesty International et plusieurs autres ONG en Europe⁴², les négociations ont abouti à un résultat particulièrement médiocre. Le HCR déplore également l'échec de la tentative d'adoption de normes élevées au niveau communautaire. En effet, à l'issue de quatre années de négociations, la directive relative aux procédures d'asile n'est qu'une codification des pratiques nationales et sa mise en application risque de marquer un contraste considérable avec les normes internationales⁴³. Toutefois, certains éléments positifs ont été intégrés à l'acquis européen et seront obligatoires pour tous les Etats membres.

- Aucun délai n'a été imposé au niveau européen et aucun Etat membre ne peut rejeter une demande au seul motif que celle-ci a été présentée trop tard.
- Tout demandeur d'asile doit pouvoir bénéficier des services d'un interprète, bien que la directive permette des exceptions et se limite à s'assurer que les communications auront lieu dans une langue « *dont il est raisonnable de penser qu'elle est comprise par le demandeur* ».
- Le demandeur d'asile est assuré de pouvoir consulter, à ses frais, un conseil juridique ainsi que le HCR et des ONG agissant en son nom.
- Bien qu'aucune limitation stricte n'ait été mentionnée concernant la période de détention, la directive dispose clairement qu'en principe, les demandeurs d'asile ne doivent pas être placés en détention et, dans le cas contraire, ils doivent obligatoirement disposer de voies de recours effectives.
- Il est expressément fait mention du droit à un recours effectif mais il appartient à chaque Etat membre de décider de l'effet suspensif de l'appel.

• Préoccupations

Premièrement, Amnesty International craint que le peu d'éléments positifs de la directive ne restent lettre morte en pratique. Il est en effet regrettable que chacun des principes susmentionnés présente un certain nombre d'exceptions, notamment dans les cas où la demande est déposée à la frontière ou est considérée comme infondée. Etant donné l'imprécision de la définition du concept de demande infondée qui peut s'appliquer à 16 cas de figure différents, Amnesty International craint que plus de 80% des demandes déposées ne fassent l'objet d'un traitement accéléré, la procédure prévoyant des garanties réduites.

⁴⁰ Voir les Commentaires d'Amnesty International sur la proposition de directive relative à des normes minimales concernant les procédures d'octroi ou de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres, février 2003.

⁴¹ Proposition modifiée de Directive du Conseil relative à des normes minimales concernant les procédures d'octroi ou de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres, 29 avril 2004, 8771/04 Asile 33.

⁴² ECRE, Amnesty International et Human Rights Watch, Communiqué de presse, 28 avril 2004.

⁴³ HCR, communiqué de presse, 30 avril 2004.

Deuxièmement, Amnesty International déplore particulièrement le manque de distinction regrettable entre les procédures d'asile et d'immigration au niveau de l'Union et la dénaturation au profit du contrôle de l'immigration de l'objectif initial du Système européen commun d'asile, à savoir, la protection des personnes fuyant des persécutions. Les articles de la directive concernant les procédures aux frontières mettent plus l'accent sur un contrôle efficace de l'immigration qu'ils ne garantissent la protection des réfugiés⁴⁴. La directive invite les Etats membres à mettre en place des organes de détermination du statut des réfugiés mais les autorités compétentes en matière d'immigration seront, de fait, chargées de procéder à une appréciation de la recevabilité des demandes d'asile, bien qu'elles n'aient pas les qualifications nécessaires. Cela contribue à entretenir la confusion entre les procédures d'asile et d'immigration.

Troisièmement, les dispositions les plus controversées ont toutes pour objet de refuser aux demandeurs d'asile l'accès aux procédures d'asile et de faciliter leur transfert vers des pays en dehors de l'Union.

La directive prévoit la possibilité de recourir au concept de « *pays d'origine sûr* »⁴⁵ pour restreindre l'accès à la procédure d'asile ordinaire. Amnesty International reconnaît que, en vertu des articles 30 et 30 A, aucun pays ne peut être qualifié de « *sûr* » de manière générale. Même si la personne peut réfuter la présomption de « *sûreté* », il n'est pas fait mention du bénéfice du doute et c'est au demandeur d'asile qu'il incombe exclusivement de faire la preuve du contraire. Par conséquent, Amnesty International reste préoccupée que les personnes de pays considérés comme « *sûrs* » soient contraintes de renverser une présomption presque irrévocable contre la recevabilité de leur demande et ce dans le cadre d'une procédure qui risque de ne pas offrir des garanties suffisantes. Faute de recourir à une appréciation au cas par cas, le recours au concept de pays d'origine sûr constituerait une discrimination entre les réfugiés, ce qui est interdit en vertu de l'article 3 de la Convention de 1951, de l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de l'article 26 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques.

En outre, la directive prévoit l'adoption d'une **liste commune minimale de pays d'origine dits sûrs**⁴⁶ contraignante pour tous les Etats membres. Aucun accord n'a été atteint sur les pays qui doivent figurer sur la liste et cette question est encore à l'étude⁴⁷. Le HCR, Amnesty International et d'autres ONG ont régulièrement dénoncé l'inadéquation des critères employés pour désigner les dits pays sûrs. Amnesty International apprécie l'attention portée à son rapport annuel, mais à l'issue des dernières discussions, il est apparu évident que la désignation des pays de la liste commune s'inscrit dans un débat extrêmement politisé où les intérêts politiques priment sur la prise en compte des normes en matière de droits humains. En effet, étant donné le manque de points de repères pour cette désignation, des pays déstabilisés par une crise intérieure peuvent être retenus, comme c'est le cas du Sénégal et de la région la Casamance⁴⁸.

Amnesty International a également fait part de ses préoccupations concernant l'inclusion de pays où soit la peine de mort est encore en vigueur (Etats-Unis, Japon, Mali, Botswana, Ghana), soit les mutilations génitales féminines sont pratiquées malgré les efforts des gouvernements pour y mettre un terme (Ghana, Mali, Bénin). L'inclusion de tels pays serait contraire aussi bien aux traités internationaux (notamment aux Protocoles 6 et 13 annexés à la Convention européenne des Droits de l'Homme) qu'aux dispositions de la directive relative à la qualification récemment adoptée, selon laquelle les persécutions fondées sur le sexe et la peine de mort sont des actes de nature à ouvrir droit à la protection internationale pour les personnes qui en sont victimes. Cette directive s'applique clairement aux persécutions infligées par des organes gouvernementaux ou non.

Amnesty International est fortement préoccupée par le concept de **pays tiers sûr**⁴⁹, lequel semble être en contradiction avec les obligations qui incombent aux Etats membres en vertu du droit international. La directive autorise les Etats membres à transférer leur responsabilité à des pays tiers, que le demandeur d'asile ait des liens réels ou non avec ces pays et que les pays en question soient ou non en

⁴⁴ Article 35.

⁴⁵ Article 30B.

⁴⁶ Proposition modifiée de directive relative aux normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres, 29 avril 2004, 8771/04 Asile 33.

⁴⁷ Une version de la liste contenait les pays suivants : pays de la AELE, USA, Japon, Roumanie, Bulgarie, Bénin, Botswana, Cap Vert, Chili, Costa Rica, Ghana, Mali, Ile Maurice, Sénégal et Uruguay.

⁴⁸ Amnesty International : Lettre à la Présidence, 29 juin 2004.

⁴⁹ Article 27.

mesure d'apporter des solutions durables, notamment la protection contre le refoulement et l'accès à une procédure efficace et équitable.

Selon le droit international des réfugiés, c'est à l'Etat dans lequel une demande d'asile est déposée qu'il incombe en premier lieu d'offrir la protection internationale. Le transfert de cette responsabilité à un pays tiers ne peut être envisagé que dans le seul cas où le demandeur a un lien étroit avec le pays et lorsque le pays est réputé sûr au regard de la situation particulière du demandeur. En outre, un transfert ne peut avoir lieu que lorsque le pays tiers accepte expressément d'admettre ou de réadmettre le demandeur et de lui permettre sans entrave de bénéficier d'une procédure de détermination équitable et efficace. Il incombe exclusivement au pays d'asile de prouver que le pays tiers est sûr dans le cas particulier du demandeur et celui-ci doit être en droit de réfuter la présomption de sûreté. Amnesty International craint que la directive ne présente pas de garanties suffisantes concernant le droit du demandeur d'asile de réfuter la présomption de sûreté, puisqu'il revient à la législation nationale de déterminer les conditions d'évaluation de la situation personnelle du demandeur et de la notion de « lien étroit » et que les critères désignant les pays sûrs ne soient pas suffisamment stricts.

En outre, Amnesty International émet des inquiétudes quant à **l'application exceptionnelle du concept du pays tiers sûr**⁵⁰ à des pays situés en Europe. Amnesty International craint que les Etats membres soutiennent l'hypothèse que les pays voisins de l'Union européenne sont en mesure d'offrir un niveau de protection comparable, sinon équivalent, aux normes en vigueur au sein de l'Union. L'idée d'étendre le mécanisme de Dublin II est très discutable, étant donné la défaillance des systèmes de droit d'asile de certains pays voisins comme la Roumanie et la Bulgarie. Amnesty International est également préoccupée par l'ambiguïté de l'article 35 A qui permet aux Etats membres de conserver des procédures dérogatoires, voire de refuser l'accès à la fois à leur territoire et à leur procédure d'asile. Etant donné que ces « *pays voisins sûrs* » n'ont aucune obligation de traiter la demande d'asile, la mise en application d'un tel concept risque d'entraîner des **situations de réfugié en orbite et de refoulement « en chaîne »**, ce qui serait manifestement contraire à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme⁵¹.

Quatrièmement, Amnesty International déplore que la directive ne prévoit pas de garanties adéquates qui permettraient aux demandeurs d'asile de faire appel⁵². Le droit à un recours effectif devant un tribunal ou une cour est prévu par le droit communautaire à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux et à l'article 13 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Bien qu'il soit fait allusion aux obligations qui incombent aux Etats membres en vertu du droit international, la directive ne prévoit aucun droit formel permettant au demandeur de rester ou de demander un permis de séjour dans le pays d'asile jusqu'à ce que la procédure ait abouti. Cette question est laissée à la discrétion des Etats membres.

La présente lacune a été sévèrement critiquée par le HCR et la société civile, étant donné que 30 à 40% des demandeurs obtiennent le statut de réfugié ou une forme de protection complémentaire après avoir fait appel.

A plusieurs reprises, Amnesty International a rappelé que les exceptions permettant aux Etats membres de procéder à des expulsions sans attendre la décision en appel constituent une *violation des principes du droit international*. La Cour européenne des Droits de l'Homme a rappelé, à travers l'affaire *TI vs. The UK*, qu'aucune mesure adoptée individuellement ou collectivement ne saurait justifier un manquement aux obligations de la Convention européenne des Droits de l'Homme, et notamment à l'obligation d'accorder un droit de recours effectif aux personnes victimes d'atteintes aux droits reconnus par ladite Convention⁵³. Des précisions supplémentaires ont été apportées à cette décision dans le cadre de l'affaire *Conka vs. Belgique* : la Cour a estimé que « *la mise en œuvre de telles pratiques sans que les autorités nationales ne se soient assurées au préalable de leur compatibilité avec la Convention est incompatible avec l'article 13* »⁵⁴. Etant donné la nature absolue du principe de non-refoulement, la Cour a estimé que cet examen doit avoir lieu « *quel que soit le motif ayant entraîné*

⁵⁰ Article 35.a.

⁵¹ CEDH, jugement du 20 mars 1991.

⁵² Article 38.

⁵³ CEDH, jugement du 7 mars 2000.

⁵⁴ CEDH, jugement du 5 février 2002.

l'expulsion de l'intéressé et même si celui a été expulsé au motif de menace pour la sécurité nationale de l'Etat⁵⁵ ».

Amnesty International demande aux Etats membres de veiller à inclure des garanties adéquates concernant le droit à un recours effectif lors de la transposition de la directive sur les procédures d'asile dans leur droit national respectif.

LA DIMENSION EXTERNE DU SYSTEME COMMUN D'ASILE

Parallèlement au résultat du processus d'harmonisation qui se solde par une diminution notable de la protection des réfugiés, certains Etats membres ont manifesté un intérêt particulier pour le développement de partenariats avec des pays de transit leur permettant de transférer la responsabilité de traiter des demandes d'asile en dehors de l'Union. Bien que l'idée de traiter les demandes de protection dans la région d'origine et de faciliter l'arrivée des réfugiés sur le territoire de l'Union par un programme de réinstallation figure à l'ordre du jour des travaux de la Commission européenne depuis le mois de novembre 2000, l'examen de cette question a été accéléré à la demande insistante du gouvernement britannique. **Le Royaume-Uni a présenté ses propositions concernant l'externalisation de l'examen des demandes et des accords de partage de la responsabilité** avec des pays tiers lors du Conseil informel JAI en mars 2003. La Commission européenne et le HCR ont présenté des contre-propositions à la veille du Sommet de Thessalonique en juin 2003⁵⁶.

En juin 2003, Amnesty International a publié une critique des propositions présentées par le Royaume-Uni, la Commission et le HCR portant sur une nouvelle approche en matière d'asile et a présenté ses préoccupations sur l'externalisation du traitement des demandes d'asile⁵⁷. Amnesty International a informé le Conseil européen de ses profondes préoccupations au sujet de l'ampleur des répercussions que ces propositions risquent d'entraîner sur le système de protection international. Le principal objectif de ces propositions est de réduire le nombre d'arrivées spontanées dans les Etats membres en refusant l'accès aux procédures d'asile et en envoyant des demandeurs dans des zones de traitement où la responsabilité en matière de protection des réfugiés, son application et sa fiabilité sont atténuées, faibles et peu claires. Si la proposition du Royaume-Uni ne suggère pas explicitement la modification de la Convention de Genève de 1951 ou son retrait, elle constitue manifestement une tentative de contourner des instruments juridiques nationaux et internationaux. L'Allemagne, la Suède et la France ont fortement rejeté ces idées et le Conseil n'a pu parvenir à un consensus. Toutefois, Amnesty International demeure vigilante devant l'intérêt certain qu'ont manifesté le Royaume-Uni, l'Irlande, le Danemark et l'Autriche pour développer des projets-pilote qui pourraient mener à la création de centres de traitement délocalisés dans des pays de transit.

Le projet britannique n'a pas trouvé de soutien au niveau européen mais par la Conclusion 26, le Sommet de Thessalonique a exhorté la Commission à *« examiner tous les paramètres afin d'assurer que l'entrée dans l'Union des personnes qui ont besoin d'une protection internationale se fasse d'une manière plus ordonnée et mieux gérée et à examiner comment les régions d'origine pourraient mieux assurer la protection de ces personnes, en vue de présenter au Conseil, avant juin 2004, un rapport complet proposant des mesures à prendre et leurs conséquences juridiques ».*

A travers la Conclusion 26 et les discussions qui ont suivi, l'Union européenne a montré son intérêt pour la *« réinstallation »* présentée comme un outil permettant de fournir une protection internationale, d'apporter des solutions durables et de contribuer à l'objectif visé, à savoir garantir aux personnes nécessitant une protection internationale une entrée dans l'Union plus organisée et mieux gérée.

Lors d'un séminaire organisé à Rome en octobre 2003 sous présidence Italienne, cet objectif de garantir une entrée plus organisée et mieux gérée a été discuté avec une attention plus particulière pour le rôle des procédures de *« réinstallation »* et d'*« entrée protégée »*. Comme le HCR l'a fait remarquer, les Etats se penchent sur ces *« nouvelles approches »*, *« pour des raisons tantôt bonnes, tantôt réalistes et*

⁵⁵ CEDH, jugement du 19 novembre 1996.

⁵⁶ Communication de la Commission : COM (2003) 315.

⁵⁷ Voir UK/EU/HCR: Unlawful and Unworkable – Amnesty International's views on proposals for extra-territorial processing of asylum claims, AI Index: IOR/61/004/2003, 18 juin 2003.

tantôt mauvaises »⁵⁸. Amnesty International a reconnu que la gestion de l'immigration relevait de la compétence souveraine des Etats à contrôler leurs frontières et que le recours à la réinstallation était utile. Cependant, les Etats doivent reconnaître que les initiatives visant à gérer des mouvements naturellement désordonnés de personnes ayant besoin d'une protection internationale ne sont pas limitées et risquent d'avoir des répercussions négatives sur les droits des personnes visées par le régime de protection international.

La Commission européenne a présenté au mois de juin 2004 une communication qui présente les différents moyens de trouver de meilleures solutions durables, à travers l'élaboration de programmes de réinstallation, de protection régionale et de partenariat avec des pays de transit⁵⁹.

- **La réinstallation**

Amnesty International encourage l'élaboration d'un programme de réinstallation à l'échelle de l'Union qui offrirait davantage de facilités de réinstallation partout en Europe et note avec satisfaction l'intérêt que l'Union a porté à ces questions⁶⁰. **Amnesty International estime que les procédures de réinstallation et d'entrée protégée s'inscrivent dans un ensemble d'instruments internationaux destinés à la protection et ne doivent pas être utilisées pour entraver l'accès à des procédures d'asile équitables et satisfaisantes et encore moins servir de prétexte à cet effet. Dans ce domaine, Amnesty International soutient vivement l'affirmation par la Commission que les instruments destinés à promouvoir l'entrée organisée et gérée des réfugiés doivent être « complémentaires » et ne doivent pas avoir d'incidence sur un traitement convenable des demandes déposées lors d'arrivées « spontanées ».** Ces procédures de réinstallation et d'entrée protégée ne doivent en aucun être substituées (ni sur le plan juridique, ni sur le plan politique) aux droits qui sont reconnus à tout réfugié ou demandeur d'asile dont la protection serait prise en charge par un Etat partie à la Convention sur le statut des réfugiés. En d'autres termes, l'incapacité d'un demandeur d'asile d'accéder aux dites procédures ne doit en aucun cas servir de prétexte pour lui refuser l'accès à une procédure d'asile, ni ne doit influencer de façon négative l'évaluation de la recevabilité de sa demande.

Amnesty International soutient la position de la Commission selon laquelle les procédures de réinstallation et d'entrée protégée peuvent être employées à titre de mesure d'urgence permettant de procéder à des plans de réinstallation à plus grande échelle. L'Union devrait examiner de façon plus approfondie encore la faisabilité des procédures d'urgence permettant à des personnes en situation de danger imminent de persécutions, notamment les défenseurs des droits humains, de faire rapidement une demande d'asile *sur place* ou de visa à caractère humanitaire afin d'obtenir l'accès à une procédure d'asile équitable au sein de l'Union.

Cependant, Amnesty International regrette la proposition de la Commission d'utiliser les critères énoncés dans la directive « qualification » dans le but de sélectionner les personnes dans le besoin d'une protection internationale, étant donné les insuffisances que comporte cet instrument (voir plus haut). Amnesty International recommande que tout programme de réinstallation à l'échelle de l'Union repose sur la définition de réfugié admissible au bénéfice de la réinstallation énoncée par le HCR. Amnesty International estime également que le HCR doit jouer un rôle essentiel dans la mise en œuvre d'un programme de ce type.

Amnesty International soutient vivement la position du HCR selon laquelle le programme de réinstallation doit prévoir un droit au regroupement familial. A cet égard, Amnesty International déplore l'absence d'une définition de la famille au sens large, qui prendrait en compte des *normes culturelles* ainsi que des facteurs tels que la dépendance économique et affective. Amnesty exprime à nouveau sa préoccupation concernant l'approche restrictive choisie par les Etats membres pour la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial adoptée en septembre 2003⁶¹.

⁵⁸ The link between the Agenda for Protection and the European Asylum Agenda – A global perspective, Erika Feller, Director of International protection, UNHCR. Address to International seminar "Towards a more orderly and managed entry in the EU of persons in need of international protection", Rome, 13-14 octobre 2003.

⁵⁹ COM (2004) 410 final.

⁶⁰ Commentaire d'Amnesty International sur la Communication de la Commission ; « *Améliorer l'accès à des solutions durables ; la gestion de l'entrée gérée dans l'Union européenne de personnes ayant besoin d'une protection internationale et sur le renforcement des capacités de protection dans la région d'origine* », juin 2004.

⁶¹ JOCE, L 251/12, 3 octobre 2003.

Amnesty International déplore également l'absence d'un mécanisme d'appel indépendant, élément essentiel d'une procédure de réinstallation équitable et transparente et d'une garantie de constance de la part des Etats et de clarté pour les réfugiés et les demandeurs d'asile qui sollicitent la protection. Les procédures de réinstallation et d'entrée protégée devront également présenter des garanties identiques si elles doivent constituer une mesure d'urgence permettant de procéder à des plans de réinstallation à l'échelle de l'Union.

Amnesty International partage le point de vue la Commission sur les avantages des programmes de réinstallation d'amélioration des conditions d'accueil et de meilleure planification. Concernant les conditions d'accueil, Amnesty International estime que les normes minimales d'accueil et de traitement des réfugiés ne doivent pas être discriminatoires et doivent respecter les droits humains, quel que soit le mode d'arrivée des personnes. Afin d'éviter toute erreur d'interprétation, à l'avenir, les futurs instruments communautaires devraient systématiquement inclure un lien évident avec le futur instrument sur le statut de résident à long terme des réfugiés et des personnes nécessitant une protection internationale.

- **Protection régionale**

La Commission européenne estime que les pays tiers pourraient, avec l'aide de l'Union européenne, renforcer leurs systèmes de protection, ce qui permettrait de limiter les mouvements secondaires des demandeurs d'asile en direction de l'Union. A cet égard, la Commission s'est prononcée en faveur d'une étude poussée des conditions requises dans les pays tiers afin de permettre la mise en place d'une « *protection effective* ». Bien qu'il n'existe aucune définition officielle d'un tel concept, Amnesty International regrette que la Commission n'ait pas inclus dans sa communication les conclusions tirées de la table ronde tenue à Lisbonne en décembre 2002 avec le concours du HCR. L'utilisation d'une terminologie rigoureuse est effectivement un point essentiel dans ce domaine. Les conclusions de Lisbonne énoncent un ensemble non exhaustif de critères considérés comme essentiels pour l'appréciation d'une « *protection effective* » dans le cadre des mouvements secondaires des réfugiés et des demandeurs d'asile. Ces éléments de définition comprennent le respect du principe de *non-refoulement*, y compris en cas de risque de refoulement « *en chaîne* » lorsque la personne a de bonnes raisons de craindre des persécutions telles que définies dans la Convention de Genève dans les pays concernés. Parmi ces éléments, figure également la nécessité d'une protection contre la torture, le droit à la vie et la garantie de ne pas subir de détention arbitraire. Le pays tiers devrait également avoir accepté de réadmettre les personnes visées et être partie à la Convention relative au statut des Réfugiés et/ou à son Protocole. Dans tous les cas de figure, le respect des normes prévues par la Convention doit pouvoir être vérifié. L'accès à des procédures d'asile équitables et efficaces doit être garanti, sauf si le pays tiers reconnaît *prima facie* le statut de réfugié. La personne doit également pouvoir accéder à des moyens de subsistance suffisants pour lui permettre de conserver un niveau de vie adéquate. Il doit pouvoir bénéficier de solutions à long terme et les personnes vulnérables doivent être prises en compte.

La communication de juin 2004 expose à grands traits une articulation moins élaborée de la « *protection effective* » comprenant la protection contre la persécution et le refoulement, l'accès aux procédures avec des garanties suffisantes et la possibilité de vivre une vie sûre et digne au vu des conditions socio-économiques existant dans le pays d'accueil. Amnesty International déplore le manque d'importance donné à la sécurité juridique, incluant le fait de jouir d'un statut juridique et d'être reconnu comme une personne devant la loi. Amnesty International est également préoccupée que la communication n'aborde aucunement la question de la détention.

- **Partenariat avec des pays de transit**

La seconde partie de la communication traite de l'arrivée « *plus ordonnée et mieux gérée* » sur le territoire de l'Union dans le cadre plus large de la dimension externe des politiques de Justice et Affaires Intérieures. La communication confirme que la seconde phase de la construction d'un système européen commun d'asile accordera une attention plus grande à la dimension externe de la politique Justice et Affaires Intérieures, comme cela a été précisé dans les conclusions du Conseil de mai 2003⁶²

⁶² Le Conseil décrit la gestion de la migration comme étant une « *priorité majeure en termes de politique stratégique pour l'Union européenne* », Conclusions sur l'intégration des questions de l'immigration dans les relations de l'Union avec les pays tiers, 8927/03, 5 mai 2003.

et dans la communication du 3 juin 2003. Amnesty International remarque que la logique prédominante est d'encourager les pays d'origine et de transit à renforcer les contrôles à leurs frontières. Amnesty International craint que l'engagement limité des Etats membres en faveur d'un système de réinstallation des réfugiés ne soit utilisé comme un alibi humanitaire. Amnesty International prie instamment la Commission et les Etats membres de clarifier leurs positions politiques respectives et de rompre définitivement avec l'approche habituelle du bâton et de la carotte qui a fait non seulement la preuve de son inefficacité en matière de régulation des migrations, mais s'est également avérée préjudiciable pour la protection des réfugiés.

Amnesty International regrette qu'il ne soit fait aucune allusion à la nécessité d'élaborer des voies légales d'immigration qui constitueraient l'instrument le plus approprié en vue d'une meilleure organisation et gestion des arrivées sur le territoire de l'Union.

Amnesty International demande instamment à la Commission de clarifier les messages politiques exprimés dans sa communication. Cette clarification est d'autant plus importante depuis l'adoption de la directive relative aux procédures du fait des conséquences sur la mise en place d'accords de partenariat avec des pays d'origine et de transit (voir plus haut). Amnesty International renouvelle ses inquiétudes concernant le risque de transfert de responsabilité à des pays où les garanties en matière de protection des réfugiés, l'applicabilité et la fiabilité de celles-ci seraient moindres, faibles et floues.

CONTROLE DES MIGRATIONS ET POLITIQUE DE RENVOI

I. Les contrôles aux frontières

Dans sa communication *Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne* de mai 2002, la Commission européenne a défini quatre domaines liés à la sécurité des frontières extérieures : assurer la confiance mutuelle entre les Etats membres, lutter contre le terrorisme, garantir un niveau élevé de sécurité au sein de l'Union et accroître l'efficacité de la lutte contre l'immigration clandestine dans le respect des principes du droit d'asile. Amnesty International constate avec regret qu'en dehors de cette réserve formelle, la communication ne mentionne aucun moyen de mettre ces principes en application⁶³. Amnesty International déplore également l'absence de référence au principe, consacré par la Convention de Genève, relatif à la non application de sanctions pénales lorsque les demandeurs d'asile sont amenés à traverser irrégulièrement une frontière.

Dans sa communication, la Commission européenne présente les instruments nécessaires à une gestion commune de l'immigration, cohérente et efficace. Une grande partie du dispositif actuel repose sur « l'acquis de Schengen ». Mais, selon la Commission, il conviendrait davantage de mettre l'accent sur « une coopération opérationnelle qui ne nécessite pas de base juridique préalable ». Plus concrètement, des échanges entre les « officiers de liaison » ont été prévus en vue de garantir une aide et une coopération constantes entre les Etats membres et de garantir la mise en place de dispositifs de contrôles et de surveillance efficaces. Des accords bilatéraux dans le domaine de la co-opération policière devraient également être conclus en vue de renforcer la lutte contre l'immigration clandestine et la prévention du crime organisé. A cet égard, une étude de faisabilité a été menée en 2002 concernant la mise en place de garde-frontières européens. Cette étude envisage la création d'unités d'intervention rapide qui devraient venir en aide aux services nationaux des Etats concernés en cas de situation de crise entraînée par un mouvement d'immigration illégale massive aux frontières extérieures d'un Etat membre. Il n'est pas clairement précisé de quelle « situation de crise » il est question dans cette étude. **Amnesty international déplore que les flux d'immigration massive ne soient envisagés que comme des menaces pour les Etats membres et non comme des situations de personnes fuyant un danger dans leur pays d'origine.**

⁶³ « Lourdes menaces sur le droit d'asile en Europe : un bilan de quatre ans de rapprochement des politiques d'asile », Coordination française pour le droit d'asile, février 2004.

Au Conseil Justice et Affaires Intérieures de novembre 2003, les Etats membres ont accepté la proposition de la Commission concernant l'adoption d'un règlement instituant une Agence de gestion de la co-opération opérationnelle aux frontières extérieures de l'Union⁶⁴. Cette agence fera le lien entre la politique de lutte contre l'immigration clandestine et la politique de renvoi. Cette agence aura pour missions principales de co-ordonner la co-opération opérationnelle entre les Etats membres dans le domaine du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures et le renvoi des ressortissants d'Etats tiers qui résident clandestinement dans un Etat membre. Amnesty international est préoccupée que ce règlement ne mentionne aucunement les principes du droit d'asile.

De plus, les Etats membres ont adopté parallèlement un Programme de mesures de lutte contre l'immigration clandestine par voie maritime dans les Etats membres de l'Union européenne. Ce programme a pour but de combattre l'immigration clandestine, en renforçant la co-opération avec les pays d'origine. Concrètement, ce programme permettra le contrôle immédiat des bateaux grâce à des accords conclus avec le pays de départ du bateau. Ce programme prévoit l'établissement d'unités comprenant des officiers de police originaires des deux pays concernés, afin qu'ils « observent les passagers ». En outre, le programme envisage la mise en place d'opérations communes de renvoi des immigrants clandestins découverts sur les bateaux interceptés. Amnesty International estime que ce programme risque, en cas d'interception, d'être en contradiction avec les conclusions relatives aux garanties dont bénéficient les demandeurs d'asile adoptées par le Comité exécutif du HCR le 9 juin 2000. En effet, il semble que ce programme n'envisage aucun système qui garantirait la protection des réfugiés qui pourraient se trouver parmi les étrangers contrôlés par les forces de police. Plus précisément, le programme ne prend même pas en compte l'éventualité que des personnes puissent tenter de pénétrer dans l'Union dans l'intention d'y déposer une demande d'asile.

En dernier lieu, Amnesty International regrette que ces mesures opérationnelles visant à la mise en place d'un système de gestion au niveau européen soient présentées en l'absence totale de mesures garantissant le droit de demander l'asile.

II. Rapatriement et politique de renvoi

- **Menaces sur l'accès réel à la protection internationale**

Comme la Commission européenne⁶⁵ et les Etats membres l'ont souligné, la question du renvoi est considérée comme un élément important dans la lutte contre l'immigration clandestine et un élément essentiel dans une politique d'asile commune. La politique de renvoi repose essentiellement sur des mesures de co-opération dans les opérations. S'inspirant de l'expérience tirée de programmes pilote élaborés selon le plan d'action pour la gestion des frontières extérieures de juin 2002, le Conseil Affaires Générales a reconnu en 2003 la nécessité de mettre en place une gestion intégrée plus efficace des frontières extérieures de l'Union ainsi que la nécessité de garantir la fiabilité d'une action de l'Union dans ce domaine en fixant des objectifs clairs et en définissant des méthodes et des plans d'actions plus structurés. Ces conclusions ont été parfaitement appuyées par le Conseil de Thessalonique en juin 2003. En lien avec ces conclusions, la Présidence italienne a joué un rôle déterminant pour le renforcement de la co-opération entre les Etats membres en ajoutant la gestion des frontières maritimes, mais également en prenant des initiatives visant à renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières et des opérations de renvoi. A cet égard, la présidence italienne a fait une proposition en juillet 2003 concernant l'adoption d'un règlement portant sur l'organisation conjointe de vols communs. Cette proposition a fait l'objet d'un accord politique entre les Etats membres lors du Conseil JAI de novembre 2003. La question du renvoi est également une priorité essentielle pour les Pays-Bas qui assurent la Présidence de juillet à décembre 2004.

⁶⁴ Pour de plus amples détails voir le projet de Règlement du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la co-opération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, 1^{er} avril 2004, 8106/04.

⁶⁵ Communication de la Commission européenne du 3 juin 2003 concernant l'élaboration d'une politique commune dans le domaine de l'immigration clandestine, le trafic illicite et la traite des êtres humains, les frontières extérieures et le renvoi des immigrants en situation irrégulière, COM (2003) 323 final.

Amnesty International reconnaît que les Etats membres ont fait des efforts afin de développer une approche équilibrée entre bonne gestion de l'immigration légale et nouvel engagement à lutter contre l'immigration clandestine. Amnesty International est consciente que la politique de renvoi et de lutte contre l'immigration clandestine est un élément nécessaire à une politique d'immigration efficace et comprend que les gouvernements souhaitent développer des initiatives nouvelles et plus efficaces afin de traiter les mouvements mixtes de réfugiés et de migrants. Cependant, Amnesty International est fortement préoccupée que les questions portant sur la protection ne soient pas examinées avec suffisamment d'attention alors que des personnes nécessitant une protection internationale se trouvent parmi les arrivants clandestins. Amnesty International déplore également l'absence de contrôle démocratique sur ces mesures.

Tandis que les législations nationales présentent des clauses de garantie de respect du droit international des réfugiés, Amnesty International craint que ces dispositions ne restent lettre morte car des mesures énergiques visant à lutter contre l'immigration clandestine auront pour effet, dans la pratique, d'établir des barrières à un libre accès à la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile. Dans ce contexte, Amnesty International a exprimé ses préoccupations concernant la mise en application du « Plan Neptune » qui prévoit des patrouilles mixtes et l'interception éventuelle d'immigrants clandestins en Méditerranée centrale et orientale mais également le rapatriement par le biais d'une co-opération entre les pays d'origine et de transit.

Amnesty international rappelle que, selon les principes généraux du droit international stipulent que la responsabilité d'un Etat peut être engagée pour des actes ou des omissions imputables à cet Etat, quel que soit l'endroit où ils ont été commis. Il découle de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme que la question essentielle est de savoir si à la suite de l'éloignement d'une personne, il existe des raisons sérieuses de croire qu'en raison de son renvoi, cette personne risquerait effectivement de subir des actes de torture, des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants. Le principe de *non-refoulement* n'interdit pas uniquement le renvoi d'une personne vers un pays où elle risque directement d'être victime de la torture, mais également le renvoi vers un pays dont elle risque d'être expulsée par la suite vers un pays tiers dans lequel elle subirait des persécutions. Les directives du HCR prévoient que les demandeurs d'asile soient autorisés à débarquer au premier port et qu'ils se voient offrir la possibilité d'obtenir que leur demande y soit examinée par l'autorité compétente.

Amnesty International prie instamment les Etats membres de se montrer plus clairs quant à la façon dont l'accès réel à la protection internationale sera garanti pendant les opérations d'interception.

- **La clause des droits humains : des garanties de façade ?**

En conclusion, Amnesty International souhaite exprimer une nouvelle fois ses préoccupations concernant le projet dit de « *partenariat avec les pays tiers* » et les mesures correspondantes qui visent la politique extérieure en vue d'éradiquer les causes de migration. Les Etats membres ont considéré que la conclusion d'accords de réadmission avec les pays d'origine et de transit était un point essentiel. La Commission européenne est compétente pour mener des négociations sur de tels accords avec un certain nombre de pays tiers. Jusqu'à présent, des accords ont été conclus avec le Sri Lanka, Hong-Kong, Macao et l'Albanie⁶⁶.

En outre, la négociation d'un accord de réadmission est mentionnée dans une clause générale de l'Accord de Cotonou conclu en 2000 entre l'Union et 70 pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique). Une clause de réadmission est systématiquement insérée dans les accords de co-opération et de partenariat que l'Union conclut avec des pays tiers⁶⁷.

⁶⁶ Au mois de septembre 2000, la Commission s'est vu attribuer un mandat pour négocier des accords avec Maroc, Russie, le Sri Lanka et Pakistan, puis en mai 2001 avec Hong-Kong et Macao, en juin 2002 avec l'Ukraine et en novembre 2002 avec Albanie, Chine, Turquie et Algérie. Un accord de réadmission a été conclu avec Hong-Kong le 27 novembre 2002, avec Macao le 20 octobre 2003, avec l'Albanie le 5 novembre 2003 et un projet d'accord avec le Sri Lanka adopté le 8 janvier 2003. Une clause de réadmission a été intégrée dans l'accord d'association adopté le 9 décembre 2003 avec la Syrie.

⁶⁷ Voir la déclaration de la Commission européenne du 27 novembre 2002 et la Communication du 3 décembre 2002 sur l'intégration des questions relatives à l'immigration dans les accords conclus avec des pays tiers.

Tandis que l'Union a mis au point une aide technique et un plan d'encouragement financier à l'égard des pays qui souhaitent mettre en application leurs obligations de réadmission⁶⁸, aucun effort comparable ne semble avoir été fait afin de renforcer le dialogue politique sur la bonne gouvernance ou afin de s'attaquer de façon plus efficace aux causes de l'immigration, et notamment les graves atteintes aux droits humains. Malgré les propositions utiles faites par la Commission européenne, Amnesty International estime que jusqu'à présent la politique d'accord avec les pays d'origine et de transit n'a fait qu'étendre les politiques d'asile et d'immigration restrictives des Etats membres au lieu de viser au développement politique ou à la co-opération économique dans une perspective de développement des droits humains qui s'attaquerait aux vrais causes qui poussent les populations à fuir leur pays. En particulier, Amnesty International est préoccupée par le fait que les accords de réadmission n'incluent pas suffisamment de garanties : une simple référence aux obligations internationales des Etats membres ne suffit pas à garantir efficacement le respect du principe de *non refoulement*.

En considération de tout ce qui précède, Amnesty International réitère son appel à :

- **la mise en oeuvre de mécanismes de surveillance efficaces ;**
- **une évaluation en termes d'impact sur les droits humains fondée sur des normes pertinentes de toutes les décisions prises pour combattre l'immigration irrégulière et de leurs effets cumulatifs, afin d'aider à prévenir d'éventuels effets négatifs sur les engagements de l'Union européenne en matière de droits humains.**

⁶⁸ Voir le règlement (CE) n°491/2004 du 10 mars 2004, établissant un programme d'assistance financière et technique en faveur de pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile (AENEAS), JOUE n°L080 du 18-3-2004.