

**Réunion Informelle
des Ministres de la Justice et des Affaires Intérieures**

Luxembourg, 27-29 janvier 2005

**Quelle approche pour la dimension extérieure de la
politique européenne d'asile ?**

Au moment où les Etats membres sont engagés dans le processus de mise en œuvre de la première phase du régime d'asile européen commun, le programme de La Haye, adopté par le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004, met l'accent sur la dimension extérieure de la politique européenne d'asile et d'immigration. Les Etats membres y sont appelés à « *contribuer dans un esprit de responsabilité partagée, à la mise en place d'un régime de protection internationale plus accessible, équitable et efficace, en partenariat avec les pays tiers, et à permettre l'accès à la protection et à des solutions durables au stade le plus précoce* ».

De nombreuses échéances dictées par le programme de La Haye jalonnent l'année 2005, comprenant, entre autres, le lancement de programmes pilotes de protection régionaux et la présentation d'un programme de réinstallation. En juin 2005, de manière plus générale, la Commission présentera son plan d'action visant à concrétiser les objectifs et les priorités du programme de La Haye.

La présidence luxembourgeoise souhaite à cette fin mener une discussion ciblée sur trois éléments fondamentaux de la dimension extérieure de la politique d'asile, à savoir : 1) le renforcement des capacités de protection des pays dans les régions d'origine, 2) le renforcement des capacités de protection des pays dans les régions de transit et 3) la réinstallation.

La présidence estime qu'il reviendrait au Groupe à haut niveau « Asile et Immigration » d'assurer selon les termes de son mandat le suivi de la dimension extérieure de la politique européenne d'asile.



1) Le renforcement de la protection dans les régions d'origine

A l'heure actuelle, une majorité de réfugiés demandent dans un premier lieu une protection internationale dans un pays voisin de leur pays d'origine. Dans la plupart du temps, il s'agit de pays en voie de développement qui ne disposent que de capacités financières et institutionnelles limitées. La pression qu'exercent les flux de réfugiés sur ces pays, et les problèmes qui en découlent, s'avèrent d'autant plus lourds.

Le problème des réfugiés est un problème collectif qui doit peser de manière équitable sur la communauté internationale et non uniquement sur les pays qui se trouvent à proximité des régions de crise. C'est pourquoi l'Union Européenne (UE) se doit d'aider d'une manière effective les pays dans les régions d'origine afin qu'ils puissent assurer une protection adéquate aux réfugiés, conforme aux normes internationales. Une telle protection des réfugiés dans les régions d'origine diminue la nécessité de rechercher une protection effective ailleurs.

C'est dans cette même perspective que le Conseil « Affaires générales et Relations extérieures » du 2 novembre 2004, notant qu'un grand nombre de réfugiés dans le monde est reçu par les pays tiers dans les régions d'origine, a accueilli avec satisfaction la recommandation de la Commission visant à élaborer des programmes de protection régionaux et l'a invitée à présenter, pour le mois de **juillet 2005 au plus tard**, un plan d'action concernant un ou plusieurs programmes pilotes de protection régionaux.

Les programmes de protection régionaux doivent viser à proposer des mesures concrètes et opérationnelles, qui sont élaborées en étroite consultation avec les pays dans la région d'origine en question. Ces mesures doivent contribuer au renforcement des capacités de protection dans ces pays en permettant aux réfugiés d'avoir accès à des solutions durables. Tout en étant compatibles avec les stratégies globales définies à l'égard des pays en question, les programmes doivent s'inscrire dans le cadre des actions menées par l'UE dans ces pays, en particulier dans le domaine du développement.

Les mesures contenues dans ces programmes devraient, à long terme, assurer l'accomplissement de plusieurs objectifs : l'adhésion de ces pays aux instruments et traités sur la protection et sur les droits de l'homme ; l'adoption ou la modification de leur législation nationale sur la protection en conformité avec les normes internationales ; l'établissement d'un système d'enregistrement des demandeurs d'asile ; l'amélioration des conditions d'accueil et d'admission des réfugiés ; le soutien à l'intégration locale en développant l'accès des réfugiés à une éducation appropriée et aux services sociaux de base ; l'aide plus générale à l'amélioration des infrastructures locales ; l'aide au retour des réfugiés dans leur pays d'origine et la réinstallation.

La réalisation de ces mesures se fera par l'octroi d'une aide financière ainsi que par l'apport de connaissances et de compétences de la part de l'UE.

Concernant les **programmes pilotes**, le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004 a souligné que l'expérience acquise lors de leur mise en œuvre doit inspirer l'élaboration des programmes de protection régionaux. Etant donné le délai donné à la Commission (juillet 2005) pour proposer des programmes pilotes et le délai pour leur lancement (fin 2005), il est nécessaire que ces programmes pilotes aient un champ d'action plus étroit qu'un programme de protection à long terme et que les mesures y contenues aient fait l'objet d'une priorisation. En outre, les régions d'origine choisies ne doivent pas présenter des obstacles insurmontables à la réalisation de ces programmes pilotes.

*Compte tenu de toutes ces considérations, les Ministres sont invités à s'exprimer sur les questions suivantes concernant les **programmes pilotes** :*

- *Quelles sortes d'activités et quelles régions d'origine pourraient faire l'objet d'un programme pilote et par qui la mise en œuvre de ces programmes serait-elle assurée? Les EM comptent-ils déléguer la mise en œuvre aux organisations internationales ou, le cas échéant, s'impliquer eux-mêmes par l'apport de connaissances ?*
- *Dans quelle mesure les programmes pilotes devraient-ils être financés par des fonds communautaires et le cas échéant par les programmes existants (ex. AENEAS, FER) ?*



- *Est-ce que l'inclusion de mesures relevant d'autres domaines de coopération de l'UE avec les pays en question (ex. coopération au développement) dans les programmes pilotes pourrait s'avérer utile ?*

2) Le renforcement de la protection dans les régions de transit

Un grand nombre de réfugiés passent par des régions de transit en vue de trouver une protection effective dans l'UE. Ce passage se fait souvent par le biais de réseaux d'immigration illégale. Trop souvent la vie des réfugiés est mise en jeu. L'amélioration des capacités de protection dans les régions de transit pourra contribuer à réduire ces flux illégaux et à prévenir la perte de vies humaines.

Le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004 souligne qu'il faut intensifier la coopération avec les pays dans les régions de transit, surtout avec ceux se trouvant aux frontières méridionales et orientales de l'UE. Une telle coopération permettra auxdits pays d'offrir une protection adéquate aux réfugiés. Le Conseil européen spécifie que « *les pays qui font preuve d'une réelle volonté de s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu de la convention de Genève relative au statut des réfugiés se verront offrir une aide visant à renforcer les capacités de leur régime national d'asile ...* ».

Les mesures qui font l'objet de l'aide proposée par l'UE aux régions de transit, pourraient être similaires à celles qui font l'objet des programmes de protection pour les régions d'origines.

Les Ministres sont invités à s'exprimer :

- *sur la forme concrète qu'ils souhaitent donner à la coopération avec les pays de transit en matière d'asile et à l'aide visant à renforcer les capacités des régimes nationaux d'asile dans les régions de transit et*
- *de quelle manière l'intensification de la coopération avec les pays de transit en matière d'asile devrait être prise en compte dans la politique du nouveau voisinage.*

3) Les programmes de réinstallation

La réinstallation consiste dans le transfert d'un réfugié d'un premier pays d'accueil vers un second pays d'accueil, c'est-à-dire, dans ce contexte-ci, d'un pays de la région d'origine ou de



transit vers un pays de l'UE. La réinstallation permet ainsi aux réfugiés, qui ne peuvent rester dans les pays des régions d'origine, faute de protection effective dans ces pays, de trouver cette protection ailleurs. En même temps, la réinstallation aide à réduire les mouvements illégaux de réfugiés vers l'UE.

En diminuant le nombre de réfugiés dans les pays des régions d'origine, la réinstallation libère des ressources pour les autres réfugiés et contribue ainsi à y renforcer la protection. Elle devient alors un instrument vital pour donner un signe clair, aux pays dans les régions d'origine, que l'UE est prête à assumer sa part de responsabilité à l'égard des réfugiés dans ces pays.

Le Conseil « Affaires générales et Relations extérieures » du 2 novembre 2004 a invité la Commission à lui présenter, d'ici **juillet 2005**, une proposition de programme de réinstallation aux fins d'une inclusion éventuelle dans les programmes de protection régionaux. Le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004 a précisé que les programmes de protection régionaux doivent comprendre un programme commun de réinstallation pour les Etats membres qui souhaitent y participer.

Une proposition de programme de réinstallation doit donc être adaptée aux situations spécifiques dans les pays des régions d'origine et doit être assez flexible et conçue de manière que les Etats membres puissent décider d'y participer ou non. Dans sa communication sur les solutions durables, la Commission suggère qu'un tel programme de réinstallation au niveau de l'UE s'inspire dans un premier temps du modèle actuellement suivi par certains pays européens. Dans le cadre de ce modèle, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) joue un rôle déterminant dans la préparation et l'orientation des dossiers vers un pays de réinstallation en vue d'une sélection d'un certain nombre de réfugiés. Cette sélection doit être effectuée sur la base de critères qui ont trouvé l'accord des Etats membres. Ces critères pourraient viser des groupes de réfugiés particulièrement vulnérables (victimes de torture ou de violence sexuelle, membres de groupes ethniques ou religieux etc.).

Il va de soi qu'un programme de réinstallation ne peut porter atteinte à un traitement approprié des demandes d'asile individuelles, qui se présentent dans le cadre d'arrivées spontanées dans l'UE de réfugiés provenant de ces régions d'origine.



Etant donné le délai donné à la Commission pour présenter une proposition de programme de réinstallation et qu'une telle proposition pourrait avant tout s'inspirer dans un premier temps de la pratique actuelle de certains Etats membres, les Ministres sont invités à s'exprimer sur les questions suivantes :

- *Est-ce que le HCR devrait repérer, sur demande des EM, les pays/régions où une opération de réinstallation pourrait s'avérer nécessaire?*
- *Sur quels critères de sélection et d'éligibilité une telle réinstallation devrait-elle se fonder ? Est-ce que le HCR devrait identifier des cas concrets de réfugiés sur base de ces critères communs?*
- *Les EM souhaitent-ils être impliqués dans le processus de sélection de manière directe, par exemple en envoyant des délégations qui effectuent des entretiens avec les candidats sélectionnés le cas échéant par le HCR ?*