

# Les propositions d'Amsterdam

*ou comment influencer les débats sur la politique d'asile et d'immigration*



*Jan Niessen et Susan Rowlands (Editeurs)*

---

# **Les propositions d'Amsterdam, ou comment influencer les débats sur la politique d'asile et d'immigration**

Jan Niessen et Susan Rowlands (Editeurs)

Traduction: Asma Benyagoub

Document publié par le Réseau Européen contre le Racisme (ENAR),  
l'Association des Praticiens du Droit de l'Immigration (ILPA),  
et le Migration Policy Group (MPG).

Le Réseau Européen contre le Racisme (ENAR) est un réseau d'ONG oeuvrant dans le domaine de la lutte contre le racisme dans les États membres de l'UE, afin de promouvoir l'égalité de traitement entre ressortissants de l'UE et ressortissants de pays tiers, et le rattachement des initiatives locales, régionales, et nationales aux initiatives communautaires.

L'Association des Praticiens du Droit de l'Immigration (ILPA), est une association de juristes du Royaume-Uni, regroupant des avocats spécialistes de l'immigration, des conseillers et des universitaires oeuvrant dans le domaine de l'immigration, du droit d'asile et du code de la nationalité.

Le Groupe sur les Politiques de Migration (MPG) est un organisme indépendant, dont le siège est à Bruxelles. Le MPG s'est engagé à améliorer le mode d'élaboration des politiques relatives à l'immigration et aux questions annexes telles la diversité et la lutte contre la discrimination, en facilitant les échanges entre les principales parties concernées en Europe, en Amérique du Nord et au sein de la communauté internationale; en effectuant des analyses comparées de ces politiques.

Des exemplaires de ce document sont disponibles auprès de:

ENAR

43 rue de la Charité, 1210 Bruxelles, Belgique

Tel. 32 2 2293570 - Fax 32 2 2293575

E-mail enar@skynet.be

ou

MPG

205 rue Belliard, 1040 Bruxelles, Belgique

Tel. 32 2 2305930 - Fax 32 2 2800925

E-mail info@migpolgroup.com

ou

ILPA

Lindsey House

40-42 Charterhouse Street, Londres EC1M 6JN, Royaume Uni

Tél. 44 20 7251 8383 - Fax 44 20 7251 8384

E-mail info@ilpa.org.uk - Web www.ilpa.org.uk

Tous droits réservés à ENAR/ILPA/MPG- Avril 2000

ISBN 1 901833 04 6

---

## Table des matières

	page
<b>Introduction</b> .....	<b>7</b>
<b>Chapitre I</b>	
<b>L'agenda politique européen</b> .....	<b>9</b>
<b>Chapitre II</b>	
<b>Les propositions d'Amsterdam</b> .....	<b>17</b>
Proposition de Directive sur l'asile .....	19
Proposition de Directive sur le droit au regroupement familial .....	25
Proposition de Directive sur les résidents permanents .....	29
Proposition de Directive sur les visas et le contrôle aux frontières .....	35
Proposition de Directive sur l'Admission des Migrants .....	43
Proposition de Directive sur les Migrants Irréguliers .....	47
<b>Chapitre III</b>	
<b>Comment influencer les débats politiques</b> <b>à l'échelon national et à l'échelon européen</b> .....	<b>53</b>
<b>Remerciements</b> .....	<b>61</b>

## Introduction

L'ILPA et le MPG ont publié, en mars 2000, *Les propositions d'Amsterdam: Les directives proposées par l'ILPA et le MPG sur l'immigration et le droit d'asile*. Ce rapport présente des propositions de Directives relatives à l'asile, au regroupement familial, aux résidents permanents, aux visas et aux contrôles aux frontières, et à l'entrée d'immigrés et de migrants clandestins. Chacune de ces propositions commence par un memorandum détaillé expliquant les aspects juridiques et politiques pertinents, et présente en conclusion la Directive proposée. Ces propositions reflètent le point de vue et les préoccupations des organisations non-gouvernementales, des juristes, et des chercheurs travaillant dans le domaine de l'immigration et de l'asile. Ces propositions visent à aider les décideurs politiques au sein de l'Union européenne dans leur élaboration de projets de lois sur toutes ces questions. Ces propositions de l'ILPA et du MPG ont été intitulées *Propositions d'Amsterdam*, afin de rappeler clairement que le traité d'Amsterdam autorise les institutions de l'Union européenne à agir en matière d'immigration et d'asile, et a accordé un délai de cinq ans pour que des mesures juridiques, entre autres, soient adoptées par l'UE dans ce domaine.

Afin de lancer ce débat au sein de l'Union européenne, et d'y impliquer des acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux, nous avons estimé nécessaire de publier un résumé des propositions d'Amsterdam, assorti de suggestions concrètes quand à la manière d'influencer les débats de politique nationale et européenne relatives à l'immigration et au droit d'asile. En conséquence, l'ILPA, le MPG, et ENAR publient le présent document en anglais, français, et allemand. Il reprend et développe les propositions faites dans le document "*Garantie des droits – Elaboration de l'agenda politique*", publié conjointement par le Conseil Européen pour les Réfugiés et les Exilés, ENAR et le MPG en Avril 1999. Le chapitre I passe en revue l'agenda politique communautaire, et expose les raisons pour lesquelles ces propositions ont été formulées. Le chapitre II résume les propositions d'Amsterdam. Enfin, le chapitre III présente des sug-

gestions concrètes quand à la manière de lancer un débat autour de ces propositions.

*Les propositions d'Amsterdam* reflètent les importantes attentes de la société civile par rapport au traité instituant la Communauté européenne, tel qu'amendé, et plus particulièrement le nouveau titre IV relatif à la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. ENAR, l'ILPA et le MPG considèrent que les propositions d'Amsterdam sont leur contribution à ce débat, aussi bien à l'échelle européenne que nationale, débats que cette publication vise à stimuler et à approfondir.

*Bruxelles/Londres, avril 2000*

# Chapitre I

## L'agenda politique europ en

L'Union européenne n'a pas de politique commune en matière d'immigration et d'asile, bien que le traité d'Amsterdam en ait défini le cadre juridique. Mais par ailleurs, il se trouve que l'immigration et le droit d'asile font partie intégrante des politiques visant à créer un espace de liberté, de sécurité et de justice, espace que le traité d'Amsterdam a placé parmi les priorités des institutions européennes.

Les raisons d'appeler de nos vœux une politique européenne commune en matière d'immigration et de droit d'asile abondent.

En premier lieu, des politiques bien définies, fondées sur le respect des droits de l'homme, mettront en lumière les différences et les points communs entre l'asile et l'immigration, et seront par conséquent à même de susciter le soutien de l'opinion publique. Le principal objectif des politiques de droit d'asile est d'assurer la protection d'individus persécutés. Tous les Etats membres se doivent d'assurer le même degré de protection à ces individus, et seule une politique commune et contraignante pourra garantir ce niveau de protection uniforme. Il faut aussi mettre en place une politique d'immigration pour des raisons démo-

graphiques. Il se pourrait bien que les Etats membres aient à faire appel à des migrants dans un avenir proche, s'ils souhaitent maintenir leur niveau de performance sociale et économique actuels, avec une population active vieillissante. Ces politiques doivent se pencher sur des problèmes tels que les visas, le contrôle des frontières, le regroupement familial, l'égalité de traitement et la lutte contre les discriminations. Étant donné que les Etats membres interviennent dans un marché unique, et un espace de libre circulation et de libre établissement des personnes; seules des politiques communes d'immigration et d'asile sauraient être efficaces.

En deuxième lieu, des politiques d'immigration et d'asile bien définies faciliteront l'intégration des immigrés et des réfugiés dans les sociétés d'accueil. Une politique d'admission claire permettra de satisfaire plus facilement les besoins des nouveaux arrivants, tandis que le regroupement familial favorise la création de liens entre les immigrés ou les réfugiés et la société d'accueil. La politique de visas devrait permettre aux immigrés et aux réfugiés de rendre visite régulièrement à leurs parents résidant dans d'autres Etats membres, et de recevoir les



membres de leur famille vivant encore dans leur pays d'origine. Les titres de séjour devraient permettre aux immigrés de se rendre régulièrement dans leurs pays d'origine pour des séjours de courte ou de longue durée. Ces mesures, parmi d'autres, devraient placer les immigrés et les réfugiés sur un pied d'égalité avec les ressortissants de l'Union européenne, promouvoir l'égalité de traitement, et éliminer les discriminations.

Troisièmement, l'instauration d'un marché commun implique l'élimination des barrières à la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes entre Etats membres. La libre circulation devrait être favorisée, non seulement pour les ressortissants de l'UE, mais également pour les ressortissants de pays tiers résidant légalement dans un Etat membre de l'UE. Ces ressortissants devraient bénéficier de la mobilité professionnelle, des programmes d'échanges d'étudiants, de la libre prestation de services, et de la liberté d'entreprise au sein de l'Union, au même titre que les ressortissants de l'UE, afin de pouvoir contribuer au développement de ce marché unique. L'abolition des frontières intérieures dépend dans une grande mesure de l'existence de règles

communes régissant les frontières extérieures. Si l'on devait appliquer cette logique à l'immigration, le droit à la libre circulation des ressortissants de pays tiers au sein de l'UE sera renforcé lorsque l'UE aura une politique commune en matière de flux migratoires provenant de pays tiers.

Le traité d'Amsterdam a conféré aux institutions européennes des pouvoirs considérables en matière d'immigration et d'asile. Le traité d'Amsterdam amende à la fois le traité-CE et le traité fondateur de l'Union européenne. Il ajoute un nouveau titre, le titre IV au traité-CE, destiné à y créer un espace de liberté, de sécurité et de justice. Cela transfère les questions relatives au droit d'asile, à l'admission sur le territoire, et au séjour des ressortissants de pays tiers, et à l'immigration du troisième pilier au premier pilier ("communautarisation"). Enfin, le traité d'Amsterdam incorpore Schengen au traité-CE. Ces changements constituent un formidable pas en avant, et permettent l'adoption de politiques d'immigration et d'asile communes. La communautarisation renforce également le contrôle démocratique et judiciaire du processus de prise de décision dans ce domaine.

Il reste néanmoins certains points

faibles. Le Danemark, l'Irlande, et le Royaume Uni se sont réservé le droit de ne pas participer à l'adoption par le Conseil des Ministres des mesures proposées dans le cadre du titre IV, et ne seraient, par conséquent, pas engagés par ces décisions. Certaines procédures de prise de décision du troisième pilier ont été conservées pour une période transitoire de cinq ans, voire plus. La Commission européenne n'est pas la seule habilitée à prendre des initiatives législatives - ce qui est normalement le cas dans le premier pilier - mais partage ce droit avec les Etats membres. Cette situation va changer dans cinq ans, mais jusque là, le Conseil des Ministres ne pourra adopter de mesures qu'à l'unanimité. Ceci pourrait nous amener à une situation où il n'y aura jamais de mesures adoptées, ou après des négociations si longues qu'elles déboucheront le plus probablement sur des mesures alignées sur le plus faible dénominateur commun. Le Parlement européen doit, actuellement, être consulté sur les mesures que le Conseil désire adopter, alors que dans le pilier trois, il devait simplement en être informé. Mais cela demeure néanmoins insuffisant par rapport aux prérogatives du Parlement dans les autres domaines relevant du

premier pilier. Par ailleurs, les compétences de la Cour Européenne de Justice ont été quelque peu limitées, en matière d'asile et d'immigration, par rapport à celles dont elle jouit dans toutes les affaires concernant la liberté de circulation. Seules les juridictions suprêmes des Etats membres peuvent demander à la Cour de Justice de rendre des arrêts préliminaires sur les questions relevant de ce titre. La clause d'unanimité et les limites imposées au Parlement et à la Cour pourront être révoquées à l'expiration des cinq ans.

Le Conseil Européen de Tampere (Octobre 1999) a décidé d'œuvrer pour l'établissement d'un Système d'Asile Européen Commun, fondé sur une application exacte et complète des dispositions de la Convention de Genève sur les Réfugiés. Ce système devrait inclure, dans un avenir proche, un mécanisme opérationnel de détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile, des critères de procédure communs pour un traitement efficace et équitable des demandes d'asile, des conditions d'accueil communes, garantissant un minimum aux demandeurs d'asile, l'établissement de règles préliminaires relatives à la reconnaissance et à la définition du statut de réfugié, et de

mesures octroyant une forme subsidiaire de protection. A plus long terme, des règles communes devront être adoptées en vue d'établir une procédure d'asile commune ainsi qu'un statut unique de réfugié valable dans tous les états de l'Union européenne, pour ceux dont la demande aura été accueillie favorablement. Il faudra, en outre, conclure un accord sur la protection temporaire des personnes déplacées, et sur le partage des responsabilités entre Etats membres.

En matière d'immigration et d'égalité de traitement des immigrés, le Conseil Européen de Tampere a décidé que les Etats membres devraient rapprocher leurs législations pour tout ce qui concerne les conditions d'admission et de résidence des ressortissants de pays tiers. Une politique d'intégration plus dynamique devrait s'astreindre à accorder aux ressortissants de pays tiers (y compris les réfugiés politiques reconnus en tant que tels) des droits et obligations comparables à ceux des citoyens de l'UE dans les domaines, entre autres, de résidence, d'éducation, d'emploi (y compris à titre indépendant). En outre, l'Union européenne devrait adopter des mesures de lutte contre l'immigration clandestine et le trafic d'êtres humains.

Les acteurs non-gouvernementaux ont un rôle important à jouer dans l'élaboration des politiques d'asile et d'immigration de l'UE. Ces ONG s'expriment souvent sur la base de leur profonde connaissance des situations vécues par les immigrés et les réfugiés. Elles n'expriment pas seulement leurs préoccupations, elles peuvent aussi stimuler des débats publics sur ces politiques, en proposant l'adoption de mesures concrètes, entre autres législatives. En cherchant à influencer les processus de prise de décision, ces acteurs non gouvernementaux, se lancent dans un processus susceptible de s'étaler sur une longue période, impliquant une action à l'échelle à la fois européenne et nationale.

Une manière d'influencer ces politiques consisterait en l'élaboration de propositions concrètes destinées à inspirer des mesures législatives. Le fait d'élaborer des propositions de législations présente plusieurs avantages. Elles permettent en premier lieu d'articuler le débat autour de problèmes clairement posés. Ces propositions ont par ailleurs le mérite d'imposer ou de maintenir certaines questions à l'ordre du jour communautaire, ou encore, elles peuvent servir de document de référence à l'aune desquels on évalue-

ra les propositions officielles. En deuxième lieu, les propositions des ONG sont susceptibles de mieux répondre aux besoins des populations concernées que celles de la Commission européenne. Les positions de la Commission, et ses propositions, si elles sont souvent proches de celles des ONG (plus particulièrement au cours des phases initiales), sont aussi fortement influencées par les Etats membres. Il est en effet de l'intérêt de la Commission de faire des propositions susceptibles d'obtenir le soutien du Conseil des Ministres, et par conséquent d'éviter qu'un grand nombre de ses propositions ne soient rejetées. Troisièmement, les propositions des ONG peuvent être utilisées pour mobiliser le soutien de l'opinion publique en faveur de l'adoption de certaines mesures, ou la sensibiliser à la nécessité d'avoir des mesures européennes communes. Ces propositions peuvent aussi refléter les préoccupations des immigrés et des réfugiés, et indiquer comment ces préoccupations peuvent être incarnées dans des mesures européennes, et convaincre les décideurs politiques de reprendre certains éléments essentiels dans leurs propres propositions de réglementation.

Les organisations non gouvernemen-

tales oeuvrant dans le domaine de l'immigration et de la lutte contre les discriminations ont accumulé une expérience considérable en la matière. Un excellent exemple nous en est fourni par *Starting Line*, une proposition de Directive sur l'élimination des discriminations fondées sur la race et la religion, qui a obtenu le soutien de nombreuses organisations dans tous les Etats membres et a fortement inspiré le projet de Directive de la Commission sur la question.

C'est pour toutes ces raisons que les *propositions d'Amsterdam* ont été rédigées. Au lieu de présenter une ou deux propositions pour de futures Directives portant sur l'ensemble des questions liées à l'immigration et au droit d'asile, les *propositions d'Amsterdam* englobent six propositions de Directive, permettant de couvrir toutes ces questions. Elles sont cependant interdépendantes et au fur et à mesure que le débat avance, on pourra les amender ou les compléter avec des propositions couvrant des questions annexes.

## Chapitre II

# Les propositions d'Amsterdam

**L**es propositions d'Amsterdam se composent d'une proposition de Directive relative à l'asile et de cinq autres portant sur l'immigration. La proposition de Directive sur l'asile est elle-même divisée en six propositions de Directives distinctes sur la définition des responsabilités en matière de demandes d'asile, les conditions d'accueil, la définition du statut de réfugié, les procédures d'asile, la protection temporaire et la protection subsidiaire. Les propositions de Directives sur l'immigration portent sur le regroupement familial, les résidents permanents, les visas et le contrôle des frontières, l'admission des migrants et l'immigration clandestine.

# Proposition de Directive sur l'asile

## Objet

Le droit d'asile fait partie intégrante des droits de l'homme, tels qu'ils ont été définis dans les conventions internationales sur les droits de l'homme, notamment dans la Convention des Nations Unies sur les Réfugiés de 1951. Cette proposition de Directive a pour objectif la création d'un système d'asile européen qui garantirait le respect du droit d'asile au sein de l'Union européenne.

## Port e

La proposition de Directive est applicable à toute personne désireuse d'exercer son droit d'asile dans la Communauté européenne.

## Responsabilit s envers les demandeurs d'asile

La proposition de Directive dispose que la demande d'asile devra être examinée par un seul Etat membre qui sera, normalement, le premier Etat où la demande aura été faite. Néanmoins, s'il s'avère que le demandeur d'asile a des liens ou des attaches avec un autre Etat membre, on pourra inviter le demandeur à adresser sa requête à l'Etat membre en question. Mais la responsabilité de l'examen de la demande ne pourra être transférée sans l'accord du demandeur *et* acceptation par l'autre Etat membre de cette responsabilité. Dans tous ces cas de figure, les Etats membres devront faciliter la circulation des personnes concernées.

L'Etat membre responsable de l'examen de la demande d'asile, en vertu des dispositions précitées, sera tenu de réadmettre le demandeur sur son territoire, à n'importe quelle étape de la procédure, si le demandeur a quitté l'Etat membre pour se rendre, de manière illégale ou irrégulière, dans un autre Etat membre.

## Conditions d'accueil des demandeurs d'asile

Les Etats membres doivent veiller à ce que les droits des demandeurs d'asile en

matière sociale, d'éducation, de logement, de regroupement familial, de protection et de sécurité sociales soient respectés, pendant toute la durée de la procédure (c'est-à-dire jusqu'à ce que le demandeur ait été débouté de manière définitive). A cet effet, les Etats membres devront assurer la coordination entre les pouvoirs publics, et les organismes para-publics chargés de pourvoir aux besoins des demandeurs d'asile. Les Etats membres veilleront tout particulièrement à ce que le personnel de ces institutions reçoive une formation adéquate.

Dans l'attente d'une réponse à leur demande, les demandeurs pourront circuler librement dans l'ensemble du territoire de l'état d'accueil, sauf restrictions pour des raisons d'intérêt ou de sécurité nationales et de santé publique, et à condition de tenir les autorités compétentes informées de leur adresse. Les Etats membres devront autoriser les demandeurs d'asile à prendre des emplois rémunérés jusqu'à ce que leur demande ait été rejetée de manière définitive.

Les demandeurs d'asile devraient bénéficier d'un droit au logement dans des conditions normales, y compris d'accès aux logements sociaux ou aux aides au logement, en vertu du principe d'égalité avec les ressortissants de l'Etat d'accueil. On peut cependant envisager, comme mesure temporaire, le logement des demandeurs d'asiles dans des centres conçus à cet effet, ou dans d'autres structures d'accueil. Les demandeurs d'asile et les membres de leurs familles pourront, de même, jouir de leurs droits à l'éducation, à la protection et à la sécurité sociales, en vertu du principe d'égalité avec les ressortissants de l'Etat d'accueil. De plus, les Etats membres veilleront à ce que des soins de santé spécifiques soient apportés aux demandeurs ayant subi des tortures ou des violences sexuels.

### **D tention des demandeurs d'asile apr s rejet d finitif de leurs requ tes**

La proposition de Directive interdit le recours à la détention dans tous cas autres que le *rejet définitif de la demande d'asile du demandeur*, qui ne sera placé en détention que dans les cas suivants:

- la mise en détention est prescrite par la loi pour une raison spécifique (voir plus bas) et pour une durée spécifique, qui doit être aussi courte que possible;
- la mise en détention est à utiliser de manière pondérée, après un examen préalable des autres alternatives, de ses effets sur le demandeur, et au cas par cas;

- la mise en détention de l'individu concerné est absolument nécessaire pour des raisons de force majeure liées à son cas personnel.

Pour être plus spécifique, un demandeur d'asile dont la demande aura été rejetée de manière définitive pourra être détenu afin de:

- veiller à l'exécution d'une invitation à quitter le territoire;
- vérifier son identité, si il ou elle a refusé de coopérer au cours du processus d'identification; ou
- assurer la sécurité nationale et maintenir l'ordre public, s'il s'avérait que le demandeur était susceptible d'y porter atteinte.

De plus, les Etats membres doivent s'assurer que toutes les décisions de mise en détention font l'objet d'un ré-examen rapide, obligatoire et à intervalles réguliers, de la part d'un organisme indépendant et impartial, et que les détenus sont traités de manière humaine, et qu'ils sont tenus séparés des détenus reconnus coupables ou placés en détention provisoire.

### **La définition du "r fugi " dans la Convention des Nations Unies de 1951**

La proposition de Directive dispose que, dans leur examen des demandes d'asile, les Etats membres évaluent la validité des demandes en les comparant à la définition du "réfugié" et du concept de "peur fondée de persécutions" telles qu'elles figurent à l'Article 1 de la Convention des Nations Unies sur les Réfugiés de 1951. Afin de garantir une seule interprétation, libérale, et exhaustive de ces définitions par les Etats membres, la proposition de Directive a réuni toutes les règles existantes et la littérature relative à la nature de cette "peur fondée de persécutions", ainsi qu'à des aspects tels que les agents de cette persécution, les motifs de persécution, et tout autre aspect permettant d'*inclure* une personne dans le champ d'application de l'Article 1.

La proposition de Directive dispose plus spécifiquement qu'une "peur fondée de persécution" existe non seulement lorsque le demandeur a été victime de persécutions, ou a été directement menacé de persécutions, mais également lorsque le demandeur désire éviter une situation impliquant un risque de persécution. Elle



dispose que lorsque les persécutions sont limitées à une partie spécifique du pays du demandeur, il ou elle ne se verra pas refuser l'asile au motif qu'il ou elle *aurait pu* trouver refuge dans une autre partie de son pays (la règle du *internal flight alternative*). Par ailleurs, les Etats membres demeurent libres d'interpréter l'Article 1 de la Convention de 1951 de manière plus favorable. Les Etats membres devront dans le même temps s'assurer que, chaque fois qu'ils envisageront d'invoquer les clauses d'exclusion et de cessation de la Convention de 1951, leur permettant de suspendre ou d'éliminer toute reconnaissance du statut de réfugié, ils le feront de manière restrictive.

Dans le cas d'une personne reconnue comme réfugiée par un Etat membre, la proposition de Directive dispose qu'il ou elle jouira de ses droits au regroupement familial et à la libre circulation au sein de la Communauté européenne.

### **Droits de proc dure**

La procédure d'examen des demandes d'asile est un élément capital du système d'asile européen commun, puisque une procédure viciée aboutirait à une violation de la législation internationale en matière des droits de l'homme. La proposition de Directive énonce par conséquent un certain nombre de droits de procédure et de normes minima que les Etats membres devront observer tout en veillant à ce que l'examen de ces demandes d'asile soit effectué dans les meilleurs délais.

Toutes les demandes d'asile devront être examinées individuellement, objectivement, et de manière impartiale, par une autorité compétente clairement identifiée, et les décisions rendues à l'appui des faits et circonstances présentés par le demandeur, qui aura droit à un entretien individuel avec un agent dûment qualifié. Le demandeur aura le droit d'utiliser les services d'un interprète, quand cela s'avérera nécessaire, et à un conseiller ou une assistance juridique qualifiée et compétente, pendant toute la durée de la procédure. Des dispositions spécifiques seront adoptées dans les cas de mineurs non accompagnés, ou de demandeurs ayant subi des actes de torture ou des violences sexuelles, ou qui seraient perturbés psychologiquement. En cas de fin de non-recevoir, le demandeur aura un droit d'appel auprès d'un tribunal ou d'une autorité de recours indépendante.

## Procédures accélérées

La Proposition de Directive restreint le recours aux procédures accélérées à une série limitée de circonstances:

- déterminer la recevabilité d'une demande d'asile (c'est-à-dire si le demandeur a été déjà été reconnu en tant que réfugié, ou s'il a obtenu un titre de séjour permanent dans un pays tiers, et pourrait donc retourner en toute sécurité dans ce pays); ou
- déterminer la validité d'une demande d'asile lorsque le demandeur cadre parfaitement avec les termes la Convention de 1951 ou tout autre instrument de protection des droits de l'homme. Mais ce type de demande *ne* pourra être traité par procédure accélérée si il y est fait mention de tortures, ou si la règle de alternative flight y est applicable, ou si la crédibilité du demandeur est en cause.

## Protection temporaire et complémentaire

La proposition de Directive dispose que la protection complémentaire, forme alternative de l'asile, doit être accordée aux personnes ne relevant pas de l'Article 1 de la Convention des Nations Unies de 1951, ou du statut de protection temporaire (voir plus bas), mais qui apportent la preuve de leur besoin d'une protection internationale en raison de la situation prévalant dans leur pays. Dans ces cas, toutes les règles susmentionnées relatives aux règles de responsabilité, de conditions d'accueil et de droits de procédure leur seront applicables.

La proposition de Directive prévoit également la création de "régimes de protection temporaire" pour les cas où les procédures d'asile d'un ou plusieurs Etats membres seraient temporairement débordées par un afflux massif de personnes déplacées. Ces régimes pourront être strictement nationaux ou communautaires, mais les demandeurs concernés demeureront la responsabilité de l'Etat membre où la demande initiale aura été faite. La protection temporaire devra être accordée aux personnes à qui il est impossible de retourner sains et saufs dans leur pays d'origine, en raison des conditions qui y règnent et ce plus particulièrement, en cas de conflit armé ou de violations généralisées des droits de l'homme. Les régimes de protection temporaire seront limités à une durée maximale

de deux ans, au cours de laquelle ils pourront être révisés ou annulés en fonction de l'évolution des pays concernés. A l'expiration de ce régime, les bénéficiaires précédents pourront retourner, volontairement, dans leurs pays, ou seront autorisées à faire une demande d'asile, ou, le cas échéant, à la réactiver.

### **Autres dispositions**

#### **Non-discrimination**

La proposition de Directive dispose que les Etats membres appliqueront ces dispositions sans discriminations fondée sur la nationalité, le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge, l'orientation sexuelle, la langue, les opinions politiques ou autres, l'association avec une minorité nationale, la naissance ou tout autre statut. En outre, les Etats membres devront appliquer intégralement et sans exceptions la Convention des Nations Unies sur les Droits de l'Enfant.

#### **Effets de l'entrée illégale**

Les Etats membres n'imposeront pas de sanctions aux demandeurs d'asile ayant utilisé des moyens illégaux pour entrer sur leur territoire (y compris l'utilisation de faux documents ou l'entrée clandestine), à condition qu'ils n'aient pas déjà obtenu de protection dans un autre Etat, et qu'ils se fassent connaître sans attendre des autorités, et présentent des justifications sérieuses à leur entrée ou présence illégales.

# Proposition de Directive sur le droit au regroupement familial

## Objet

Le droit à la vie de famille est l'un des droits fondamentaux de la personne, garanti par tous les traités de protection des droits de l'homme, aussi bien régionaux qu'internationaux. Mais, à l'évidence, il n'est possible de jouir de ce droit que si les membres de la même famille sont autorisés à vivre ensemble. Par conséquent, de nombreux traités de protection des droits de la personne garantissent le droit au regroupement familial. La Directive proposée vise à garantir le respect du droit au regroupement familial au sein de la Communauté européenne.

## Port e

La proposition de Directive couvre les familles de ressortissants de la Communauté européenne résidant dans leur "propre" Etat membre, ainsi que celles de "ressortissants de pays tiers" (c'est-à-dire d'Etats n'appartenant pas à l'UE), résidant légalement dans la Communauté européenne. Dans ce dernier cas de figure, la proposition de Directive fait une distinction entre les résidents temporaires et les résidents permanents, et prévoit des droits distincts pour chacune de ces catégories.

La Proposition de Directive ne couvre pas les familles des ressortissants de la Communauté européenne vivant dans un Etat membre autre que l'Etat d'origine, ou les familles de demandeurs d'asile et des réfugiés reconnus en tant que tels, car ceux-ci sont couverts par des propositions distinctes, figurant dans ce projet. Elle ne couvre pas non plus les familles des immigrés clandestins vivant dans la Communauté européenne.

## Les r sidents temporaires de la Communaut e européenne

La proposition de Directive définit une durée déterminée à l'issue de laquelle des résidents vivant dans la Communauté européenne de manière légale, mais

temporaire, ont le droit de faire venir leurs familles. Elle dispose que ces résidents temporaires, ressortissants de pays tiers, jouiront du droit au regroupement familial à condition d'avoir été légalement résidents dans un Etat membre pendant un an *et* d'avoir le droit d'y séjourner pendant encore un an au minimum.

Dans les cas précités, le droit au regroupement familial couvre le conjoint du ressortissant d'un pays tiers, ou son partenaire et leurs enfants de moins de 21 ans, ainsi que tous les descendants de plus de 21 ans à charge. Le terme "partenaire" englobe le "futur conjoint" (c'est-à-dire une personne admise dans un Etat membre afin d'y épouser un résident dans les six mois qui suivent la date d'entrée), et le "concubin" (c'est-à-dire le partenaire dans une relation assimilable au mariage). Le terme "enfants" englobe les enfants légalement adoptés et les enfants qui ne font pas directement partie des descendants, mais qui sont considérés, conformément aux coutumes du pays de résidence précédent, comme faisant partie de la cellule familiale.

La proposition de Directive dispose également que les membres de la famille (d'un résident temporaire ressortissant d'un pays tiers) autorisés à s'installer dans un pays de l'Union, en vertu de ces dispositions, auront le droit d'y travailler (dans le cadre d'un emploi salarié ou en indépendant) au plus tard six mois après leur date d'entrée sur le territoire de la Communauté européenne.

### **Les membres des familles des ressortissants de la CE et des r sidents permanents**

La législation communautaire relative à l'installation de ressortissants de la Communauté dans un autre Etat membre accorde à ces personnes un droit absolu (non qualifié) au regroupement familial. Il n'y a aucune raison de traiter différemment les résidents permanents, ressortissants de pays tiers et les ressortissants de la Communauté vivant dans leurs Etats d'origine de manière différente. En conséquence, la proposition de Directive dispose que ces personnes jouiront d'un droit immédiat au regroupement familial (c'est-à-dire sans période de qualification), et que les membres de leurs familles disposeront d'un droit de travail immédiat (c'est-à-dire un emploi salarié ou à titre indépendant).

Comme cela est prévu pour les familles de résidents temporaires issus de pays

tiers, le droit au regroupement familial inclut le conjoint de l'intéressé, son futur conjoint ou son concubin, et leurs enfants de moins de 21 ans, ou tout autres descendants de plus de 21 ans encore à charge.

## Autres dispositions

### Non-discrimination

La proposition de Directive dispose que les Etats membres appliqueront ces dispositions sans discrimination fondée sur la nationalité, le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge, l'orientation sexuelle, la langue, les opinions politiques ou autres, l'association à une minorité nationale, la naissance ou tout autre statut. De plus, les états membres devront respecter intégralement et sans exceptions, la Convention des Nations Unies sur les Droits de l'Enfant.

### 'Judicial enforcement'

Les Etats membres devront veiller à ce que tous ceux qui se considèrent lésés parce qu'ils n'ont pu obtenir le regroupement familial puissent avoir accès aux tribunaux compétents en matière d'application des dispositions contenues dans la proposition de Directive.

### Les titres de s jour

Les Etats membres devront fournir aux membres de familles admises sur leur territoire en vertu des dispositions de la proposition de Directive un titre de séjour, comme preuve de leur droit au séjour. Pour les familles de résidents *temporaires*, ce titre de séjour sera de la même validité que le titre de séjour du résident principal (et expirera en même temps que le sien). Pour les familles de résidents *permanents*, le titre de séjour aura une validité d'au moins cinq ans, et il sera automatiquement renouvelable, et à titre gracieux. Dans ce cas de figure, le titre de séjour des membres de la famille dépendra toujours de celui du résident principal, à moins que la famille n'acquière un droit indépendant au séjour (voir plus bas). Cependant, si le résident principal décède, part en retraite, est atteint d'un handicap ou d'une maladie professionnelle, les membres de sa famille conserveront le droit au séjour, à l'instar des droits conférés aux familles de

migrants ressortissants de la Communauté européenne.

### **Acquisition de droits de résidence indépendants**

La proposition de Directive prévoit que les membres de familles admis en vertu de ses dispositions pourront acquérir le statut de résident permanent de plein droit s'ils remplissent les conditions nécessaires, telles que décrites dans les législations nationales ou communautaires. Elle prévoit en outre que, même si les membres de la famille n'ont pas encore acquis ce statut, ils conserveront néanmoins un droit de résidence (et à occuper un emploi salarié ou indépendant), à la suite d'un divorce, à condition qu'ils aient été résidents pour une période de trois années consécutives ou qu'ils soient parents d'un enfant mineur légalement résident.

### **Dispositions sociales**

La Proposition de Directive dispose que les membres des familles admises sur le territoire en vertu de ses dispositions bénéficieront d'une égalité de traitement avec les ressortissants de la Communauté en ce qui concerne l'accès à l'emploi, aux avantages sociaux, au logement, à la participation à la vie syndicale, et à la scolarisation des enfants.

### **Expulsions pour des raisons d'intérêt et de sécurité nationales et de santé publique**

La législation communautaire en vigueur autorise l'expulsion ou le refus d'admission de ressortissants de la Communauté européenne et de leurs familles, qui représentent de graves menaces pour la société, soumises à des règles de procédures détaillées. Il n'y a pas de raisons valables pour que les membres de familles admis en vertu des dispositions de la présente proposition soient traités de manière différente, et la proposition de Directive prévoit donc qu'ils soient soumis aux mêmes règles que les ressortissants de la Communauté européenne en la matière.

## Proposition de Directive sur les résidents permanents

### Objet

Le Conseil Européen a adopté, en Octobre 1999, les “Principes de Tampere”, après être arrivé à la conclusion que les résidents permanents de la Communauté européenne devraient être traités sur un pied d’égalité avec ses ressortissants. Ces principes sont les bienvenus, mais ils ne peuvent être mis en œuvre sans l’adoption de législations communautaires à cet effet. L’objectif de cette proposition de Directive est donc de garantir les droits des résidents de longue durée de la Communauté européenne ressortissants de pays tiers. Elle oeuvre donc pour l’application des Principes de Tampere, à la lumière des obligations de la Communauté européenne en matière de droits de l’homme, de ses politiques de lutte contre la discrimination et d’intégration sociale, et du développement réel du marché unique.

### Portée

La Proposition de Directive est applicable à tous les ressortissants de pays tiers (c’est-à-dire ressortissants d’États qui ne sont pas membres de la Communauté) résidant dans l’Union européenne. Mais cela n’interdit pas pour autant l’octroi de droits plus avantageux contenus dans d’autres dispositions communautaires ou nationales ou des traités conclus par la Communauté européenne.

### Acquisition du statut de résident permanent

La proposition de Directive dispose qu’un ressortissant de pays tiers pourra prétendre au statut de “résident permanent de l’Union européenne” après :

- trois années d’activité salariée légale dans un État membre; ou
- trois années d’activité non-salariée légale et déclarée dans un État membre; ou
- cinq années de résidence habituelle dans un État membre.

La proposition de Directive dispose en outre que les congés annuels, les congés



pour maternité ou pour accident professionnel, et les arrêts maladie de courte durée, seront traitées comme des périodes d'emploi légales. Mais les périodes de chômage ou de longue maladie ne seront pas traitées comme telles.

### **Les droits des r sidents permanents**

La proposition de Directive dispose que les résidents permanents dans l'Union européenne, ainsi que les membres de leurs familles résidant avec eux, bénéficieront de droits absolus à :

- le regroupement familial;
- la sécurité du statut de résident permanent et égalité avec les citoyens de l'UE;
- le libre accès au travail salarié ou indépendant;
- recevoir des services;
- effectuer des études;
- résider dans l'Union après le départ en retraite; et
- résider pour toutes autres raisons dans un autre État membre de la Communauté européenne.

### **Le regroupement familial**

La législation communautaire prévalant en matière de droits des ressortissants de la Communauté européenne qui s'établissent dans un autre État membre garantit à ces personnes un droit absolu au regroupement familial. Rien ne justifie que l'on traite les résidents permanents originaires de pays tiers de manière différente. Cette proposition de Directive prévoit par conséquent que les résidents permanents jouiront d'un droit au regroupement familial immédiat (c'est-à-dire sans période d'attente), et que les membres de ces familles auront un droit immédiat au travail (salarié et indépendant). Ce droit au regroupement familial couvre le conjoint du résident principal ou son partenaire et leurs enfants de moins de 21 ans, ainsi que tous les descendants de plus de 21 ans à charge. Le terme "partenaire" fait référence à la fois au "futur conjoint" (c'est-à-dire une personne admise dans un État membre afin d'y épouser un résident dans les six mois qui suivent la date d'entrée), et au "concubin" (c'est-à-dire le partenaire dans une relation assimilable au mariage).

### **Sécurité du statut de résident permanent et égalité avec les citoyens de l'Union européenne**

Un résident permanent (et les membres de sa famille) aura droit à un titre de séjour de résident permanent de l'Union européenne, comme preuve de son droit de résidence. Ce titre de séjour devra être valide sur l'ensemble du territoire de l'État membre qui l'aura délivré, et devra avoir une validité d'au moins cinq ans à partir de la date d'émission, et il sera renouvelable automatiquement. Il ne peut être retiré au seul motif que le détenteur du titre n'a plus d'emploi, que ce soit parce qu'il ou elle est dans l'impossibilité temporaire de travailler, suite à une maladie ou à un accident, ou parce qu'il ou elle n'a plus d'emploi, pour des raisons indépendantes de sa volonté. Les droits de timbre prévus pour l'émission ou le renouvellement d'un titre de séjour ne devront pas dépasser ceux prévus pour l'émission d'une pièce d'identité des ressortissants de l'État membre en question.

Un résident permanent, ainsi que les membres de sa famille, pourra continuer à jouir de son statut, et des droits qui en découlent, à son retour sur le territoire de la Communauté européenne, après l'avoir quitté, à condition que l'absence n'ait pas dépassé trois années consécutives.

Un résident permanent, ainsi que les membres de sa famille, bénéficiera du principe d'égalité avec les ressortissants de la Communauté européenne en matière de droit au travail salarié ou indépendant, de fourniture de services, d'études, de résidence après le départ en retraite et de résidence, pour des raisons diverses, dans un autre État membre.

La proposition de Directive prévoit en outre qu'un ressortissant d'un pays tiers travaillant légalement dans un État membre, sans y jouir du statut de résident permanent, aura le droit, après une année de travail légal, de renouveler son permis de travail et de résider dans l'État membre. De plus, ces personnes pourront au bout de deux ans de travail légal avoir accès de plein droit aux emplois salariés de leurs choix au sein de l'État membre.

### **Circulation des résidents permanents entre les États membres**

Bien que le statut de résident permanent soit accordé par un État membre afin d'autoriser le séjour sur son territoire, une personne jouissant de ce statut aura le

droit de circuler librement au sein des Etats membres de l'Union. A cet effet, la proposition de Directive dispose qu'un résident permanent ne pourra se voir refuser l'entrée d'un État membre que pour les raisons opposables à l'entrée de ressortissants de la Communauté européenne, c'est-à-dire au motif d'intérêts et de sécurité nationales et de santé publique, et il ou elle bénéficiera des mêmes recours et droits de procédures que les ressortissants de la Communauté en pareilles circonstances. En outre, les Etats membres devront autoriser les résidents permanents à entrer et à résider sur leur territoire sur simple présentation d'un passeport en cours de validité et du titre de séjour décrit précédemment. Les Etats membres ne pourront demander un visa d'entrée ou tout autre document équivalent, et - afin de mettre en oeuvre de façon concrète les dispositions relatives au droit de travail dans un autre État membre - ne pourront invoquer que les formalités de demande d'un permis de travail n'ont pas été complétées pour entraver l'exécution d'un contrat de travail contracté par le demandeur.

Afin de s'assurer qu'un résident permanent ne perdra pas son statut à la suite de sa libre circulation entre Etats membres, la proposition de Directive dispose également que les résidents permanents s'installant dans un autre État membre conserveront leur statut dans le premier État membre pendant une période de trois ans. Au cours de ces trois ans, le second État membre délivrera au résident permanent un titre de séjour valable trois ans. A l'expiration de cette période de trois ans, le second État membre reconnaîtra le statut du résident permanent (et celui des membres de sa famille) et leur accordera les droits prescrits dans la proposition de Directive.

## **Autres dispositions**

### **Non-discrimination**

La proposition de Directive dispose que les Etats membres appliqueront ces dispositions, sans discrimination fondée sur la nationalité, le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge, l'orientation sexuelle, la langue, les opinions politiques ou autres, l'association à une minorité nationale, la naissance ou tout autre statut. De plus, les Etats membres appliqueront intégralement et sans exceptions la Convention des Nations Unies des Droits de l'Enfant.

### **'Judicial enforcement'**

Les Etats membres devront veiller à ce que tous ceux qui se considèrent lésés parce qu'ils n'ont pu obtenir le statut de résident permanent puissent introduire un recours devant des tribunaux compétents en matière d'application de la proposition de Directive.

### **Protection de l'expulsion au motif d'intérêts de politique nationale, de sécurité et de santé publiques**

La législation communautaire en vigueur autorise l'expulsion ou le refus d'entrée sur le territoire de ressortissants de la Communauté et des membres de leurs familles, représentant une menace sérieuse pour la société, soumise à des règles de procédure détaillées. Rien ne justifie que les détenteurs du statut de résident permanent soient traités différemment et la proposition de Directive dispose par conséquent, qu'ils seront traités de la même façon que les ressortissants de la Communauté pour ce qui concerne l'application de ces règles.

### **Droits culturels et sociaux**

Les Etats membres participeront à des programmes favorisant la promotion culturelle et sociale des résidents permanents et de leurs familles, tout particulièrement les campagnes d'alphabétisation et d'apprentissage de la langue de l'état hôte, ainsi que l'accès aux formations professionnelles. De plus, les États membres soutiendront et encourageront le maintien des liens culturels et linguistiques des résidents permanents, et autres ressortissants de pays tiers avec leurs pays d'origine, ainsi que les projets visant à renforcer la diversité culturelle.



## Proposition de Directive sur les visas et le contrôle aux frontières

II

### Objet

La Communauté européenne a échoué jusqu'à présent à prendre les mesures nécessaires à la libre circulation des personnes au sein du "marché unique". Bien que la majorité des États membres estiment que l'objectif d'abolition des frontières intérieures a été réalisé avec l'entrée en vigueur de la convention de Schengen de 1990, cette convention comporte de nombreuses lacunes. Elle accorde aux États membres une grande marge de manœuvre, allant jusqu'au refus d'abolir les frontières et pose un certain nombre de conditions à la libre circulation des personnes au sein des États Schengen. De plus, elle a établi le Système d'Informations de Schengen, un système qui soulève de nombreux problèmes en terme de droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Cette proposition de Directive se propose donc de renforcer l'application du principe de libre circulation des personnes, tout en préservant les droits des ressortissants de pays tiers au sein de la Communauté européenne; de s'assurer que le contrôle des frontières extérieures est exercé dans la limite du nécessaire et de réformer le Système d'Informations de Schengen de manière à rééquilibrer les impératifs de sécurité publique avec ceux du respect des droits de la personne.

### Portée

A cet effet, la proposition de Directive établit le droit de *toutes* les personnes, qu'il s'agisse de citoyens de la Communauté européenne ou de ressortissants de pays tiers, de traverser les frontières *intérieures* au sein de la Communauté sans contrôles et définit les conditions d'application du droit de traverser les frontières *extérieures* de la Communauté.

En parallèle, la Proposition de Directive définit les conditions d'application du droit d'entrée et de résidence des ressortissants de pays tiers, ainsi que les droits à un visa de longue durée ou à un titre de séjour. Ceci ne limite cependant en rien

la possibilité d'accorder des droits supplémentaires aux ressortissants de pays tiers en vertu de législations communautaires ou nationales, ou de traités conclus par la Communauté européenne. La proposition de Directive est plus particulièrement assujettie au droit d'asile tels qu'il a été défini dans la législation communautaire et nationale et dans les traités régionaux et internationaux.

### **Le droit de traverser les frontières intérieures de la Communauté européenne**

La proposition de Directive dispose que toutes les personnes, quelles que soit leur nationalité, auront le droit de traverser les frontières intérieures de la Communauté européenne en tout point, sans que cela fasse l'objet de contrôles.

Un État membre pourra, en cas de menaces graves pour ses intérêts ou sa sécurité nationale, ré-instaurer tout ou partie du contrôle de ses frontières intérieures, (c'est-à-dire avec d'autres États membres) pour une période qui n'excédera pas 30 jours. Mais ces contrôles pourront être instaurés de nouveau, en dehors des situations d'urgence, après consultation préalable des autres États membres et de la Commission européenne. Ces contrôles pourront être effectués pour des périodes de 30 jours renouvelables, après consultation préalable de la Commission, et après 60 jours, ils seront soumis à son autorisation. Mais ces contrôles et leur durée ne devront pas être disproportionnés par rapport à la gravité de la menace en question.

### **Le droit de traverser les frontières extérieures de la Communauté européenne**

La Proposition de directive dispose qu'un ressortissant de pays tiers pourra avoir le droit d'entrer sur le territoire de la Communauté européenne, pour des visites de moins de trois mois, à condition de remplir chacune des conditions suivantes:

- disposer d'un passeport en cours de validité ou de tout autre document de voyage;
- avoir un visa quand cela est requis (voir plus bas);
- être à même de prouver les motifs de la visite;
- disposer de ressources suffisantes pour couvrir les frais de séjour et du voyage de retour (ou d'être en mesure de les obtenir légalement);
- de ne pas être identifié comme persona non grata (voir plus bas); et

- de ne pas être considéré comme une menace à l'intérêt ou à la sécurité nationales dans un des États membres.

La proposition de Directive dispose que ces mouvements transfrontaliers aux frontières extérieures seront soumis au contrôle des autorités compétentes. Ces contrôles incluent non seulement le contrôle des titres de voyage et autres conditions à l'entrée, la résidence, le travail et la sortie du territoire, mais également la détection et la prévention de menaces aux intérêts nationaux et à la sécurité des États membres.

### **Le droit l'obtention de visas de courte durée**

La proposition de Directive prévoit l'établissement d'une liste commune de pays tiers dont les ressortissants devront obtenir un visa pour traverser les frontières extérieures de la Communauté européenne. Mais un pays ne peut figurer sur cette liste que s'il constitue une menace pour la sécurité de l'Union européenne ou d'une majorité qualifiée de ses États membres et les États membres devront autoriser l'entrée sans visa des ressortissants de *tous* les autres pays.

La proposition de Directive dispose également que, pour des séjours de moins de trois mois, un ressortissant d'un pays tiers figurant sur la liste commune aura droit à un visa d'entrée uniforme sur le territoire de la Communauté européenne, à condition de remplir chacune des conditions suivantes:

- disposer d'un passeport en cours de validité ou de tout autre document de voyage;
- être à même de prouver les motifs de la visite;
- disposer de ressources suffisantes pour couvrir les frais de séjour et du voyage de retour, ( ou être en mesure de les obtenir légalement);
- de ne pas être identifié comme persona non grata (voir plus bas); et
- de ne pas être considéré comme une menace à l'intérêt ou à la sécurité nationales dans un des états membres.

Dans les cas précités, le visa peut être soit:

- un visa de voyage à entrée unique ou à entrée multiples, à condition que la durée de la visite continue ou des séjours successifs cumulés ne dépasse pas trois mois, dans les six mois qui suivent la date de première entrée; ou



- un visa de transit permettant à son détenteur de traverser le territoire des États membres une ou deux fois, voire (exceptionnellement) plusieurs fois en chemin vers un pays tiers, à condition que la durée du transit n'excède jamais cinq jours.

Ces visas peuvent être délivrés par les autorités consulaires ou diplomatiques d'un État membre, ou à la frontière extérieure d'un État membre.

Les États membres dispenseront de visa les ressortissants de pays tiers munis d'un visa de longue durée ou d'un titre de séjour émis par un État membre. De plus, les États membres dispenseront de visa: les équipages de l'aviation civile et de la marine marchande, les personnels navigants dans les missions d'urgence et les opérations de sauvetage; et les équipes de secours en cas de catastrophe naturelle ou d'accident; les détenteurs de passeports diplomatiques ou de passeports de mission officielle ou tout autre type de passeport officiel.

La proposition de Directive prévoit également l'établissement d'une liste commune de pays tiers dont les ressortissants devront, s'ils ne disposent pas déjà d'un visa de voyage ou de transit pour l'État membre en question, avoir un visa de transit aérien lorsqu'ils passent par les zones internationales des aéroports situés dans le territoire d'un État membre. Les États membres ne pourront exiger un visa de transit aérien des ressortissants de pays ne figurant pas sur cette liste commune. Ces visas ne peuvent être délivrés que par les autorités diplomatiques ou consulaires d'un État membre.

### **Le droit un visa de longue durée**

La proposition de Directive dispose qu'un ressortissant d'un pays tiers aura droit à un visa de longue durée lui permettant d'entrer sur le territoire de la Communauté européenne, à condition qu'il ou elle remplisse les conditions requises pour l'obtention de ce type de visa. La proposition de Directive ne décrit pas cependant ces conditions, puisque ces questions sont abordées dans la proposition de Directive sur l'admission des migrants.

### **Le droit au voyage au sein de la Communauté européenne**

La proposition de Directive dispose que les ressortissants de pays tiers se trouvant légalement sur le territoire d'un État membre aura le droit de se rendre sur

le territoire des autres États membres. Plus précisément, un ressortissant de pays tiers muni d'un visa de courte durée ( voir plus haut) pourra voyager dans le territoire des États membres durant la période de séjour autorisée par son visa (c'est-à-dire trois mois), à condition qu'il ou elle dispose d'un titre de voyage en cours de validité portant un visa valable également. De même, tout détenteur d'un titre de séjour ou d'un visa de longue durée délivré par un État membre (voir plus haut) pourra voyager dans le territoire des États membres pour une période de trois mois, à condition qu'il ou elle soit muni d'un titre de voyage en cours de validité et d'un titre de séjour ou d'un visa de longue durée valables, *et* d'avoir des ressources suffisantes, (ou d'avoir la possibilité de se les procurer de manière légale) pour couvrir les frais de séjour et le retour au pays d'origine (ou à un pays tiers). Cette dernière condition - qui est bien entendu une condition posée à la délivrance d'un visa de courte durée uniforme - est également applicable aux personnes dispensées d'un visa de courte durée ( voir plus haut).

Les États membres peuvent exiger des personnes exerçant leur droit au voyage de signaler leur présence sur leur territoire.

### **Le Syst me d'Information Europ en**

La proposition de Directive prévoit l'établissement d'un Système d'Information Européen informatisé (SIE), visant à remplacer le Système d'Information de Schengen, et par conséquent, à aider les États membres à dans leur exécution des dispositions de cette Directive - c'est-à-dire de coordonner l'action des autorités nationales en matière de contrôle de l'immigration - tout en respectant totalement le droit à la libre circulation, à la vie privée et à la protection judiciaire efficace.

En conséquence, la proposition de Directive énonce des règles sur:

- l'incorporation d'informations sur un individu dans le SIE et l'identification d'un individu comme "persona non grata";
- le droit d'accès des autorités nationales à ces informations;
- l'utilisation de ces informations par ces autorités pour ce qui concerne l'octroi ou le refus d'un visa ou d'un titre de séjour;
- la révélation de la teneur de ces informations à l'individu en question;
- le droit de l'individu à remettre en cause la validité de l'information figurant

à son sujet dans le SIE; et à la corriger (et les procédures de recours requises)

- la suppression de ces informations.

### **L'incorporation, l'utilisation et la suppression d'informations du SIE**

Une personne ne peut être inscrite “persona non grata” dans le SIE que si les conditions de procédures suivantes sont réunies:

- la personne représente une grave menace pour l'intérêt national ou la sécurité d'un État membre;
- sa conduite est passible de mesures répressives dans toute la Communauté européenne;
- la conduite en question a abouti à une sanction pénale grave ou aurait abouti à une sentence similaire si elle avait fait l'objet de poursuites judiciaires; et
- tous les points susmentionnés ont été prouvés devant un tribunal dans la juridiction compétente.

Ces informations peuvent être conservées par le SIE pendant une période ne dépassant pas trois ans, après laquelle ces informations devront être détruites. Au cours de cette période, elles ne pourront être révélées qu'aux autorités nationales responsables en matière de contrôle des frontières, de délivrance des visas et de titres de séjours et d'administration de ressortissants de pays tiers. Les États membres interdiront l'accès aux informations contenues dans le SIE à toute autre partie.

### **Droit de publication, de contestation et de correction**

En raison des conséquences graves que peut entraîner l'incorporation d'une personne à la liste du SIE, la proposition de Directive dispose qu'un État membre souhaitant désigner une personne comme “persona non grata” (au SIE), doit en informer l'individu concerné. Il est tenu de lui révéler la teneur de ces informations, et de lui notifier ses droits et voies de recours. Mais l'État membre est néanmoins libre de transmettre ces informations et d'émettre simultanément un mandat d'expulsion ou tout autre document assimilé à l'encontre de la personne concernée. La personne concernée aura le droit de contester sa future incorporation à la liste du SIE dans les trois mois qui suivent la notification, et toute

contestation aura pour effet de suspendre cette incorporation. De plus, il ou elle aura la possibilité d'empêcher cette incorporation si les critères requis (voir plus haut) ne sont pas réunis, de prévenir la transmission d'informations incorrectes, soit dans la présentation des faits, soit légalement inexacts, et de corriger le récapitulatif des faits ou de supprimer les informations légalement inexacts.

## Autres dispositions

### Non-discrimination

La proposition de Directive dispose que les États membres mettront ces dispositions en application sans discrimination fondée sur la nationalité, le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge, l'orientation sexuelle, la langue, les opinions politiques ou autres, l'association à une minorité nationale, la naissance, ou tout autre statut.

### 'Judicial enforcement'

Les États membres doivent motiver de façon détaillée leurs décisions de refuser d'appliquer les droits énoncés dans la présente proposition de Directive. De plus, les États membres doivent s'assurer que toutes les parties qui s'estiment lésées puissent faire appel devant des tribunaux compétents en matière d'application des dispositions de cette proposition de Directive.



# Proposition de Directive sur l'Admission des Migrants

## Objet

Le principal objectif de cette proposition de Directive est de définir les circonstances dans lesquelles les ressortissants de pays tiers peuvent entrer et s'installer dans la Communauté européenne pour y entreprendre des activités économiques (dans le cadre d'un emploi salarié ou non-salarié), pour y étudier ou pour tout autre objectif. Elle établit également les procédures que les États membres doivent suivre dans leur traitement des demandes d'admission pour les motifs susmentionnés.

## Port e

La proposition de Directive est applicable aux ressortissants de pays tiers. Elle s'applique en outre aux ressortissants d'États membres désignés par cet État comme des citoyens de catégorie spéciale ou inférieure, ne leur permettant de jouir des droits des citoyens de l'Union européenne.

## Admission pour l'emploi

La proposition de Directive dispose qu'un ressortissant de pays tiers aura le droit de se rendre à un État membre afin d'y occuper un emploi rémunéré s'il ou elle est:

- une personne travaillant dans un État membre mais résidant dans un pays tiers, et qui retourne habituellement au pays tiers tous les jours, (ou pour le moins une fois par semaine);
- une personne transférée temporairement à un bureau, une succursale ou à une filiale d'une entreprise basée dans un pays tiers mais fournissant ses services commerciaux aux États de la Communauté européenne;
- un candidat à un emploi vacant dans un État membre, emploi resté vacant après avoir été annoncé pendant un mois sur le système d'annonces d'emplois Eures, à condition que le ou la candidate ait déjà reçu une offre de contrat de travail;
- une personne au pair, remplissant les conditions requises par la réglementation;

tion relative aux personnes employées au pair;ou

- un stagiaire, un apprenti, à condition que la personne concernée ait conclu une convention de stage ou d'apprentissage avec l'établissement hôte lui garantissant des ressources suffisantes.

De plus, les États membres sont libres d'admettre des ressortissants de pays tiers non-résidents, désireux d'y mener des transactions sans pour autant y contracter un emploi.

Pour ce qui est des stagiaires et apprentis, la durée du permis de séjour sera limitée à un an. Néanmoins, si la durée prévue dans la convention de stage devait dépasser cette période, le permis pourra être renouvelé chaque année.

### **Admission pour un emploi en ind pendant**

La proposition de Directive dispose que les ressortissants de pays tiers désireux de travailler en indépendant dans un État membre auront le droit d'y entrer, à condition d'avoir les ressources suffisantes pour la réalisation de leur projet.

Elle prévoit en outre que le titre de séjour sera délivré pour une période d'au moins deux ans renouvelables. De plus, elle autorise les personnes concernées à entreprendre une activité tout à fait différente au bout de deux ans, s'il s'avère, par exemple, que la première n'a pas été très lucrative ou que la conjoncture a changé.

De plus, la proposition de Directive dispose qu'un ressortissant de pays tiers non-résident aura le droit d'offrir ses services professionnels en tant que travailleur indépendant au sein d'un État membre, à condition qu'il puisse présenter un contrat pour preuve de ces prestations de services.

### **Admission pour tudes**

La proposition de Directive dispose qu'un ressortissant d'un pays tiers aura le droit d'entrer dans un état membre pour y effectuer des études, s'il ou elle a été accepté dans un établissement d'enseignement supérieur public ou reconnu par l'état, pour y poursuivre des études, y préparer une thèse de doctorat, ou y effectuer des recherches dans le cadre d'un cursus professionnel.

De plus, elle dispose que les ressortissants de pays tiers auront le droit d'entrer dans un État membre en vue d'y effectuer des études primaires ou secondaires,

à condition d'être inscrits à un établissement privé (mais reconnu par l'État).

Dans tous ces cas de figure, le titre de séjour sera de la même durée que l'inscription aux établissements en question, et pourra être renouvelé chaque année. De plus, les personnes admises sur le territoire pour ces motifs auront le droit de travailler à temps partiel ou de prendre des emplois à court terme, y compris des emplois saisonniers, à condition que cela n'interfère pas avec leurs études.

### **Admission pour motifs divers**

La proposition de Directive dispose que les ressortissants de pays tiers qui ne sont pas couverts par les dispositions susmentionnées, auront néanmoins le droit d'entrer sur le territoire d'un État membre, à condition qu'ils remplissent chacune des conditions suivantes:

- disposer de suffisamment de ressources légales pour subvenir à leurs besoins sans devoir prendre un travail rémunéré, salarié ou indépendant;
- disposer d'une couverture de la sécurité sociale valable dans l'État membre;
- pouvoir attester d'une couverture médicale tous risques, si cela est requis par la législation de l'État membre; et
- disposer d'un hébergement, ou des moyens, preuves à l'appui, d'en obtenir un.

Dans tous ces cas de figures, le droit de séjour initial sera limité à un an. De plus, les personnes admises en vertu de ces dispositions seront autorisées à exercer une activité bénévole (donc non rémunérée) dans l'État membre et en dehors de cet État.

### **Autres dispositions**

#### **Non-discrimination**

La proposition de Directive dispose que les États membres mettront ces dispositions en application sans discrimination fondée sur la nationalité, le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'orientation sexuelle, la langue, les opinions politiques ou autres, l'association à une minorité nationale, la naissance, ou autres.

#### **Examen des demandes**

Les demandes d'admission en vertu des dispositions de la proposition de Direc-



tive peuvent être faites soit par des personnes en dehors de la Communauté européenne, soit par des personnes légalement présentes dans la Communauté, admises pour un séjour de moins de trois mois.

L'État membre à qui la demande aura été faite devra rendre sa décision aussi vite que possible, dans un délai de six mois et accordera le droit à l'admission si toutes les conditions sont réunies. Si le demandeur est déjà légalement présent sur le territoire de l'État membre au moment de la demande, il ou elle sera autorisé à y rester dans l'attente de la décision.

La proposition de Directive dispose que les États membres devront admettre les ressortissants de pays tiers pour une période de six mois, afin de leur permettre d'y trouver un contrat de travail, d'étudier la possibilité d'y créer une entreprise ou d'y chercher des contrats de prestation de services professionnels. De même, les États membres devront admettre des ressortissants de pays tiers désireux d'explorer les possibilités d'y poursuivre des études. Dans tous ces cas de figure, la personne concernée devra remplir les conditions énoncées sous l'intitulé Admission pour autres motifs, (voir plus haut).

### **Renouvellement de l'autorisation de séjour**

Les États membres devront renouveler l'autorisation de résidence d'un ressortissant de pays tiers admis en vertu des dispositions de cette proposition de Directive, si tant est que les conditions suivantes sont réunies.

Les États membres ne pourront refuser l'admission, le renouvellement d'une autorisation de séjour ou retirer l'autorisation de séjour d'une personne autorisée à entrer et à résider dans la Communauté européenne en vertu des dispositions de la proposition de Directive que:

- lorsque les conditions pour l'exercice du droit d'entrée ne sont plus réunies; ou
- au motif de la défense de l'intérêt et de la sécurité nationales, ou de la santé publique.

Lorsqu'un État membre refuse d'accorder l'autorisation d'admission initiale à une personne déjà présente sur son territoire de manière légale ou s'il refuse la prorogation d'une autorisation de séjour, la personne en question ne peut être invitée à quitter le territoire dudit État membre avant qu'elle n'ait épuisé ses voies de recours.

## Proposition de Directive sur les Migrants Irréguliers

II

### Objet

Bien que la majorité des conventions internationales et régionales de protection des droits de l'homme concernant les questions d'expulsion, traitent de personnes se trouvant sur le territoire en question de manière légale, même les personnes présentes de manière clandestine ou dont la légalité du séjour est contestée - ont des droits fondamentaux qu'il s'agit de respecter. En l'absence de législations garantissant ces droits, le risque existe de voir les droits de ces "migrants irréguliers" ignorés, voire bafoués. Ainsi, l'objectif de cette proposition de Directive est d'assurer la protection des droits fondamentaux des personnes en situation irrégulière dans la Communauté européenne. Elle énonce en particulier un nombre limité de circonstances en vertu desquelles un migrant irrégulier ne pourra être expulsé, et prévoit une protection procédurale effective contre l'expulsion.

### Portée

La proposition de Directive est applicable à tous les ressortissants de pays tiers présents sur le territoire de la Communauté européenne sans avoir le droit ou l'autorisation d'y être (à l'exception des demandeurs d'asile, des demandeurs d'asile déboutés et des réfugiés reconnus en tant que tels, qui sont couverts par des propositions de législation distinctes, dans le cadre de ce projet). Mais ces dispositions ne limiteront en rien d'éventuels droits supplémentaires accordés à ces personnes par des traités conclus par la Communauté européenne ou par ses États membres, ou par des dispositions plus favorables énoncées dans les législations nationales des États membres.

### Expulsion de la Communauté européenne

La proposition de Directive définit trois limites substantielles à la capacité des États membres à expulser des migrants irréguliers. En premier lieu, la proposition de Directive interdit l'expulsion collective de migrants irréguliers et dispo-

se que chaque cas d'expulsion de migrant irrégulier sera examiné à titre individuel. En deuxième lieu, elle interdit l'expulsion des personnes qui se retrouvent en situation irrégulière en raison d'une violation accidentelle ou par inadvertance de la législation nationale ou communautaire, telle que le dépôt tardif d'une demande de renouvellement de titre de séjour dû à des raisons de santé. Troisièmement, elle interdit l'expulsion au motif que l'autorisation de séjour de la personne a été obtenue de manière frauduleuse, à moins que les allégations de fraude aient été confirmées par décision de justice.

### **Droits de proc dure durant le processus d'expulsion**

La proposition de directive dispose que les États membres devront clairement définir les règles régissant l'expulsion, et les rattacher soit au droit administratif, soit au droit pénal. Toutes les décisions relatives à l'expulsion devront par conséquent être prises conformément à ces législations. Elle dispose plus particulièrement que la notification des refus de délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour, ou celle d'un mandat d'expulsion, sera remise à la personne concernée, consignée par écrit dans une langue qu'il ou elle comprend et dans la langue de l'État membre. La notification de ces décisions devra être motivée, et assortie d'informations sur les droits et les voies de recours dont disposent la personne concernée.

La proposition de Directive dispose également que toutes les décisions pourront faire l'objet d'appel devant une autorité judiciaire ayant les compétences nécessaires pour être une voie de recours réel, et pour suspendre l'expulsion. Lorsque l'appel pourvu contre la décision d'expulsion donne lieu à une réponse favorable au demandeur, celui-ci devra recevoir un titre de séjour renouvelable dans les six mois qui suivent la demande.

La proposition de Directive dispose en outre qu'une personne sous le coup d'un arrêté d'expulsion aura droit aux services d'un interprète chaque fois que cela sera nécessaire, et à un conseil ou une assistance juridique qualifiée et compétente pendant toute la procédure; cette assistance sera payée sur les deniers publics, en fonction des ressources de la personne concernée.

En cas d'expulsion, la personne concernée devra avoir la possibilité effective de

régler les questions relatives aux salaires, ou tout autres allocations qui lui seraient encore dus. Elle aura le droit de transférer tous ses revenus, économies, biens et effets personnels. Toutes les expulsions devront être réalisées dans le respect le plus total des dispositions pertinentes des conventions internationales ou régionales sur les droits de l'homme et les États membres veilleront à ce que le personnel chargé de mener à bien ces expulsions ait reçu une formation adéquate.

Si un État membre n'a pas exécuté la décision d'expulsion dans les six mois qui ont suivi sa notification à la personne concernée ou, en cas d'appel, dans les six mois qui ont suivi la notification du résultat de l'appel, alors cette décision est nulle et non avenue. De plus, au cas où une expulsion aurait été réalisée, et que la décision d'expulsion était annulée à posteriori, la personne aura le droit de demander un dédommagement, et la décision frappée d'annulation ne pourra être utilisée pour l'empêcher d'entrer de nouveau dans la Communauté européenne.

#### **D tention pendant la proc dure d'expulsion**

La proposition de Directive dispose qu'une personne soumise à une décision d'expulsion ne pourra être placée en détention que dans les cas suivants:

- cette détention est prévue par la loi pour des raisons spécifiques (voir plus bas) et pour des durées déterminées, qui doivent être aussi courtes que possible;
- la mise en détention est utilisée de manière pondérée, après considération des alternatives à la détention et ses effets dans chaque cas personnel; et
- la mise en détention de la personne concernée est strictement nécessaire pour des raisons de force majeure liées à son cas personnel.

De manière plus spécifique, une personne sous le coup d'une décision d'expulsion ne pourra être placée en détention que pour:

- s'assurer de l'application de l'arrêté; ou
- protéger la sécurité nationale et l'ordre public, lorsqu'il y a des preuves de la menace que posent ces personnes à ces deux principes.

De plus, les Etats membres doivent veiller à ce que toutes les décisions de mise en détention soient soumises à une révision rapide, périodique et obligatoire par une entité indépendante et impartiale et à ce que les détenus seront traités avec

humanité et tenus séparés des détenus jugés et reconnus coupables et des personnes en détention préventive.

### **Autres dispositions**

#### **Non-discrimination**

La proposition de Directive dispose que les États membres mettront ces dispositions en application sans discrimination fondée sur la nationalité, le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge, l'orientation sexuelle, la langue, les opinions politiques ou autres, l'association à une minorité nationale, la naissance ou tout autre statut.

De plus, les États membres appliqueront intégralement et sans exception la Convention des Nations Unies sur les Droits de l'Enfant.

Pour être plus précis, tout contrôle d'identité effectué par les autorités compétentes de l'État membre afin de déterminer si une personne est en situation irrégulière sera effectué dans le respect total des principes suivants:

- ces contrôles n'impliqueront pas de discrimination fondée sur l'origine ethnique ou raciale; et
- ces contrôles n'auront lieu que s'il y a des raisons suffisantes de penser que ces personnes sont en situation irrégulière.

#### **Sanctions**

Les États membres n'imposeront pas de sanctions administratives ou pénales aux employeurs de personnes en situation irrégulière à moins que l'on démontre, sans équivoque possible, que l'employeur savait que la personne concernée ne disposait pas de permis de travail. De plus, les États membres prendront les mesures nécessaires pour s'assurer que les sanctions imposées aux employeurs de personnes en situation irrégulière ne vont pas avoir pour effet d'inciter à la discrimination raciale.

De même, les États membres n'imposeront pas de sanctions administratives ou pénales aux transporteurs ou aux individus ayant hébergé des personnes en situation irrégulière à moins qu'il ne soit démontré sans équivoque possible que ces

personnes étaient impliquées dans un trafic de migrants illégaux par appât du gain *et* qu'elles étaient informées de la situation irrégulière des personnes en question.

Mais les États membres n'imposeront pas de sanctions administratives ou pénales à un employeur, un transporteur, ou à un individu ayant hébergé une personne en situation irrégulière si cette personne est reconnue par la suite comme réfugiée.

### **Droit du travail**

Les États membres devront veiller à ce que les personnes en situation irrégulière ne soient pas privées de leurs droits, tels que prescrits dans le code du travail, en raison de leur situation. Ils doivent tout particulièrement veiller à ce que les employeurs remplissent leurs obligations légales et contractuelles envers ces personnes.

### **Droits sociaux**

En matière d'accès à la sécurité sociale, aux soins médicaux et à l'éducation, les États membres veilleront à ce que les personnes en situation irrégulière et les membres de leurs familles jouissent d'une égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre en question, dans des circonstances similaires.

### **'Judicial enforcement'**

En sus des droits de procédures spécifiques énoncés précédemment, les États membres devront veiller à ce que toutes les parties qui s'estiment lésées puissent faire appel devant des tribunaux compétents en matière d'application des dispositions de cette proposition de Directive.



## Chapitre III

# Comment influencer les débats politiques nationaux et européens



Les politiques de l'Union européenne sont élaborées par un processus très long et très complexe impliquant de nombreuses institutions européennes, qui doivent également veiller à l'équilibre des intérêts entre les quinze États membres. Des acteurs non-gouvernementaux influencent également ce processus, soit par le biais de leur représentation auprès des organes officiels de l'Union européenne ou leur participation à des séances de travail, soit par des consultations organisées par le Parlement européen et la Commission européenne.

### Intégration différenciée

Les mécanismes de prise de décision au sein des institutions européennes impliquent souvent des compromis et des retards, avec pour résultat final que, parfois, elles en font trop peu, trop tard. Dans certains cas, un certain nombre d'États membres ont perdu patience face aux retards accumulés et ont décidé d'avancer sur des questions spécifiques. Ces États n'étaient peut-être pas disposés à attendre jusqu'à ce que tous les États membres soient prêts à initier des actions communes et ont décidé de travailler de manière plus étroite sur ces questions. Un des

exemples les plus connus de cette coopération est celle qui a lié, dans le cadre de Schengen, douze États membres actuels, dont les cinq États à l'origine de cette initiative. Ces États voulaient progresser en matière de contrôle des frontières intérieures, tandis qu'un petit nombre d'États membres (dont le nombre s'est progressivement réduit) n'était pas particulièrement intéressé par ces questions. Au fil des années, la coopération entre ces douze États membres s'est étouffée, et, en conséquence, un cadre juridique distinct a été élaboré, qui est maintenant incorporé à l'Union.

Afin d'éviter ce type de situation, le Traité d'Amsterdam a introduit le concept de coopération étroite. Cela permet aux États membres d'avancer ensemble sur certaines questions, dans le cadre institutionnel de l'UE, mais sans la participation active de tous les États membres. Cela a le mérite de rendre le processus de coopération entre ces États plus transparent (conformément aux procédures énoncées dans les Traités) et les mesures adoptées plus cohérentes (en conformité avec les politiques menées dans des domaines annexes). L'inconvénient étant néanmoins que des règles différentes vont être en vigueur dans les dif-

férentes combinaisons d'États membres. De plus, cette solution pragmatique aux désaccords politiques remet en cause l'essence même du principal objectif de l'Union européenne, à savoir de créer un marché unique et un espace de liberté, de justice et de sécurité pour ses citoyens.

Dans un protocole annexe au traité d'Amsterdam, l'Irlande et le Royaume Uni ont déclaré qu'ils ne participeraient pas à l'adoption des mesures basées sur le nouveau titre IV du traité par le Conseil des Ministres. Par conséquent, aucune des mesures adoptées dans ce contexte ne sera contraignante pour ces deux États. Cela ne les empêchera pas pour autant de notifier au Conseil et à la Commission leur souhait d'accepter une mesure ainsi adoptée. Le cas échéant, la Commission disposera de quatre mois pour leur faire part de sa réponse. Ces deux États auront également le droit de demander à participer à l'adoption d'une mesure en particulier, qui devient alors contraignante. Un autre protocole autorise le Danemark à s'abstenir de participer à la prise de décision sur des mesures basées sur le titre IV, à l'exception des mesures relatives à la liste de visa commune, et au format du visa uniforme. Le proto-

cole rattache cette question à celle de l'intégration de la convention de Schengen aux traités, spécifiant que le Danemark décidera, dans un délai de six mois après la décision du Conseil d'intégrer l'*acquis* de Schengen, s'il appliquera cette décision dans sa législation nationale.

*Les organisations non-gouvernementales tendent à préférer les mesures adoptées et mises en oeuvre dans toute l'Union, qui sont très ambitieuses en matière de protection des droits des citoyens de l'UE, des immigrés, et des minorités.*

Bien que trois États membres s'abstiennent de prendre part au processus de prise de décision, ils devraient néanmoins être encouragés à accepter ces mesures prises par les douze autres États membres. Quand aux ONG oeuvrant à l'échelle européenne, elles devront oeuvrer pour éviter que les ambitions contenues dans les mesures proposées ne soient révisées à la baisse, afin de les rendre plus acceptables aux États membres qui se sont abstenus.

*Il incombe aux ONG d'Irlande et du Royaume Uni de convaincre leurs gouvernements respectifs de participer au processus de prise de décision.*

## Procédures de prises de décision

Bien que les compétences du Parlement européen aient été progressivement élargies, elles ne sont pas pour autant équivalentes à celles des parlements nationaux. Le Parlement européen n'a pas le droit, par exemple, de prendre des initiatives législatives, un droit réservé à la Commission européenne, et pour tous les sujets relevant du titre IV, ces initiatives doivent venir de la Commission et des États membres. Mais, le Parlement a par ailleurs des compétences importantes en matière d'approbation du budget de la Communauté européenne, ce qui lui donne un grand pouvoir politique.

De plus, le choix entre les différentes procédures de prise de décision dépend de la nature du sujet. Pour tout ce qui a trait à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux (titre III du Traité CE), la "procédure de co-décision" s'impose. Cette procédure a été introduite par le Traité instituant l'Union européenne, et il accorde au Parlement le pouvoir d'adopter des mesures conjointement avec le Conseil des Ministres (Article 251). Le traité d'Amsterdam a simplifié la procédure de co-décision, afin de la rendre plus rapide, plus efficace,

et plus transparente. Après la présentation d'un projet de loi par la Commission, le Conseil des Ministres peut adopter ce projet à la majorité qualifiée, après consultation du Parlement. Lorsque le Conseil n'est pas d'accord avec les propositions d'amendements figurant dans l'Opinion du Parlement, le Conseil doit en avertir le Parlement par ce qui est appelé une Position Commune. Le Parlement peut approuver, rejeter, ou amender cette Position Commune par un vote à la majorité absolue. Le Conseil peut alors adopter la position du Parlement par un vote à l'unanimité. Si le Conseil n'approuve pas les amendements, un Comité de Conciliation sera réuni. Ce Comité composé d'un nombre égal de membres du Conseil et du Parlement, respectivement, doit parvenir à un accord, avec le concours de la Commission, sur un texte commun. Si le Comité ne parvient pas à un accord sur un texte commun, le projet de loi n'est pas adopté. Dans les cas où il y a bien un texte commun d'élaboré, le Conseil et le Parlement doivent l'adopter, à la majorité qualifiée pour le premier, et à la majorité absolue pour le second. Si l'une de ces institutions ne l'adopte pas, le texte est rejeté. La procédure entière doit être ache-

vée dans un délai d'un an.

Une procédure différente est applicable en matière de visas, d'asile, d'immigration et autres politiques liées à la libre circulation (titre IV du Traité CE). Pendant une période transitoire de cinq ans, le Conseil doit prendre des décisions à l'unanimité sur la base de propositions de la Commission, et d'initiatives d'États membres. Une majorité qualifiée suffit néanmoins dans les questions relatives à la liste des visas et à la réglementation sur les visas uniformes. Mais si le Conseil est tenu de consulter le Parlement européen et de prendre son avis en considération, il n'est pas engagé par la position de ce dernier. A l'issue des cinq années, le Conseil prendra sa décision par vote à l'unanimité, après consultation du Parlement sur la possibilité d'application de la procédure de co-décision à tout ou partie des domaines couverts par le titre IV (Article 67). Mais à la différence de la procédure de co-décision, il n'y a pas de délais imposés pour cette procédure de consultation. En d'autres termes, le Conseil sera libre d'agir promptement, ou de prolonger les processus de prise de décision, selon ce qu'il considérera indiqué. Il existe néanmoins un autre délai

impératif, qui exige du Conseil de prendre des mesures dans un délai de cinq ans concernant toutes les questions du titre IV, excepté celles qui portent sur les conditions d'entrée et de résidence, de visa à long-terme et de titres de séjour, et de libre circulation des ressortissants de pays tiers (Article 63).

*Afin d'influencer le processus de prise de décision, et quelle que soit la procédure suivie, les ONG devraient nouer un dialogue permanent avec la Commission européenne, le Parlement européen, et le Conseil des Ministres. Les procédures de prise de décision vont néanmoins déterminer l'importance à accorder à chacun de ces dialogues.*

## Règlementation et Directives

On fait la distinction dans la législation communautaire entre un Règlement, une Directive, une Décision, une Recommandation, et une Opinion (Article 249).

Un Règlement est un texte législatif contraignant dans sa totalité, et applicable dans tous les États membres. Ainsi, un Règlement a une portée précise et limitée, et il est utilisé pour introduire des mesures uniformes dans tous les États membres. Une Directive

est contraignante pour tous les États membres, quand au résultat poursuivi, mais elle laisse les autorités nationales décider des formes et modalités d'application. Cet instrument est utilisé afin de promouvoir l'harmonisation des politiques des États membres dans certains domaines, en définissant les objectifs à réaliser, tout en gardant une certaine flexibilité quand à la manière de les réaliser. Une Décision est contraignante dans sa totalité pour les États membres à qui elle est adressée. Enfin, les Recommandations et les Opinions ne sont pas contraignantes.

Les États membres préfèrent le plus souvent les Directives aux Règlements. Le protocole annexe au traité d'Amsterdam sur "L'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité" stipule que les Directives seront préférées aux Règlements, de même que les Directives-cadres seront préférées aux mesures détaillées. On peut néanmoins faire valoir que ce n'est pas la seule préférence des États membres, mais aussi la nature du sujet, qui déterminent le type de mesure choisie. Ainsi, les Règlements sont utilisés pour établir le principe de libre circulation des travailleurs au sein de la Communauté et le droit de demeurer dans un État membre après y avoir

travaillé. Les Directives sont utilisées pour développer ces droits. Ainsi, il existe des Directives distinctes pour, à titre d'exemple, l'élimination des restrictions à la liberté de circulation et d'installation des travailleurs, des travailleurs indépendants, des prestataires de service et des membres de leurs familles; sur le renouvellement des titres de séjour et sur les questions afférentes aux expulsions au motif de l'intérêt et de la sécurité nationales et de la santé publique); et l'élargissement des droits de libre circulation à d'autres catégories de population que celle des travailleurs.

*Les organisations non-gouvernementales feront valoir qu'en vue de poursuivre des politiques cohérentes et de promouvoir l'égalité de traitement entre ressortissants de l'Union européenne et les ressortissants de pays tiers, une approche similaire devrait être adoptée pour la prise des futures mesures réglementant le statut des ressortissants de pays tiers.*

### Prendre l'initiative

*Les propositions d'Amsterdam peuvent être utilisées pour stimuler un débat politique éclairé au sein des États membres et à l'échelon européen. Les organisations locales, natio-*

nales et européennes peuvent agir en ce sens simultanément et en coordination. Si l'on fait la promotion des *propositions d'Amsterdam* dans toute l'Union européenne, les acteurs non-gouvernementaux auront alors des chances accrues d'influencer l'ordre du jour politique, et par conséquent, le résultat final du processus de prise de décision et de faire en sorte qu'il soit plus proche de leurs idées.

*Une première étape est la diffusion des propositions d'Amsterdam chez les acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux. Dans une deuxième étape, on pourra mobiliser le soutien de parties concernées d'horizons divers (y compris les syndicats, les organisations d'aide sociale, les églises, et les ONG). Dans un troisième temps, on pourra impliquer les autorités nationales et européennes, ainsi que les Parlements dans ce débat.*

### **Agir tous les niveaux**

La prochaine phase débutera lorsqu'une proposition de Directive ou de Règlement officielle (émanant soit de la Commission soit d'un État membre) sera présentée au Parlement européen et au Conseil des Ministres.

Le Parlement européen joue un rôle

important dans la procédure de co-décision. Dans les cas où cette procédure s'impose, les membres des comités pertinents devront être informés sur la position des ONG, et celles-ci pourraient même aider les membres du Parlement à rédiger leurs Résolutions. Il est tout aussi important que l'on rappelle aux membres du Parlement européen l'important soutien dont jouissent un grand nombre des idées et des propositions prônées par les ONG. La meilleure manière de procéder consiste à contacter les parlementaires européens par le biais de leurs circonscriptions électorales ou par le truchement du plus grand nombre d'organisations possible. Par contre, si c'est la procédure de consultation qui est appliquée, il ne sera pas nécessaire de consacrer autant de temps à informer des membres du Parlement européen.

*Il est par conséquent important que les ONG travaillent étroitement avec les commissions parlementaires indiquées et avec leurs membres.*

Il faudra contacter simultanément le Conseil des Ministres à Bruxelles, siège de leurs réunions et de son Secrétariat. C'est là que les représentants des États membres assistent le Comité des Représentants Permanents

(COREPER). Des consultations devraient également avoir lieu dans les capitales des quinze États membres, puisque c'est là que naît la volonté d'agir à l'échelle européenne et que les décisions relatives aux mesures européennes se préparent. Les gouvernements sont souvent plus sensibles aux pressions exercées dans leurs pays qu'à celles d'organisations internationales basées à Bruxelles.

La Commission européenne joue un rôle capital dans toutes les étapes du processus de prise de décision. La Commission tente de concilier les intérêts divers et souvent en conflit des États membres. La Commission apprécie également le point de vue et l'expertise des acteurs non-gouvernementaux.

*Les propositions d'Amsterdam peuvent être utilisées pour évaluer à leur*

*aune les propositions officielles. Elles peuvent également être utilisées, à chaque étape du processus de prise de décision, et à chaque niveau, pour demander des amendements aux propositions officielles.*

En résumé, les politiques européennes se font par un processus long et complexe impliquant plusieurs institutions européennes importantes. Afin de peser sur la mise en oeuvre du titre IV du traité d'Amsterdam, les acteurs non-gouvernementaux doivent se préparer à se lancer dans un processus d'au moins cinq ans. Ils seront partie prenante dans des débats à caractère très juridique par moments et très politique à d'autres. Pour que ce processus débouche sur des résultats efficaces, il faudra une action coordonnée, à l'échelle nationale et européenne, de nombreuses organisations.

## Remerciements

Le projet de l'ILPA/ MPG relatif au traité d'Amsterdam a été élaboré sous la coordination de Elspeth Guild (Présidente du Sous-Comité Européen de l'ILPA), Susan Rowlands (Secrétaire Général de l'ILPA) et Jan Niessen (Directeur du MPG).

*Les propositions d'Amsterdam: Les propositions de Directives de l'ILPA et du MPG relatives à l'immigration et aux réfugiés.* (Bruxelles/Londres,

Mars 2000) ont été rédigées par Steven Peers (Chargé de cours à la Faculté de Droit, Université d'Essex).

Richard Dunstan a rédigé le résumé des *Propositions d'Amsterdam* (chapitre II). Les autres chapitres de cette publication sont basées sur le rapport de Jan Niessen intitulé: *Les politiques de l'UE sur l'immigration et l'intégration après le Traité d'Amsterdam* (Bruxelles/Utrecht, Septembre 1999).

*Cette publication est financée par le budget d'ENAR  
de la DG Emploi et Affaires sociales de la Commission européenne,  
le Joseph Rowntree Charitable Trust  
et le Barrow Cadbury Trust.*



# Les propositions pour influencer les politiques d'asile et d'immigration de l'AMSTERDAM



Document publié par le Réseau Européen contre le Racisme (ENAR),  
l'Association des Praticiens du Droit de l'Immigration (ILPA),  
et le Migration Policy Group (MPG).