POUR UNE POLITIQUE D'IMMIGRATION EUROPEENNE

JAN NIESSEN

COMMISSION DES EGLISES
AUPRÈS DES MIGRANTS EN EUROPE

Document de travail n° 15

POUR UNE POLITIQUE D'IMMIGRATION EUROPEENNE

JAN NIESSEN

Document de Travail n° 15

INTRODUCTION

Les nombreux mouvements de personnes à l'échelle mondiale ainsi que les récents événements survenus en Europe ont rendu nécessaire la création et la mise en oeuvre d'une politique d'immigration européenne juste et équilibrée. Cette politiques permettrait à l'Europe de remplir ses obligations en matière de droits de l'homme vis-à-vis du nombre croissant de personnes obligées d'immigrer dans le monde. En outre, une politique d'immigration pourrait compenser le "grisonnement" de la population européenne et ses effets néfastes dans un futur proche au niveau de la sécurité sociale, des pensions et des soins de santé.

L'absence d'une telle politique a un certain nombre de conséquences graves. Elle met en péril le système de protection internationale des réfugiés et menace la sécurité ou la vie des personnes. Elle impose aux migrants une position sociale et légale précaire et condamne les autres à la clandestinité. Enfin, elle contribue à un climat social très propice au nationalisme et au racisme.

Ce document de travail fait des propositions en faveur d'une politique d'immigration européenne générale. Il sera démontré que cette politique peut être mise en oeuvre dans le cadre de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE), du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, sous forme d'instrument politique et légal à la disposition de ces organisations ainsi que des Nations Unies. Cela signifie:

- profiter de la coopération existante entre les Etats;
- mettre en oeuvre les conventions et autres instruments légaux des Nations Unies, de la CSCE, du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne;
- utiliser les procédures de ces organisations pour développer de nouveaux instruments et introduire de nouvelles législations, et
- utiliser leurs mécanismes de contrôle démocratique, judiciaire et diplomatique.

Une première version de ce document a été présentée et discutée au cours du séminaire sur les "Mouvements migratoires et les politiques européennes" organisé en mars 1993 par la Commission des Eglises auprès des Migrants en Europe et l'Organisation Européenne Oecuménique pour le Développement. Il a ensuite été soumis à un grand nombre d'organisations et de personnes, dont les commentaires ont pour la plupart été utilisés dans

la préparation de ce document de travail. Dans la Partie I, des réflexions sont faites à propos du contexte social et politique actuel. La Partie II aborde un système de prise de décision européen et développe les éléments d'une politique d'immigration européenne générale.

Ce document ne fait évidemment pas une analyse de la politique actuelle en matière de migration et de réfugiés, de nombreuses études à ce sujet étant déjà disponibles. Il tente seulement de proposer des procédures de prise de décision au niveau européen en utilisant les forums internationaux existants, et de formuler des politiques européennes sur base des standards internationaux en matière de droits de l'homme. Bien que les propositions touchent l'immigration pour des raisons politiques, économiques et sociales, l'accent sera mis néanmoins sur les deux derniers aspects.

En publiant ce document de travail, la CEME espère contribuer au débat sur les politiques d'immigration, engagé actuellement au sein des gouvernements, des ONG et entre les deux parties.

PREMIERE PARTIE

REFLEXIONS

"La décision de partir tient à la sécurité familiale et aux perspectives à long terme, et non simplement à la recherche d'un revenu le plus élevé possible. Elle constitue en fin de compte une stratégie conçue pour satisfaire les besoins de la personne et du ménage, assurer leur sécurité et répondre à leurs aspirations. Si l'on veut réduire les pressions migratoires par le développement, il sera essentiel de rendre les migrations plus faciles mais moins nécessaires".

(FNUAP, Etat de la Population Mondiale, 1993)

CHAPITRE I LES MOUVEMENTS MIGRATOIRES A L'INTERIEUR DE L'EUROPE ET VERS L'EUROPE

1. LES TRAVAILLEURS MIGRANTS ET LES REFUGIES

Une distinction assez claire peut être faite entre les migrations volontaires et involontaires, entre les travailleurs migrants et les réfugiés. Le droit international propose les définitions suivantes des diverses catégories de travailleurs migrants et de réfugiés.

Travailleurs migrants

La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990) désigne un travailleur migrant comme "une personne qui va exercer, exerce ou a exercé une activité rémunérée dans un Etat dont il n'est pas ressortissant".

D'autres catégories de travailleurs migrants sont également définies. Par exemple, un travailleur frontalier est "un travailleur migrant qui maintient sa résidence habituelle dans un Etat voisin auquel il revient en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine". Un travailleur saisonnier désigne "un travailleur migrant dont l'activité, de par sa nature, dépend des conditions saisonnières et ne peut être exercée que pendant une partie de l'année". Un travailleur itinérant est "un travailleur migrant qui, ayant sa résidence habituelle dans un Etat, doit, de par la nature de son activité, se rendre dans d'autres Etats pour de courtes périodes".

Il existe également des définitions pour les gens de mer, pour les travailleurs d'une installation en mer, pour les travailleurs employés au titre de projets, pour les travailleurs admis pour un emploi spécifique et pour les travailleurs indépendants.

Il est important de remarquer qu'il est fait explicitement référence dans ces définitions aux travailleurs migrants hommes et femmes.

L'expression "membres de la famille" désigne "les personnes mariées aux travailleurs migrants ou ayant avec ceux-ci des relations qui, en vertu de la loi applicable, produisent des effets équivalant au mariage, ainsi que leurs enfants à charge et autres personnes à charge qui sont reconnues comme membres de la famille en vertu de la législation applicable ou d'accords

bilatéraux ou multilatéraux applicables entre les Etats intéressés".

Nous démontrerons plus loin que les conventions européennes en la matière offrent une définition plus étroite des travailleurs migrants et ne font pas une distinction aussi claire entre les diverses catégories. Par contre, la définition des membres de la famille est un peu plus large.

Les conventions européennes donnent également un définition des travailleurs et des membres de leur famille avec et sans papiers. Ceux-ci sont considérés comme pourvus ou dépourvus de documents ou en situation régulière "s'ils sont autorisés à entrer, séjourner et exercer une activité rémunérée dans l'Etat d'emploi conformément à la législation dudit Etat et aux accords internationaux auxquels cet Etat est partie". Ils sont considérés dépourvus de documents ou en situation irrégulière s'ils ne remplissent pas ces conditions.

Réfugiés

La Convention des NU relative au Statut des réfugiés (1951) définit les réfugiés comme suit. Un réfugié est une personne qui, "craignant avec raisons d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays".

Cette définition reflète, dans une large mesure, le point de vue de l'Occident sur les réfugiés; la violation des droits civils et politiques des individus en fait des réfugiés. Il existe deux instruments régionaux donnant une définition plus large des réfugiés.

L'Organisation de l'Unité Africaine a signé en 1969 la Convention régissant les aspects spécifiques des problèmes des réfugiés en Afrique. Cette convention apportait un élément nouveau à la définition de la Convention des NU. "Le terme "réfugié" s'applique également àtoute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge en dehors de son pays dont elle a la nationalité".

L'Organisation des Etats américains a adopté en 1984 la Déclaration de Cartagène qui contient également une définition plus large. Les réfugiés

sont "des personnes qui ont fui leur pays parce que leur vie, leur sécurité ou leur liberté ont été menacées par la violence généralisée, par une agression étrangère, par des conflits intérieurs, par des violations massives des droits de l'homme ou par d'autres circonstances ayant sérieusement troublé l'ordre public".

Personnes déplacées à l'intérieur d'un pays

Selon les définitions, les migrants et réfugiés sont des personnes qui, pour des raisons économiques, sociales ou politiques, ont quitté leur propre pays ou leur résidence habituelle. Ces personnes peuvent, pour les mêmes raisons, quitter leur résidence sans quitter leur pays d'origine. Une catégorie spécifique est créée, "les personnes déplacées à l'intérieur d'un pays". Ces personnes "ont été forcées de fuir leurs foyers soudainement ou de manière imprévue et en grand nombre; par suite d'un conflit armé, de troubles internes, de violations systématiques des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou causées par l'homme; et qui se trouvent sur le territoire de leur propre pays"[1].

Les personnes qui migrent pour des motifs économiques sans quitter leur propre pays ne sont généralement pas considérées comme des personnes déplacées à l'intérieur, mais comme des migrants intérieurs. Les migrations intérieures se font dans la plupart des cas des zones rurales vers les zones urbaines dans les pays en développement et les migrations intérieures sont beaucoup plus importantes en nombre que les migrations internationales[2].

Il n'est pas toujours aisé ni même possible de classer les gens dans une de ces catégories. Cependant, les définitions fournies par les instruments internationaux et régionaux sont très utiles. Elles définissent également les droits et obligations des gouvernements nationaux et des institutions internationales, d'une part, et des migrants, réfugiés et personnes déplacées d'autre part.

2. TRAVAILLEURS MIGRANTS OU REFUGIES?

Bien que dans la législation internationale, mais également dans les politiques des Etats et les pratiques des ONG, la distinction entre migrants et réfugiés soit maintenue, cette distinction stricte a, pour de nombreuses

personnes, perdu tout son sens. Ainsi, les personnes cherchant la protection en Europe et venant de pays économiquement sous-développés et dévastés par la guerre cherchent-elles à échapper aux persécutions, aux violences ethniques ou aux guerres civiles (réfugiés) ou à la pauvreté menaçant leur vie (migrants)? Selon le Haut Commissariat des NU pour les Réfugiés, "aujourd'hui plus que jamais, les réfugiés (et travailleurs migrants, on pourrait ajouter-JN) font partie d'un phénomène migratoire complexe où les facteurs économiques, politiques, ethniques, relatifs à l'environnement et aux droits de l'homme contribuent aux déplacements et au manque de protection au niveau national[3].

Un changement est intervenu dans le courant des cinq à dix dernières années dans le genre de réfugiés et de demandeurs d'asile arrivant en Europe. Il y a relativement moins de réfugiés selon la définition de la Convention des NU, et plus dans le sens où l'entendent la Convention de l'OUA et la Déclaration de l'OEA. Etant donné que les pays européens ont tendance à appliquer uniquement et de manière de plus en plus restrictive la Convention des NU, un grand nombre de ces demandes d'asile est rejeté. De plus, toutes les définitions des migrants et réfugiés ne reflètent pas la complexité des migrations actuelles. La violation des droits civils et politiques va souvent de pair avec la violation des droits sociaux, économiques et culturels, et vice-versa.

Tous les droits de l'homme sont universels, indivisibles, interdépendants et étroitement liés[4], et de nouvelles méthodes doivent être appliquées pour garantir ces droits. La situation mondiale actuelle requiert également de nouvelles méthodes de protection et d'assistance de ceux qui sont forcés de migrer.

3. MOUVEMENTS MIGRATOIRES: PERSPECTIVE GLOBALE

On estime de 100 à 120 millions le nombre de migrants, réfugiés et personnes déplacées dans le monde, dont presque la moitié sont des femmes. Parmi les réfugiés et les personnes déplacées, on compte des millions d'enfants[5].

Plus de vingt millions de réfugiés et de demandeurs d'asile fuient les guerres, les persécutions politiques, les violations de la dignité humaine et des droits de l'homme, et les violences sexuelles (raisons politiques).

Vingt-trois millions d'individus sont déplacés à l'intérieur de leur propre

pays en raison de guerres, de troubles sociaux et de famines (raisons politiques et économiques).

Les travailleurs migrants constituent le plus grand groupe parmi ces individus en déplacement continuel. Leur nombre est estimé à 30-40 millions. Parmi ceux-ci, certains quittent leur pays de leur propre chef, à la recherche de meilleures conditions de travail. Des millions d'autres sont forcés de recommencer une vie dans un autre pays en raison du manque de perspectives économiques dans leur pays d'origine ou à cause de catastrophes naturelles ou causées par l'homme, qui font de la migration un élément nécessaire pour la survie (raisons économiques). Enfin, on distingue le groupe des migrants qui suivent leur famille en migration (raisons sociales) et qui compte 30 à 40 millions d'individus.

A côté de ceux qui sont admis légalement dans un pays, on trouve un certain nombre de personnes qui soit n'ont pas tous les documents requis pour séjourner dans un pays, soit n'en possèdent aucun. Il s'agit des travailleurs clandestins ou sans papier, des demandeurs d'asile ayant été rejetés et des migrants dont la date de validité des papiers est venue à expiration. Leur nombre est estimé à des dizaines de millions.

Pour ce qui est de l'Europe, les statistiques montrent que seulement un nombre relativement petit de réfugiés et de personnes déplacées viennent en Europe (entre 5 et 10%). Inversement, parmi les travailleurs migrants, environ 25% vivent en Europe occidentale.

Une analyse de la situation sociale, économique et politique des pays d'origine des migrants et de leurs motifs de migration fait clairement apparaître que la grande majorité des individus sont obligés de migrer pour des raisons politiques ou socio-économiques, ou pour toute une série de raisons.

Dans une perspective de solidarité internationale, les pays pauvres ne devraient pas faire les frais des problèmes provoqués par le déracinement massif des individus.

4. MOUVEMENTS MIGRATOIRES: PERSPECTIVE EUROPEENNE

En Europe occidentale, les migrations de main-d'oeuvre dans l'après-guerre qui étaient considérées comme temporaires ont abouti àl'établissement permanent des travailleurs migrants et de leurs familles (nouvelles minorités ethniques). En Europe de l'Est, les migrations faisaient

dans une large mesure partie de la politique démographique de l'URSS. Après la dislocation de l'Union Soviétique, les migrations à l'intérieur de l'Union se sont soudain transformées en migrations internationales entre l'ancienne Union et les républiques nouvellement indépendantes, avec de graves conséquences pour les personnes concernées. Certains affirment être devenus des travailleurs migrants, d'autres demandent d'être considérés comme des minorités[6].

On estime qu'environ deux millions de réfugiés se sont établis en Europe depuis les années cinquante. Le nombre de demandeurs d'asile a également augmenté rapidement ces dix dernières années. Cela est dû aux guerres et aux conflits ethniques sévissant en Europe et ailleurs dans le monde. Actuellement, bien qu'environ 25% seulement des demandes d'asile soient acceptées, un nombre considérable de demandeurs d'asile sont encore admis.

Le nombre de personnes déplacées en Europe est également en augmentation, notamment en Russie et dans les Balkans.

On observe une croissance de ce qu'on pourrait appeler la migration de retour: par exemple, le retour des Allemands, des Grecs et des Finlandais vers leur pays de lointaine origine, et le retour des Russes des anciennes républiques soviétiques vers la Russie.

Les migrations en Europe et vers l'Europe pour trouver un emploi ont diminué considérablement depuis le milieu des années soixante-dix. La réunification familiale a par contre beaucoup augmenté et constitue une part importante de l'immigration actuelle en Europe.

Diverses analyses montrent qu'un grand nombre de pays européens auront besoin de migrants dans un avenir proche afin d'éviter les pénuries sur le marché du travail et afin de compenser le "grisonnement" de la population.

Jusqu'ici, l'Europe n'a pas fermé ses portes aux migrants et aux réfugiés, et dans son propre intérêt, ne doit pas se transformer en forteresse. La plupart des pays d'Europe présentent une riche diversité ethnique et culturelle contribuant de façon positive à la civilisation européenne.

5. SOLIDARITE NATIONALE

Presque partout en Europe, plus de la moitié des minorités ethniques vivent en zone urbaine et industrielle. Une grande partie de ces personnes

venant de partout dans le monde se sont installées assez rapidement dans ces zones. La situation socio-économique de ces régions, le nombre de personnes, la diversité culturelle et la vitesse du phénomène compliquent énormément le processus d'intégration.

De plus, ces régions urbaines sont déjà occupées par des personnes qui sont souvent dans une position socio-économique faible. Si leur résistance aux étrangers n'est pas nécessairement raciste, elle reflète néanmoins leurs frustrations de devoir partager des conditions déjà précaires de bien-être, d'enseignement et de logement avec davantage de personnes.

Au nom de la solidarité nationale, les couches les plus pauvres de la population en Europe ne devraient pas payer le prix d'une politique d'immigration qui se veut juste. Même si la capacité d'absorption de certaines couches de la société semble être atteinte, cela ne signifie pas que la capacité totale d'un pays le soit.

6. CAUSES PREMIERES DES MIGRATIONS FORCEES

Les violations constantes des droits de l'homme, les abus sexuels des femmes et des enfants, les nombreuses guerres civiles, les tensions et les "purifications" ethniques, le nombre croissant de catastrophes naturelles et causées par l'homme, ainsi que les disparités persistantes entre les riches et les pauvres dans le monde seront toujours à l'origine du déracinement des individus. La croissance démographique incontrôlée aggrave la situation et renforce les pressions migratoires.

Les pays les plus pauvres sont les plus touchés par cette situation. Ils sont confrontés à un épuisement des ressources humaines qui n'est que très faiblement compensé par les versements réguliers des travailleurs migrants vers leur pays d'origine (environ 66 milliards $ par an). De plus, on trouve la plupart des réfugiés et des personnes déplacées dans les pays les plus pauvres.

La migration forcée est également provoquée par le sous-développement et contribue à ce processus. C'est pourquoi la migration ne peut être considérée à moyen et à long terme comme une solution, ni pour la plupart des personnes concernées (en termes de solutions durables et de coûts sociaux d'éclatement des familles), ni pour les pays d'origine (épuisement des ressources humaines), ni pour les pays hôtes (difficultés d'intégrer un relativement grand nombre de migrants et de réfugiés en un temps très

court).

Tout en reconnaissant les liens existants entre les migrations forcées et le développement, une politique de développement adéquate devrait essentiellement envisager de corriger les disparités globales et pourrait ainsi résoudre de facto les causes premières des migrations. Une telle politique implique un mécanisme efficace de prévention et de réparation des violations des droits de l'homme, la fin de l'exploitation exagérée des ressources naturelles, la réduction de la production et du commerce des armements et un changement dans le déséquilibre économique mondial.

Les instruments permettant de s'attaquer aux causes premières des migrations forcées pourraient être créés. Ainsi, le Conseil de Sécurité des Nations unies pour le Développement ou un poste de Haut Commissaire des Nations unies pour les Droits de l'Homme[7].

CHAPITRE II PRISE DE DECISION POLITIQUE EN EUROPE

1. PROTECTION INTERNATIONALE

Les Nations unies ont un certain nombre d'agences s'occupant de la protection et de l'assistance des travailleurs migrants et des réfugiés. Les plus importantes sont l'Organisation internationale du Travail (OIT) et le Haut Commissariat aux réfugiés des Nations unies (HCR).

Le mandat de l'OIT inclut la protection et l'assistance de tous les travailleurs, y compris les travailleurs migrants. L'Organisation a développé des standards internationaux sur le travail sous forme de conventions et de recommandations. Plusieurs d'entre eux ont un rapport avec la position des travailleurs migrants, d'autres traitent spécifiquement de ces derniers. Il existe deux conventions protégeant spécifiquement les travailleurs migrants, la Convention N° 97 ou Convention sur les travailleurs migrants (révisée) de 1949, et la Convention N° 143 ou Convention sur les migrations dans des conditions abusives et sur la promotion de l'égalité de chances et de traitement des travailleurs migrants de 1975.

Le mécanisme de contrôle de l'OIT qui surveille la mise en oeuvre correcte des conventions par les Etats signataires est un des mécanismes les plus efficaces existant actuellement. La supervision de l'organisation est exercée par une structure tripartite, composée de représentants des gouvernements et d' organisations de travailleurs et d'employeurs.

Dans certains cercles gouvernementaux, la portée des Conventions de l'OIT était considérée trop limitée aux droits des migrants en tant que travailleurs. C'est pourquoi, il s'est avéré nécessaire de développer un instrument qui étende les droits de l'homme aux travailleurs migrants. D'où l'adoption en 1990 par l'Assemblée générale des NU de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Il s'agit de la convention internationale la plus complète visant à la protection des droits civils, politiques, sociaux, économiques et culturels de diverses catégories de travailleurs migrants.

Au vu des mouvements actuels de travailleurs migrants, les NU pourraient envisager de renforcer l'agence s'occupant des travailleurs migrants, ou de créer un poste de Commissaire des NU pour les migrants que l'OIT pourrait assister.

Le Haut Commissariat des NU pour les réfugiés est l'agence des NU qui assure protection et assistance aux réfugiés. Les instruments légaux qu'il utilise sont les statuts du bureau du Haut Commissariat des NU pour les réfugiés, la Convention et le Protocole relatifs au statut des réfugiés.

Pour un certain nombre de migrants forcés, les termes de référence de l'OIT et du HCR ne s'appliquent que partiellement ou pas du tout àleur cas. Les NU pourraient envisager de renforcer le département sur les questions humanitaires en lui accordant un rôle de coordination par des actions inter-agences dans les cas de déportations massives, ainsi qu'un rôle de prévention de tels déplacements.

2. PREVENTION

Les gouvernements ont exprimé de façon croissante la nécessité de prendre des mesures efficaces pour prévenir la déportation des personnes et les mouvements migratoires désordonnés. Cette préoccupation fait l'objet de nombreuses discussions sur la scène intergouvernementale.

Dans son rapport intitulé "Un calendrier pour la paix", le Secrétaire général des Nations unies reconnaît que les causes les plus graves de conflit sont le désespoir économique, les injustices sociales et l'oppression politique[8]. Il s'agit précisément des causes de déportations massives. Dans son rapport, il donne des détails sur les plans d'action pour les NU et les organes régionaux (tels que, par exemple, la CSCE et le Conseil de l'Europe) en matière de diplomatie préventive, d'efforts pour la paix et son maintien. Parmi ses nombreuses suggestions, il recommande de mieux utiliser la Cour de justice internationale. Le rôle des ONG y est également souligné.

3. SECURITE ET DROITS DE L'HOMME

L'ancien conflit politique entre l'Est et l'Ouest est terminé, donnant l'occasion de construire une Europe plus unie et plus démocratique. Les gouvernements ont exprimé à plus d'une reprise qu'il était temps "de faire des droits de l'homme, de la démocratie, de l'autorité de la loi et de la liberté économique les fondements de la paix, de la sécurité et de la stabilité". Dans une perspective globale, il ne faut néanmoins pas oublier que les disparités globales en termes de revenus et d'égalité des chances se

sont accrues dramatiquement au cours des quinze à dix dernières années. Dans les débats sur une nouvelle politique de développement, l'accent est mis également sur les droits de l'homme, la démocratie, l'autorité de la loi et un bon gouvernement[9].

En d'autres mots, le développement, la sécurité et la paix sont liés au respect des droits de l'homme, à la démocratie et à l'établissement de l'autorité de la loi. En pratique, cela signifie par exemple, que les mouvements migratoires sont considérés de plus en plus sous l'angle de la sécurité et de la stabilité entre les Etats. La sécurité et la stabilité intérieures et extérieures sont menacées par les tensions entre les minorités nationales à l'intérieur des frontières d'un ou de plusieurs Etats. La sécurité intérieure est également menacée lorsque l'Etat-providence est incapable d'absorber un grand nombre d'immigrants dans une courte période de temps et est pourtant supposé maintenir le même niveau de sécurité sociale. L'insécurité est naturellement ressentie par les couches de la population qui sont dans une large mesure dépendantes de l'aide sociale.

En reconnaissant l'aspect de sécurité et de stabilité des mouvements migratoires forcés et désordonnés, il existe un réel danger que l'attention que leur accordent le grand public et les décideurs politiques ne domine le processus de décision politique alors que les politiques d'immigration devraient avoir les droits de l'homme comme orientation fondamentale. EN effet, ce sont essentiellement les violations des droits de l'homme qui provoquent les migrations forcées. L'accent devrait donc être mis sur la prévention de ces violations et il est nécessaire de définir et de faire respecter les droits de l'homme des migrants et des réfugiés en raison de leur situation précaire.

4. NECESSITE D'UNE APPROCHE EUROPEENNE

Il est nécessaire de gérer et de contrôler les mouvements migratoires au nom de la protection des droits des personnes concernées. Cela signifierait la fin d'une situation légale et sociale précaire pour les réfugiés, les demandeurs d'asile, les personnes déplacées, les travailleurs migrants pourvus et dépourvus de documents, et les membres de leur famille. Des règles et des procédures d'immigration claires empêcheraient par exemple que les procédures de demande d'asile ne soient appliquées aux questions de migration.

Il est également très important de faire comprendre au grand public que des politiques d'immigration efficaces et positives peuvent être élaborées et mises en oeuvre. Cela atténuerait la crainte d'être envahis par des étrangers, une crainte qui est exploitée par les partis et mouvements d'extrême droite.

Manifestement, il n'existe plus de réponse nationale au phénomène des migrations internationales. On pourrait avancer à juste titre que la nécessité et les possibilités d'harmonisation des politiques d'immigration sont importantes en raison de l'interdépendance politique entre les pays. Ceci est particulièrement vrai lorsque les pays sont engagés dans un processus d'intégration économique et politique.

5. PROLIFERATION DES FORUMS

De nombreux groupes de travail internationaux ont été créés. Ils fonctionnent en partie en dehors des institutions internationales et dépendent en partie de celles-ci pour leur support et expertise logistiques. On peut citer les Consultations informelles au niveau du HCR, les Groupes de Vienne et de Berlin/Budapest au niveau du Conseil de l'Europe, et avant l'entrée en vigueur du Traité de l'Union européenne en novembre 1993, le Groupe ad hoc Immigration et les groupes de Trevi au niveau des Communautés européennes[10].

Ces groupes ont tendance à combiner la prise de décision politique, la mise en oeuvre et le contrôle de cette mise en oeuvre, des fonctions qui sont normalement bien distinctes en démocratie. La prolifération des tribunes et des groupes internationaux rend très difficile le contrôle et l'influence sur le processus de prise de décision. Les membres des parlements nationaux et du Parlement européen ainsi que les ONG ont exprimé leurs préoccupations devant cette situation.

C'est pourquoi les gouvernements devraient envisager de mettre un terme à la prolifération des tribunes parallèles et des groupes de travail, et renforcer plutôt les institutions internationales telles que les Nations unies (et ses agences spécialisées comme le HCR et l'OIT), la CSCE, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

6. UNE APPROCHE GENERALE

Les Etats accueillent les étrangers au nom d'engagements humanitaires,

pour des raisons démographiques, sociales et économiques. La tendance actuelle des gouvernements est de nier le fait que les pays européens soient devenus des pays de migration et de refuser la mise en oeuvre de politiques d'immigration justes et équitables. Les gouvernements pensent plutôt en termes de contrôle des migrations et traduisent cela en mesures limitant la libre circulation, l'admission des réfugiés et la réunification des familles. A leurs yeux, la mise en place de politiques d'immigration équivaudrait à admettre quiconque souhaiterait venir vivre en Europe. Cependant, tout comme une politique d'immigration est différente d'une politique de portes ouvertes, de même le contrôle des migrations est différent d'une politique de portes fermées.

Une approche générale de l'immigration doit prévoir un programme organisant la participation active des migrants dans les sociétés où ils vivent. Actuellement, les gouvernements ont tendance à subordonner la mise en oeuvre complète d'un tel programme au contrôle des flux migratoires. Cependant, la présence de millions de travailleurs migrants, des membres de leur famille et de réfugiés, et l'admission de nouveaux venus au nom d'obligations nationales et internationales justifient une politique d'intégration à part entière.

A cette fin, on pourrait avoir recours à l'édifice impressionnant du droit international définissant les droits et obligations des Etats, d'une part, et des migrants et réfugiés, d'autre part[11].

DEUXIEME PARTIE

RECOMMANDATIONS POLITIQUES

Tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. La communauté internationale doit traiter des droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance. S'il convient de ne pas perdre de vue l'importance des particularismes nationaux et régionaux et la diversité historique, culturelle et religieuse, il est du devoir des Etats, quel qu'en soit le système politique, économique et culturel, de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales.

(Conférence mondiale sur les droits de l'homme)

CHAPITRE III PRINCIPES GENERAUX

Il existe sept principes qui constituent la base des politiques traitant des causes premières des migrations forcées, de la prévention des mouvements migratoires involontaires et désordonnés, et de l'admission et de l'intégration des migrants et réfugiés.

1. LE DROIT DE SEJOUR

En raison du caractère forcé des migrations, le droit des individus de rester dans leur pays d'origine ou de résidence habituelle devrait être mis en évidence et traduit en mesures politiques concrètes. Ce droit pourrait être développé sur base des conventions internationales.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques définit de diverses manières le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité des personnes. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels définit dans son article 11 le droit de toute personne à "un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, des vêtements et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence". Les mesures appropriées seront prises pour "assurer la réalisation de ce droit, en reconnaissant à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie". Ces deux pactes reconnaissent à tous le droit de disposer librement de ses richesses et ressources naturelles[12].

2. LE DROIT DE CIRCULATION

La Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte internationale relatif aux droits civils et politiques, et les accords d'Helsinki reconnaissent le droit à la liberté de circulation et de résidence à l'intérieur des frontières étatiques, ainsi que le droit d'aller et de venir dans un pays.

Les Etats signataires de la CSCE se sont engagés à mettre tout en oeuvre pour que les procédures d'entrée sur leur territoire (y compris la délivrance de visas, de passeports, et le contrôle aux frontières) soient appliquées en toute bonne foi et sans délai injustifié. Ils se sont engagés à réduire le temps d'attente pour la délivrance des visas, à simplifier les procédures et à

diminuer les exigences administratives pour les demandes de visas. Les Etats signataires ont promis de faire en sorte que les demandes d'obtention de visas soient traitées aussi vite que possible afin de tenir compte des considérations familiales, personnelles ou professionnelles importantes, principalement dans des cas à caractère humanitaire urgent[13].

3. LE DROIT DE MIGRATION ET D'ASILE

Réduire le droit de migration n'est pas le même que refuser le droit de migration pour des raisons économiques, sociales et politiques. La Déclaration universelle des droits de l'homme reconnaît le droit de quitter tout pays (sans aucune spécification ou raison) et de rechercher asile dans d'autres pays.

4. LE DROIT DE RETOUR

Selon la Déclaration universelle, chacun a le droit de retourner dans son pays et ce droit est également applicable aux migrants et aux réfugiés.

5. MOTIFS DE MIGRATION

En raison de la diversité des raisons pour quitter leur pays d'origine ou leur résidence habituelle, les migrants et les réfugiés se voient accorder des niveaux de protection différents dans le cadre du droit international et national. C'est pourquoi, tout en reconnaissant cependant que dans de nombreux cas, cette distinction ne peut être faite, et que des similitudes existent pour les deux catégories de migrants, il est important de maintenir une distinction entre l'émigration et l'immigration pour des motifs politico-humanitaires et socio-économiques.

6. MIGRATIONS PERMANENTES ET TEMPORAIRES

Afin d'éviter l'échec passé du système des "travailleurs invités", les politiques d'immigration européennes devraient être basées sur le séjour permanent et l'intégration des migrants. Le recrutement limité de travailleurs temporaires ne devrait cependant pas être exclu.

7. NON-DISCRIMINATION

Les politiques d'immigration européennes devraient se baser sur le principe de la non-discrimination. Aucune discrimination entre groupes de migrants potentiels ne peut être faite sur base de la race, de la couleur, de l'origine ethnique, du sexe et de la religion.

CHAPITRE IV UN SYSTEME EUROPEEN DE PRISE DE DECISION POLITIQUE

MECANISME[14]

1. Les Etats européens pourraient, en plus des réfugiés et demandeurs d'asile (en vertu de la Convention des NU sur les réfugiés), accepter d'accueillir annuellement sur une période de cinq ans un certain nombre de réfugiés et de migrants en vertu de leurs obligations humanitaires, selon les besoins individuels des pays, leur capacité d'accueil et les possibilités de participation à la société.

2. Les priorités seraient fixées quant au type de migrant àaccueillir; il faudrait définir les catégories de travailleurs migrants (y compris les travailleurs indépendants) et les membres de leur famille qui, selon le droit (inter)national en vigueur, seraient autorisés à la réunification familiale.

Ceux qui ne tomberaient pas dans cette catégorie n'auraient pas le droit d'entrer dans le pays en tant que migrant. Les demandeurs d'asile rejetés devraient pouvoir quitter le pays dignement. Les droits des travailleurs clandestins seraient respectés et ceux-ci recevraient une assistance pour recommencer une vie décente dans leur pays d'origine.

3. Une évaluation du nombre de migrants et de réfugiés pouvant être admis annuellement sur une période de cinq ans serait réalisée par les gouvernements et parlements nationaux, en consultation avec les agences intergouvernementales et les ONG.

4. Au cours d'un processus de consultation permanente au niveau européen, les organes ministériels, de secrétariat et parlementaires de la CSCE, du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne pourraient réaliser une synthèse des propositions nationales en vue de mesures politiques contraignantes selon les règles et pratiques diverses de ces tribunes.

5. Chaque année, les gouvernements présenteraient un rapport informant les parlements nationaux et les organes concernés de la CSCE, du

Conseil de l'Europe et de l'Union européenne du nombre réel de migrants ayant été admis. Ces rapports seraient discutés par tous ces organes, de même que les demandes individuelles des gouvernements d'adapter le nombre de personnes pouvant être admises, et cela afin de permettre une mise en oeuvre flexible des mesures politiques.

6. Les personnes admises légalement devraient bénéficier de programmes leur permettant de participer activement et de s'intégrer à la société.

7. Les conventions et accords européens sur les migrations et la participation devraient faire l'objet d'un contrôle judiciaire exercé par la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour européenne de justice.

CADRE POLITIQUE INTERNATIONAL

Des politiques d'immigration européennes peuvent être développées dans le cadre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne. Etant donné la nature différente de ces trois organes internationaux, on peut faire les recommandations spécifiques suivantes:

1. Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe

La CSCE est un forum pour la coopération intergouvernementale qui traite, entre autres, des droits de l'homme et a pour membres les Etats-Unis d'Amérique, le Canada et 51 Etats européens. La CSCE ne s'appuie pas sur une charte ni un traité, tous les documents adoptés par la Conférence ont un caractère politique et ne sont pas légalement contraignants pour les Etats signataires[15].

Pour ce qui est de la protection des travailleurs migrants et des réfugiés, la CSCE n'a développé que des principes généraux et fait seulement référence aux conventions internationales existantes des NU, de l'OIT et du Conseil de l'Europe. Son caractère de plate-forme politique et diplomatique donne à la CSCE un rôle assez limité dans l'élaboration des politiques d'immigration. La CSCE pourrait cependant continuer à soulever des questions relatives aux migrations dans les réunions organisées dans le

cadre de ses Séminaires sur la dimension humaine et poursuivre ses efforts de pression en faveur de la ratification et de la mise en oeuvre complète des conventions internationales concernées.

En matière de prévention, le Haut Commissaire pour les minorités nationales pourrait jouer un rôle important dans la prévention de nouveaux conflits ethniques en Europe, à l'origine des mouvements de migration forcée.

2. Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe qui compte actuellement trente-deux Etats membres européens et neuf Etats ayant le statut d'"invité spécial", est un forum pour la coopération internationale visant à promouvoir le respect des droits civils, politiques, culturels et sociaux au sein de ses membres. Il se base sur un traité et tous les membres doivent adhérer à la Convention européenne sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. De plus, le Conseil de l'Europe a adopté un grand nombre de Conventions et Recommandations qui ont soit un caractère général se rapportant à la situation des réfugiés, des demandeurs d'asile, des migrants et des minorités, soit ont pour but explicite et exclusif la protection desdits groupes. La Commission européenne des droits de l'homme, la Cour des droits de l'homme et d'autres mécanismes de contrôle sont mis en place pour surveiller et faire respecter la mise en oeuvre correcte de ces conventions.

Au niveau intergouvernemental, il existe deux comités travaillant dans le domaine des migrations, le Comité européen sur les migrations (CDMG) et le Comité ad hoc sur les aspects juridique de l'asile, des réfugiés et des apatrides (CAHAR). Au niveau de l'Assemblée parlementaire, il existe également un Comité sur les migrations, les réfugiés et la démographie. Les ONG ont une position officielle au sein du Conseil de l'Europe, à savoir qu'elles peuvent obtenir le statut d'observateur et participer aux travaux de certains comités[16].

Les Etats membres du Conseil de l'Europe sont invités à:

* signer, ratifier et mettre en oeuvre les conventions existantes relatives à l'admission et l'intégration des migrants, des réfugiés et des minorités.

* développer de nouveaux instruments en vue d'une approche commune de l'immigration (quotas par pays, procédures d'immigration, politiques de visas, etc). Une Convention européenne sur les règles d'immigration, engageant les Etats signataires et définissant les principes généraux et les méthodes de prise de décision politique dans le domaine de l'immigration devrait être adoptée. Pour les questions de mise en oeuvre plus spécifiquement politiques, des résolutions devraient être adoptées avec l'obligation de justifier toute dérogation à celles-ci. Ces dérogations seront soumises àl'approbation des organes compétents au sein du Conseil de l'Europe.

* donner les moyens aux comités intergouvernementaux et parlementaires de préparer, lors de leurs réunions habituelles et après consultation avec les ONG, ces nouveaux instruments et, après adoption par le Comité des Ministres, de surveiller leur mise en oeuvre.

3. Union européenne

L'Union européenne est une combinaison de coopération internationale et supranationale entre douze pays européens. L'Union est fondée sur des traités et a pour objectif l'intégration économique, sociale et, dans une certaine mesure, politique de ses Etats membres. Les questions relatives à la libre circulation des ressortissants de l'Union (et à partir de janvier 1994, des ressortissants des Etats membres de l'Espace économique européen) ainsi que les conditions de travail et de vie des travailleurs migrants sont de la compétence de l'Union et sous le contrôle de la Commission, de la Cour de justice européenne et, de façon plus limitée, du Parlement européen.

Les questions relatives à l'immigration des ressortissants des pays tiers, des réfugiés et des visas sont traitées au niveau intergouvernemental, et ne font pas l'objet d'un contrôle parlementaire et judiciaire réel[17]. Le Traité de l'Union européenne accorde à l'Union certaines compétences dans ces matières sans pour autant étendre de la même façon les compétences des institutions comme le Parlement et la Cour de justice[18]. Les ONG n'ont pas de position officielle vis-à-vis des institutions de l'Union.

En raison de la caractéristique de l'Union, un territoire sans frontières intérieures, une politique d'immigration commune apparaît comme une absolue nécessité. Les propositions suivantes peuvent être considérées:

* Dans le cadre du Traité de l'Union européenne, un Comité de coordination composé de représentants de haut niveau a été créé pour préparer les discussions et les décisions du Conseil des ministres sur les questions relatives aux politiques d'immigration. Il est recommandé que ce Comité établisse un groupe de travail responsable de l'élaboration d'une politique d'immigration de l'Union.

* Des propositions en vue d'une telle politique devraient être préparées en consultation avec le Parlement européen, le Comité économique et social et les ONG. Ces propositions devraient être faites en prenant en considération la situation démographique et socio-économique des Etats membres ainsi que des facteurs tels que le niveau de vie, la densité de population, etc. Un Fonds européen pour l'intégration devrait être aménagé pour aider les Etats à intégrer les migrants et les réfugiés.

* Les propositions, sous forme de conventions ou de lignes directrices, devraient contenir des dispositions permettant un contrôle judiciaire et parlementaire (co-décision) complet.

* Le Parlement européen devrait discuter régulièrement de ces propositions et surveiller leur mise en oeuvre correcte. Il devrait organiser des séances de discussion avec les ONG et des réunions avec les comités appropriés des parlements nationaux.

CHAPITRE V ELEMENTS D'UNE POLITIQUE EUROPEENNE D'IMMIGRATION

Une politique d'immigration globale devrait comporter deux volets, le premier sur les questions relatives à l'admission, le recrutement, etc, et le second prévoyant l'intégration et la participation des migrants et des réfugiés.

ADMISSION

Réfugiés

Les flux de réfugiés sont difficiles à prévoir et c'est pourquoi il est peu aisé de fixer le nombre de réfugiés que l'on laissera entrer. Les gouvernements établissent généralement des quotas pour l'admission des réfugiés (parmi lesquels on trouve souvent des personnes très vulnérables tels que les réfugiés de guerre, les réfugiés pour des motifs écologiques, et des femmes qui ont subi des violences sexuelles), en plus du nombre des demandeurs d'asile spontanés. Il serait souhaitable que lorsque le nombre de réfugiés demandeurs d'asile volontaires est peu élevé, le quota des réfugiés "forcés" soit augmenté.

Les Etats européens qui n'ont pas encore signé et ratifié la Convention et le Protocole relatifs au statut des réfugiés sont invités à le faire. Les pays signataires devraient mettre pleinement en oeuvre tous les aspects de la Convention et tenir compte des conclusions du Comité exécutif du HCR.

Il convient d'accorder une protection aux réfugiés de guerre et d'appliquer les conventions internationales pertinentes[19].

Les personnes fuyant leur pays en raison de guerres, de catastrophes naturelles ou d'autres conditions représentant un danger physique, devraient se voir octroyer un statut de protection temporaire. Ce statut serait octroyé pour une période limitée, il protégerait les personnes de l'expulsion, leur permettrait d'avoir une activité rémunérée et accorderait un soutien concret aux personnes concernées au moment de leur retour[20].

Il y aurait lieu de mettre au point un système permettant de répartir les réfugiés entre les pays européens selon des critères tels que la population du

pays, le revenu national et le niveau de vie (répartition internationale de la charge). Un système similaire devra être mis en place au sein des pays hôtes (répartition interne de la charge au niveau national).

Travailleurs migrants

Il est possible de faire une évaluation des besoins du marché du travail et de fixer sur cette base une limite à l'immigration.

Trois catégories de migrants seront inclus dans cette limite[21]. Un ordre de priorité permettra de contrôler ces catégories: la première aura donc priorité sur la deuxième et la deuxième sur la troisième.

Les catégories de migrants sont définies de la façon suivante:

a. La première catégorie reprend certaines personnes qui, bien que proches parents de migrants ayant un permis de séjour permanent, ne sont pas éligibles à la réunification familiale dans sa définition actuelle. Ainsi, les enfants majeurs ayant moins de 21 ans, les parents au second degré (ainsi que leur épouse) de personnes ayant un permis de séjour permanent tombent dans cette catégorie.

b. La deuxième catégorie reprend les personnes en possession d'un permis de séjour temporaire. Les permis de travail temporaires ne peuvent excéder une période d'un an et, moyennant prolongation du contrat, les travailleurs migrants temporaires sont autorisés àdemander un statut permanent.

c. La troisième catégorie reprend les candidats à l'immigration pour des raisons principalement économiques. Ceux-ci seront admis àcondition que la limite n'ait pas été atteinte par les deux premières catégories au cours des années précédentes.

Le recrutement, l'établissement et l'engagement doivent se faire conformément à la Charte sociale européenne, à la Convention européenne sur l'établissement et à la Convention européenne sur le statut légal des travailleurs migrants. Ces conventions définissent le travailleur migrant comme un ressortissant d'un Etat membre du Conseil de l'Europe signataire de la convention en question, et qui exerce une activité

rémunérée dans un autre Etat membre signataire. Les nationaux des Etats non-européens ne doivent pas être traités moins favorablement que les migrants des Etats membres du Conseil de l'Europe. C'est pourquoi il est suggéré que les Etats ratifient et appliquent la Convention internationale sur la protection de droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

Les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne sont des citoyens européens. Par conséquent, ils ne sont pas considérés comme des migrants lorsqu'ils résident dans un Etat membre autre que le leur. C'est pourquoi ces derniers de même que leur épouse ne sont pas inclus dans les catégories reprises ci-dessus. Les ressortissants des pays tiers auront le droit de voyager librement au sein de l'Union et obtiendront le droit à la libre circulation et au libre établissement après une période de cinq ans de résidence permanente dans un Etat membre de l'Union.

MEMBRES DE LA FAMILLE

La réunification familiale est inextricablement liée à l'admission des travailleurs migrants et des réfugiés. Les Etats européens devraient respecter les conventions et accords internationaux. Tous les migrants admis, qu'il s'agisse de travailleurs migrants ou de réfugiés, ont le droit de faire venir leur père et mère, leur conjoint, leurs enfants à charge de moins de 21 ans (Convention 143 de l'OIT et annexe à la Charte sociale européenne). La période d'attente ne doit pas être supérieure à douze mois (Convention européenne relative au statut juridique des migrants).

PARTICIPATION

Protection contre l'expulsion

Les migrants qui peuvent prouver qu'ils ont habituellement résidé dans un pays d'accueil pendant une période ininterrompue de cinq ans devraient être considérés comme des immigrants. Ils ne pourront être expulsés sauf pour des raisons qui tiennent à la sécurité de l'Etat et dans des cas d'extrême urgence, et seulement sur décision d'un collège de magistrats ou d'un organisme indépendant et impartial, statutairement établi; le migrant devrait avoir la possibilité de faire appel, ce qui aura des effets suspensifs.

Nulle personne de moins de seize ans ne pourra, en aucune circonstance, être expulsée[22].

Droits civils et politiques

Les migrants et les réfugiés jouissent des droits définis par la Convention européenne sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Les Etats sont invités instamment à signer et ratifier la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique locale, qui accord le droit de vote et le droit de se présenter aux élections locales.

Double nationalité/citoyenneté

Les Etats européens sont invités à ratifier le deuxième Protocole additionnel de la Convention sur la réduction des cas de nationalité multiple et d'obligations militaires dans des cas de nationalité multiple, permettant la double nationalité des épouses et des enfants.

Le Conseil de l'Europe est invité à poursuivre son travail de rédaction d'une nouvelle convention qui accorderait la double nationalité/citoyenneté et remplacerait la Convention mentionnée ci-dessus.

Droits culturels

Les conventions des Nations unies et du Conseil de l'Europe à ce propos devraient être signées, ratifiées et mise en oeuvre complètement, et notamment celles qui garantissent le droit à la liberté de pensée, de culture et de religion.

Le Conseil de l'Europe est invité à développer un instrument de protection des droits culturels des minorités[23].

Elimination de la discrimination raciale

Les Etats européens sont invités à signer, ratifier et mettre en oeuvre complètement la Convention internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale (y compris le droit de plainte individuelle) et d'adopter une législation nationale visant à éliminer la discrimination pour des questions de race, de couleur, de religion et d'origine nationale. L'Union

européenne est invitée à promulguer une législation à son niveau afin d'éliminer la discrimination raciale dans le sens de la Ligne de départ[24].

Egalité de traitement

Les Etats européens sont invités à mettre en place une politique qui faciliterait l'accès des migrants et des réfugiés au marché du travail, aux systèmes éducatif et sanitaire, aux logements et autres services publics.

A cette fin, certaines conventions devraient être signées, ratifiées et mises en oeuvre complètement, il s'agit de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, de la Convention de l'OIT 143, de la Charte sociale européenne et de la Convention européenne sur le statut légal des travailleurs migrants.

NOTES

1. *Conseil économique et social des Nations unies, Rapport analytique du Secrétaire général sur les personnes déplacées à l'intérieur du pays (F/CN4/1992/23 - 14 février 1992).*
2. *Fonds des NU pour la Population (FNUAP), L'Etat de la population mondiale, 1993 (New York, 1993).*
3. *Sadako Ogata, Réfugiés et demandeurs d'asile: un défi à la politique d'immigration européenne, dans: Pour une politique d'immigration européenne (Institut Philip Morris pour la recherche en matière de politique publique, octobre 1993).*
4. *Comme cela a été réaffirmé lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme (Vienne, juin 1993). Voir la Déclaration de Vienne et le Programme d'Action (New York, 1993).*
5. *Les chiffres avancés sont des estimations tirées de diverses sources qui font apparaître certaines différences dans le nombre de catégories de migrants et de réfugiés. Cela relève évidemment de la difficulté de placer les personnes dans des catégories. Outre le HCR, l'OCDE (SOPEMI) et le FNUAP, les sources suivantes ont été utilisées:*
   - Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD), rapport sur le développement humain, 1992 (New York 1992)
   - Organisation Internationale du Travail (OIT), Migration (Genève 1993)
   - Commission américaine pour les Réfugiés, Etude sur les réfugiés dans le monde, 1993 (Washington 1993)
   - Institut sur la faim et son développement 1993. Personnes déracinées. Troisième rapport annuel sur l'état de la faim dans le monde (Washington, 1992).
6. *Voir pour les statistiques: John Salt, Les courants migratoires internationaux en Europe, présents et futurs (Conseil de l'Europe, 1993) et Michel Poulain, Situation récente des réserves et flux de migrants dans les Etats membres du Conseil de l'Europe: approche statistique (Conseil de l'Europe, 1993). Ce dernier rapport ainsi que les Rapports rapides du SOPEMI (1993-12) abordent les nombreux problèmes relatifs à la production de statistiques en matière d'immigration.*
   Pour l'ex Union Soviétique voir: Jan Bremer et Ray Tares (ed.), Nations and politics in the Soviet successor states (1993).
7. *Voir à propos du Conseil de Sécurité pour le Développement: Programme de développement des NU, Rapport sur le développement humain 1992 (New York, 1992) et à propos du Haut Commissariat; Déclaration de Vienne et Programme d'action (New York, 1993).*
8. *Conseil de sécurité des Nations unies, "Un calendrier pour la paix". Diplomatie préventive, efforts pour la paix et le maintien de la paix. Rapport du secrétaire général (A/47/277;S/24111 - 17 juin 1992).*

9. *Déclaration de la réunion du Conseil de la CSCE à Stockholm (1992). Disparités globales: PNUD 1992. Union européenne: Assemblée conjointe ACP-CEE, projet de rapport du rapporteur général sur la démocratie, les droits de l'homme et le développement dans les pays ACP (janvier 1993). Union européenne: Commission des Communautés européennes, rapport sur la mise en oeuvre de la résolution du Conseil et des Etats membres se réunissant en Conseil sur les droits de l'homme, la démocratie et le développement (novembre 1992).*

10. *Voir par exemple, Antonio Cruz, Schengen, Groupe ad hoc Immigration et autres instances intergouvernementales européennes. Document de travail N° 12 de CEME (juin 1993); et Conseil de l'Europe: les tribunes existantes de la coopération intergouvernementale sur les problèmes d'asile, de réfugiés et de migration en Europe (situation au 16 mars 1993).*

11. *Voir pour l'utilisation des conventions internationales par les ONG: Julie Cator et Jan Niessen (ed.), The use of international conventions to protect the rights of migrants and ethnic minorities (Conseil de l'Europe, 1994).*

12. *Quelques exemples parmi tant d'autres. Il existe en effet beaucoup d'autres conventions internationales et régionales, et des déclarations définissant les droits civils, politiques, sociaux, économiques et culturels.*

13. *Réunion de Copenhague sur la dimension humaine, CSCE (1990).*

14. *Les idées développées dans cette section ont été inspirées par les politiques et pratiques d'immigration canadiennes.*

15. *Voir Urban Gibson et Jan Niessen, la CSCE et la protection des migrants, des réfugiés et des minorités. Document de travail no. 11 de CEME (mars 1993).*

16. *Voir John Murray et Jan Niessen, Le Conseil de l'Europe et la protection des droits des migrants, des réfugiés et des minorités. Document de travail no. 13 de CEME (septembre 1993).*

17. *Les Accords d'association et de coopération entre l'Union et les pays tiers contiennent des dispositions relatives aux questions d'immigration. La Cour de justice européenne a déclaré à plus d'une reprise que les Accords d'association et de coopération avaient un effet direct sur tous les Etats membres et que les décisions fondées sur ces accords et prises par les Conseils d'association et de coopération étaient obligatoires pour les Etats membres si ces décisions étaient claires et précises. Voir Elspeth Guild, Protecting migrants' rights: application of EC Agreements with third countries. Document de travail no. 10 de CEME (novembre 1992).*

18. *Voir Ann Dummett et Jan Niessen, Immigration et citoyenneté dans l'Union européenne. Document de travail no. 14 de CEME (novembre 1993).*

19. *Nous rappelons au lecteur que dans ce document, l'accent est mis sur les migrations pour des motifs économiques et sociaux. Pour plus de détails sur les recommandations sur les réfugiés et demandeurs d'asile, voir : groupe de travail des Eglises européennes sur les demandeurs d'asile et les réfugiés; note sur les demandeurs d'asile et les réfugiés pour le séminaire de la*

CSCE sur les migrations, incluant les réfugiés et les personnes déplacées (Varsovie, avril 1993). Voir également Jim Gillespie, rapport sur l'immigration et les procédures d'asile et droits d'appel dans les Etats membres de la Communauté européenne (Londres, 1993). Ce rapport est utilisé par l'Immigration Law Practitioners' Association (ILPA) et a été présenté par ILPA et CEME en avril 1993 lors d'une réunion avec le Commissaire à l'emploi, relations industrielles et affaires sociales, et avec les membres du Parlement européen. La Consultation européenne sur les réfugiés et les expatriés publiera un document d'action sur les politiques relatives aux réfugiés et demandeurs d'asile dans la première moitié de l'année 1994.

20. *Pour l'expérience américaine sur ce statut, voir: Arthur Helton: Temporary protected status (Refugee paper, 1993).*

21. *Voir également les propositions de Caritas Europa, d'OCIPE et de CEME dans: Caritas Europa, proposition en vue d'une nouvelle politique européenne d'immigration (janvier, 1994).*

22. *Cette partie du texte est reprise du Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur la situation juridique des migrants installés de façon durable dans le pays d'accueil.*

23. *Voir la Recommandation 1201 (1993) de l'Assemblée parlementaire à propos d'un Protocole additionnel sur les droits des minorités nationales à la Convention européenne des droits de l'homme. Voir également la Déclaration de Vienne adoptée par le Sommet du Conseil de l'Europe (octobre 1993), incluant une annexe sur les minorités nationales. Ces documents font référence à la protection des minorités dites "nationales". Cependant, il est nécessaire d'y inclure de nouvelles minorités ethniques.*

24. *La Ligne de départ est une proposition d'un texte de Directive, élaboré par un groupe d'experts indépendants, et visant à éliminer la discrimination raciale. Le Parlement européen a approuvé cette proposition (Résolution sur le racisme et la xénophobie. PE 177.105). La proposition peut être obtenue au Secrétariat du groupe de la Ligne de départ (174 rue Joseph II, 1040 Bruxelles)*

DOCUMENTS DE TRAVAIL DE CEME

n° 5 S. Hune, J. Niessen et P. Taran: Proclamation des droits des migrants. La nouvelle Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (mars 1991). Ang/Fr/All/Esp

n° 6 A. Cruz: Sanctions imposées aux transporteurs dans cinq Etats de la Communauté européenne: leur incompatibilité avec les règlements de l'Aviation civile internationale et avec les droits de l'homme (avril 1991). Ang*/Fr*

n° 7 A. Cruz: La compétence communautaire vis-à-vis des ressortissants des pays tiers (septembre 1991). Ang/Fr*

n° 8 J. Niessen: Instruments internationaux pour combattre la discrimination raciale en Europe (mai 1992). Ang*/Fr*/All

n° 9 Luise Drike: Asylum policies in a European Community without internal borders (octobre 1992). Ang*

n° 10 Elspeth Guild: Protecting Migrants' Rights: application of EC agreements with third countries (novembre 1992). Ang

n° 11 U. Gibson et J. Niessen: La CSCE et la protection des droits des migrants, des réfugiés et des minorités (mars 1993). Ang/Fr/All

n° 12 A. Cruz: Schengen, Groupe ad hoc Immigration et autres instances intergouvernementales européennes (juin 1993). Ang/Fr/All

n° 13 J. Murray et J. Niessen: Le Conseil de l'Europe et la protection des droits des migrants, des réfugiés et des minorités (septembre 1993). Ang/Fr

n° 14 A. Dummett et J. Niessen: Immigration et citoyenneté dans l'Union européenne (novembre 1993). Ang/Fr

n° 19 J. Niessen: Pour une politique d'immigration européenne (mars 1994). Ang/Fr/All/NL

* épuisé

Les documents de travail de CEME s'adressent à tous ceux qui sont actifs dans le domaine des migrations et la justice raciale afin de leur fournir de l'information mise à jour sur des questions spécifiques d'actualité.

Ce document de travail est publié par:
La Commission des Eglises auprès des Migrants en Europe
174 Rue Joseph II, B-1040 Bruxelles. Tel: 32(2)230 20 11 - Fax: 32(2)231 14 13

Prix: 6 ECU / 240 BFr / 5£ / 12 DM / 114 Fl / 8 US$