

PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

12 April 1991

Doc. 6413

REPORT

**on Europe of 1992
and refugee policies**

(Rapporteur : Sir John HUNT,
United Kingdom, Conservative)

Problem

One of the aims of the European Commission's plan for the internal market is to abolish all police and customs formalities for people crossing intra-Community borders by 1993. But, in order to control the access of non-Community nationals to the European Community, its member states will introduce more restrictive common rules at their "external" frontiers.

The legislation introduced (Schengen, the convention determining the state responsible for examining applications for asylum) excludes the possibility that an asylum-seeker may present successive applications to the various national authorities.

As a consequence of these restrictive policies, many Council of Europe member states, not members of the European Community, which apply less stringent controls on entry, would be confronted with a new situation created by the arrival of large numbers of refugees and asylum-seekers.

Solution

Co-ordination of European refugee policies should fully respect Europe's humanitarian and democratic traditions and should not be confined to the twelve member states of the European Community. Moreover the Geneva Convention of 1951 relating to the Status of Refugees and the European Convention on Human Rights should be taken as the basis for the harmonisation of policies and rules on asylum in the Council of Europe member states.

Most of the principles stated in the final communiqué of the Vienna Conference of minis-

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

12 avril 1991

Doc. 6413

RAPPORT

**sur l'Europe de 1992
et les politiques en matière de réfugiés**

(Rapporteur : Sir John HUNT,
Royaume-Uni, conservateur)

Le problème

Un des objectifs du plan de la Commission européenne pour le marché intérieur est l'abolition de toutes les formalités policières et douanières pour les personnes franchissant les frontières intracommunautaires d'ici 1993. Mais, afin de contrôler l'admission de citoyens non communautaires dans la Communauté européenne, les Etats membres de cette dernière introduiront des règles communes plus rigoureuses à leurs frontières «extérieures».

La législation introduite (Schengen, Convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile) exclut la possibilité qu'un demandeur d'asile puisse soumettre des demandes successives à diverses autorités nationales.

A la suite de ces politiques restrictives, plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe n'appartenant pas à la Communauté européenne qui appliquent des contrôles moins rigoureux à l'entrée seraient confrontés à une situation nouvelle créée par l'arrivée d'un grand nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile.

La solution

La coordination des politiques européennes en matière de réfugiés doit respecter pleinement les traditions humanitaires et démocratiques de l'Europe et ne doit pas être limitée aux douze Etats membres de la Communauté européenne. La Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et la Convention européenne des Droits de l'Homme devraient servir de base pour l'harmonisation des politiques et des règles en matière d'asile dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

La plupart des principes énoncés dans le communiqué final de la Conférence des ministres

ters on the movement of persons from Central and Eastern European countries (24-25 January 1991) should guide member states' refugee policies.

The Assembly is invited to support the Pan-European co-operation process initiated at the Vienna conference.

I. Draft recommendation

1. Completion of the internal market in the European Community by the end of 1992 will ensure freedom of movement for persons, goods, services and capital in its twelve member states.
2. This freedom of movement will be accompanied by the abolition of all police and customs formalities for people crossing the internal frontiers of the European Community.
3. However, the implementation of such measures requires concerted action by member states of the European Community in relation to their external frontiers and, in particular, strict control of admission of non-Community nationals.
4. In June 1990, Belgium, France, the Federal Republic of Germany, Luxembourg and the Netherlands, already parties to the Treaty of Schengen, and Italy signed a new convention regulating the admission of persons, including refugees, into their common territory.
5. The new Schengen convention aims at putting an end to the practice of returning asylum-seekers to other states parties to the convention. However, by preventing asylum-seekers from presenting multiple applications for asylum, the new convention raises some concern among organisations dealing with refugee problems. At the same time, the final communiqué of the Vienna Conference of ministers on the movement of persons from Central and Eastern European countries (24-25 January 1991) specifically recommended the implementation of measures to prevent such multiple applications for asylum.
6. Also in June 1990, the member states of the European Community concluded in Dublin a convention determining the state responsible for examining applications for asylum which not only sets out criteria for considering requests but provides for an exchange of information between national authorities on asylum-seekers.
7. A draft convention on the crossing of the external borders of the member states of the European Community sets further measures for tighter controls. It is expected to propose common visa

sur les mouvements de personnes en provenance des pays d'Europe centrale et orientale (Vienne, 24-25 janvier 1991) devraient guider les politiques des Etats membres en matière de réfugiés en Europe.

L'Assemblée est invitée à appuyer le processus de coopération paneuropéenne engagé à la Conférence de Vienne.

I. Projet de recommandation

1. La réalisation du marché intérieur de la Communauté européenne d'ici la fin de 1992 assurera la liberté de circulation pour les personnes, les marchandises, les services et les capitaux dans ses douze Etats membres.
2. Cette liberté de circulation s'accompagnera de l'abolition de toutes les formalités policières et douanières pour les personnes franchissant les frontières intérieures de la Communauté européenne.
3. Toutefois, la mise en œuvre de ces mesures exige une action concertée des Etats membres de la Communauté européenne sur leurs frontières extérieures et, en particulier, un contrôle rigoureux de l'admission des ressortissants non communautaires.
4. En juin 1990, la Belgique, la France, l'Allemagne, le Luxembourg et les Pays-Bas, déjà parties au traité de Schengen, ainsi que l'Italie, ont signé une nouvelle convention, régissant l'admission des personnes, y compris des réfugiés, sur leur territoire commun.
5. La nouvelle convention de Schengen vise à mettre fin à la pratique du renvoi des demandeurs d'asile à d'autres Etats européens parties à la convention. Toutefois, en empêchant les demandeurs d'asile de présenter des demandes d'asile multiples, la nouvelle convention suscite des préoccupations parmi les organisations s'occupant des problèmes de réfugiés. En même temps, le communiqué final de la Conférence des ministres sur les mouvements de personnes en provenance des pays d'Europe centrale et orientale (Vienne, 24-25 janvier 1991) a expressément recommandé la mise en œuvre de mesures visant à prévenir ces demandes d'asile multiples.
6. Toujours en juin 1990, les Etats membres de la Communauté européenne ont conclu à Dublin une convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile qui non seulement fixe des critères pour l'examen des demandes mais prévoit un échange d'informations entre les autorités nationales sur les demandeurs d'asile.
7. Un projet de convention sur le franchissement de frontières extérieures des Etats membres de la Communauté européenne établit des mesures complémentaires pour assurer des contrôles

policies and common conditions for admission of nationals of non-member states.

8. As a consequence of these restrictive policies, many Council of Europe member states not members of the European Community, which apply less stringent controls on entry, would be confronted with a new situation created by the arrival of large numbers of refugees and asylum-seekers.

9. The Assembly considers that co-ordination of European refugee policies cannot just be based on common restrictive measures and limited to the twelve member states of the European Community.

10. The Geneva Convention of 1951 relating to the Status of Refugees and the European Convention on Human Rights should be taken as the basis for the harmonisation of policies and rules on asylum in all Council of Europe member states.

11. It is a matter of the greatest concern to see that, as a result of the increasing number of bogus applications for political asylum, some European states implement in a restrictive way the provisions contained in the Geneva Convention of 1951.

12. The Assembly shares the principles defined in the final communiqué of the Vienna Conference which should be used as the guidelines for the harmonisation of national refugee policies.

13. The Assembly therefore recommends that the Committee of Ministers :

i. promote harmonisation of refugee and asylum-seeker policies in member states in consultation with the Commission of the European Communities, taking into account the principles defined by the ministers and the heads of delegation attending the Vienna Conference ;

ii. support the co-operation process initiated at the Vienna Conference ;

iii. examine in a constructive way and in close co-operation with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, the practical implementation of the 1951 Geneva Convention on the Status of Refugees by the Council of Europe member states, notably with a view to solving the specific problems of *de facto* refugees ;

iv. invite the Council of Europe member states to intensify their co-operation policies that will contribute to a better protection of human rights and greater social and economic development in the asylum-seekers' countries of origin so as to slow down the population flows towards Europe.

plus stricts. Il est prévu de proposer des politiques communes en matière de visa et des conditions communes pour l'admission de ressortissants d'Etats non membres.

8. A la suite de ces politiques restrictives, plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe n'appartenant pas à la Communauté européenne qui appliquent des contrôles moins rigoureux à l'entrée seraient confrontés à une situation nouvelle créée par l'arrivée d'un grand nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile.

9. L'Assemblée estime que la coordination des politiques européennes en matière de réfugiés ne saurait être simplement fondée sur des mesures restrictives ni être limitée aux douze Etats membres de la Communauté européenne.

10. La Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et la Convention européenne des Droits de l'Homme devraient servir de base pour l'harmonisation des politiques et des règles en matière d'asile dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

11. Il est extrêmement préoccupant de voir que, par suite du nombre grandissant de fausses demandes d'asile politique, certains Etats européens appliquent de façon restrictive les dispositions contenues dans la Convention de Genève de 1951.

12. L'Assemblée souscrit aux principes définis dans le communiqué final de la Conférence de Vienne qui devraient servir de lignes directrices pour l'harmonisation des politiques nationales en matière de réfugiés.

13. L'Assemblée recommande donc au Comité des Ministres :

i. de promouvoir l'harmonisation des politiques en matière de réfugiés et de demandeurs d'asile dans les Etats membres en consultation avec la Commission des Communautés européennes, en tenant compte des principes définis par les ministres et chefs de délégation qui ont participé à la Conférence de Vienne ;

ii. de soutenir le processus de coopération engagé à la Conférence de Vienne ;

iii. d'examiner de manière positive et en étroite coopération avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, la mise en œuvre pratique de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés par les Etats membres du Conseil de l'Europe, notamment en vue de résoudre les problèmes spécifiques des réfugiés *de facto* ;

iv. d'inviter les Etats membres du Conseil de l'Europe à intensifier leurs politiques de coopération qui contribueront à une meilleure protection des droits de l'homme et à un développement social et économique dans les pays d'origine des demandeurs d'asile ralentissant ainsi l'afflux de populations vers l'Europe.

II. Explanatory memorandumby Sir John HUNT¹**I. Introduction**

1. One of the declared objectives of the European Commission's plan for the internal market is "the abolition of all police and customs formalities for people crossing intra-Community borders".² An alien, including one in search of asylum, would not be subject to any control or formality at the frontier when travelling from one member state of the Community to another.

2. The realisation of this objective requires concerted action by member states of the European Community in relation to their "external" frontiers (on the admission of aliens coming from non-member states) and their "internal" frontiers (on the admission of aliens travelling from one member state to another).

3. From 1985 to 1989, the Commission advanced a series of proposals designed to take the necessary action in the form of Community legislation. The Commission's proposals met with resistance on the part of several member states, which maintained that these were not matters of Community competence but of national competence, to be regulated by a treaty separate from the treaty establishing the European Community.

4. One of the considerations which carried weight with the member states was that if the matter were regulated by Community legislation it might be subject to voting by simple or qualified majority, rather than unanimity (depending on the choice of treaty basis); and it would be subject to interpretation by the Court of Justice of the European Communities. This latter has taken a very narrow view of the power of member states under the treaty to impose controls on the movement of persons within the Community and has tended to favour the use of treaty provisions authorising the adoption of legislation by majority rather than unanimity.

5. In 1985 the Commission adopted a decision setting up a prior communication and consultation procedure on migration policies generally in relation to third-party countries.³ This was based on Article 118 of the treaty establishing the European Community which authorises the Commission to promote co-operation between member states in the social field. Germany, France, the Netherlands, Denmark and the United Kingdom all brought proceedings in the Court of

II. Exposé des motifspar Sir John HUNT¹**I. Introduction**

1. L'un des objectifs déclarés du plan de la Commission des Communautés européennes en ce qui concerne le marché intérieur est «l'abolition de toutes les formalités policières et douanières pour les personnes franchissant les frontières intra-communautaires»². Les étrangers, y compris les demandeurs d'asile, ne feraient l'objet d'aucun contrôle ni formalité frontalière en passant d'un Etat membre de la Communauté à un autre.

2. La mise en œuvre de cet objectif exige une action concertée des Etats membres de la Communauté européenne sur leurs frontières «extérieures» (pour l'admission d'étrangers venant d'Etats non membres) et sur leurs frontières «intérieures» (pour l'admission d'étrangers se rendant d'un Etat membre dans un autre).

3. De 1985 à 1989, la Commission a soumis une série de propositions visant à faire prendre les mesures nécessaires sous la forme de réglementations communautaires. Ces propositions se sont heurtées à la résistance de plusieurs Etats membres, pour lesquels ces questions n'étaient pas de la compétence communautaire, mais du ressort national, et devaient être réglées par un traité distinct du traité créant la Communauté européenne.

4. Un des arguments évoqué par les Etats membres était que si la question faisait l'objet d'une législation communautaire, elle pourrait être soumise à un vote à la majorité simple ou qualifiée, plutôt qu'à la règle de l'unanimité (selon la base qu'on choisirait de donner au traité); et elle pourrait être soumise à l'interprétation de la Cour de justice des Communautés européennes, qui s'est fait une conception très étroite du pouvoir que le traité conférerait aux Etats membres d'imposer des contrôles sur le mouvement des personnes au sein de la Communauté, et a eu tendance à favoriser le recours aux dispositions du traité autorisant l'adoption d'une législation à la majorité plutôt qu'à l'unanimité.

5. En 1985, la Commission a adopté une décision créant une procédure préalable de communication et de consultation sur les politiques générales des migrations vis-à-vis de pays tiers³. Ce texte se fondait sur l'article 118 du Traité instituant la Communauté européenne, qui autorise la Commission à développer la coopération entre Etats membres dans le domaine social. L'Allemagne, la France, les Pays-Bas, le Danemark et le Royaume-Uni engagèrent tous des procédures

1. The Rapporteur was assisted by Professor Richard Plender, QC, consultant.

2. COM (85) 310 Final.

3. Decision 85/381 of 18 July 1985, OJ 1985 L 217/25.

1. Le rapporteur a été assisté par le professeur Richard Plender, QC, expert consultant.

2. COM (85) 310 final.

3. Décision 85/381 du 18 juillet 1985, JOCE 1985 L217/25.

Justice for the annulment of the decision. The action succeeded, albeit on narrow grounds.¹

6. In 1988 the Commission prepared and distributed a draft directive on asylum. This was based on Article 100 of the treaty. It contained provisions designed to achieve co-operation in combating the abuse of asylum procedures, the establishment of common rules governing responsibility for examining requests for asylum; restricting the travel of applicants for asylum, pending the determination of their requests; and securing freedom of movement for recognised refugees. The draft met with widespread objections from national authorities and others. It never matured into a formal proposal.

7. In these circumstances it became apparent that any further progress would have to be made by the member states, acting by means of new treaties, rather than the Community institutions, acting with legislation.

II. Schengen supplementary agreement

8. The most comprehensive of the new treaties was made on 19 June 1990 by Belgium, the Netherlands, Luxembourg, France and Federal Republic of Germany: the Parties to the Treaty of Schengen of 14 June 1985. Italy later joined the Schengen states as a Party to the treaty of 19 June 1990. Thus the original six member states of the European Community are now pioneers in the regulation of the admission and traffic of persons, including refugees, in their common territory.

9. The convention of 19 June 1990 provides in Article 2.1 that the "internal" frontiers between the Contracting States may be crossed at any point, without any form of border control. This is subject to possible derogations on grounds of public order or national security. The external frontiers, on the other hand, may be crossed only at fixed points and times (Article 3).

10. The convention contains elaborate provisions to establish common, and relatively rigorous, controls on the admission of nationals of non-member states of the European Community to the territory of the Contracting States (Articles 4 to 18). In particular there is to be a common visa policy. Those who have been lawfully admitted to the territory of the Contracting States will be free to travel to other Contracting States for visits not exceeding three months (Articles 19 to 24).

11. Chapter 7 of the convention, comprising Articles 28 to 38, deals with responsibility for deal-

auprès de la Cour de justice pour annulation de la décision. Cette action aboutit, bien que de justesse¹.

6. En 1988, la Commission prépara et distribua un projet de directive sur l'asile, fondé sur l'article 100 du Traité de Rome. Ce projet contenait des dispositions en vue d'une coopération dans la lutte contre l'abus des procédures relatives à l'asile, de l'établissement de règles communes quant à la compétence pour l'examen des demandes d'asile, de la restriction des déplacements des demandeurs d'asile attendant la réponse à leur demande, et de la liberté de mouvement pour les réfugiés reconnus. Le projet s'est heurté à de nombreuses objections des autorités nationales et autres. Il n'atteignit jamais le stade de proposition formelle.

7. Dans ces circonstances, il apparut que les Etats membres ne marqueraient de progrès que par le moyen de nouveaux traités, plutôt que grâce à une législation des institutions communautaires.

II. Convention complémentaire de Schengen

8. Le plus complet des nouveaux traités a été signé le 19 juin 1990 par la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, la France et l'Allemagne, parties au Traité de Schengen du 14 juin 1985. L'Italie a par la suite rejoint le groupe de Schengen en adhérant au traité du 19 juin 1990. Ainsi, les six premiers Etats membres de la Communauté européenne sont aujourd'hui des pionniers de la réglementation de l'admission et de la circulation des personnes, y compris les réfugiés, dans leur territoire commun.

9. La convention du 19 juin 1990 prévoyait, dans son article 2.1, que les frontières «intérieures» des Etats contractants pouvaient être franchies en tous points, sans aucune forme de contrôle frontalier. Ce point peut faire l'objet d'éventuelles dérogations au nom de l'ordre public ou de la sécurité nationale. Les frontières «extérieures», en revanche, ne peuvent être franchies qu'en des points et à des moments fixes (article 3).

10. La convention contient des dispositions élaborées pour l'établissement de contrôles communs et relativement rigoureux de l'admission de citoyens d'Etats non membres de la Communauté européenne sur le territoire des Etats contractants (articles 4 à 18). Il doit y avoir notamment une politique commune de visas. Les individus légalement admis sur le territoire des Etats contractants peuvent se rendre librement dans d'autres Etats contractants pour des séjours limités à trois mois (articles 19 à 24).

11. Le chapitre 7 de la convention, qui contient les articles 28 à 38, traite de la compétence

1. Joined Cases 281, 283 to 285 and 287/85, CJEC, 1987, p. 3203.

1. Affaires réunies 281, 283 à 285 et 287/85, CJCE, 1987, p. 3203.

ing with applicants for asylum. The underlying principle is that only one Contracting State will bear that responsibility. That state is identified by seven criteria, set out in Article 30.

12. Firstly, if a Contracting State issued a visa of any kind to the asylum-seeker, or a residence permit, that Contracting State is responsible for dealing with his application for asylum.

13. Second, if several Contracting States issued visas of any kind to the asylum-seeker, or residence permits, the responsibility falls on the Contracting State whose visa or permit is of the longest period of validity.

14. Third, as long as the asylum-seeker has not left the territories of the Contracting States, the responsibility of the Contracting States identified by the first two principles subsists, even though the period of validity of the visa or permit has expired.

15. Fourth, if the asylum-seeker is relieved of the obligation to obtain a visa, responsibility falls on the Contracting State whose external border the alien crossed lawfully when entering the territory of the Contracting States.

16. Fifth, if the asylum-seeker entered the territories of the Contracting States without being in possession of one or several documents required for the purposes of crossing the frontier, responsibility falls on the Contracting State, identified by the Convention's Executive Committee, whose external frontier the alien crossed unlawfully when entering the territory of the Contracting State.

17. Sixth, if an asylum-seeker, whose application is already being considered by the authorities of one Contracting State, makes a fresh application in another Contracting State, the responsibility is that of the former Contracting State.

18. Seventh, if an alien whose application for asylum has already been the subject of a definitive decision makes a new application for asylum, the Contracting State responsible is the one in which the first request was made, if the applicant did not in the intervening period leave the territory of the Contracting States.

19. The remainder of the convention is concerned with matters of police and security, including police co-operation, judicial co-operation, extradition and the control of drugs and firearms. There is provision for a computerised shared information system (SIS).

20. The convention replaces, in the cases of certain Contracting States, a network of bilateral agreements governing the responsibility for dealing with applications for asylum. It should play a significant role in putting an end to the practice of returning applicants for asylum to other European states which, in turn, may send them back to the first state or to another European state.

pour l'examen des demandes d'asile. Il s'appuie sur le principe qu'un seul Etat contractant est compétent. Cet Etat est déterminé par sept critères précisés à l'article 30.

12. Premièrement, si un Etat contractant a délivré un visa de quelque sorte que ce soit, ou un permis de résidence, à un demandeur d'asile, il a compétence pour traiter de la demande.

13. Deuxièmement, si plusieurs Etats contractants ont délivré des visas ou des permis de résidence aux demandeurs d'asile, l'Etat contractant compétent est celui dont le visa ou le permis a la plus longue période de validité.

14. Troisièmement, tant que le demandeur d'asile n'a pas quitté les territoires des Etats contractants, la compétence déterminée par les deux premiers principes subsiste, même après l'expiration de la période de validité du visa ou permis.

15. Quatrièmement, si le demandeur d'asile est exonéré de l'obligation d'obtenir un visa, la compétence appartient à l'Etat contractant dont la frontière «extérieure» a été franchie légalement par l'étranger lors de son entrée sur le territoire des Etats contractants.

16. Cinquièmement, si le demandeur d'asile a pénétré dans un territoire des Etats contractants sans être en possession d'un ou plusieurs des documents exigés pour le franchissement de la frontière, la compétence revient à l'Etat contractant, identifié par le comité exécutif de la convention, dont la frontière «extérieure» a été franchie illégalement par l'étranger lors de son entrée dans un territoire des Etats contractants.

17. Sixièmement, si un demandeur d'asile dont la requête est déjà examinée par les autorités d'un Etat contractant présente une nouvelle demande à un autre Etat contractant, la compétence appartient au premier.

18. Septièmement, si un étranger dont la demande d'asile a déjà fait l'objet d'une décision définitive soumet une nouvelle demande d'asile, l'Etat contractant compétent est celui dans lequel la première demande a été faite, lorsque le demandeur n'a pas, dans l'intervalle, quitté le territoire des Etats contractants.

19. Le reste de la convention porte sur des questions de police et de sécurité, y compris la coopération policière et judiciaire, l'extradition, le contrôle des stupéfiants et des armes à feu. Le texte contient une disposition relative à un système informatique partagé (SIP).

20. La convention remplace, dans le cas de certains Etats contractants, un réseau d'accords bilatéraux sur la compétence en matière de traitement des demandes d'asile. Elle devrait jouer un rôle important pour mettre fin à la pratique du renvoi des demandeurs d'asile à d'autres Etats européens qui, à leur tour, peuvent les renvoyer au premier Etat ou à un autre Etat européen.

21. It has however been subjected to criticism on the ground, among others, that it will tend to "externalise" immigration control and will prevent an asylum-seeker from making successive applications for asylum, which is contrary to the general conclusions on international protection adopted by the Executive Committee of the United Nations High Commissioner for Refugees' Programme at its 39th Session (Geneva, 3-10 October 1988).

III. Convention Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum (convention on asylum)

22. On 15 June 1990 the twelve member states of the European Community concluded in Dublin the text of the Convention Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum, often known simply as the "convention on asylum".

23. Article 2 provides :

"The member states reaffirm their obligations under the Geneva Convention, as amended by the New York Protocol, with no geographic restriction of the scope of these instruments, and their commitment to co-operating with the services of the United Nations High Commissioner for Refugees in applying these instruments."

24. Article 3 reads in part as follows :

"1. Member states undertake to examine the application of any alien who applies at the border or in their territory to any one of them for asylum.

2. That application shall be examined by a single member state, which shall be determined in accordance with the criteria defined in this Convention. The criteria set out in Articles 4 to 8 shall apply in the order in which they appear.

3. That application shall be examined by that state in accordance with its national laws and its international obligations.

4. Each member state shall have the right to examine an application for asylum submitted to it by an alien, even if such examination is not its responsibility under the criteria defined in this Convention, provided that the applicant for asylum agrees thereto ;

The member state responsible under the above criteria is then relieved of its obligations, which are transferred to the member state which expressed the wish to examine the application. The latter state shall inform the member state responsible under the said criteria if the application has been referred to it.

5. Any member state shall retain the right, pursuant to its national laws, to send an applicant

21. Cependant, elle a été critiquée, notamment parce qu'elle tend à repousser aux frontières extérieures le contrôle de l'immigration et empêchera le demandeur d'asile de faire des demandes successives, ce qui va à l'encontre des conclusions générales sur la protection internationale adoptées par le Comité exécutif du programme du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés lors de la 39^e session (Genève, 3-10 octobre 1988).

III. Convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile (Convention asile)

22. Le 15 juin 1990, les douze Etats membres de la Communauté européenne ont approuvé, à Dublin, le texte d'une Convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile, souvent appelée simplement « Convention asile ».

23. L'article 2 stipule :

« Les Etats membres réaffirment leurs obligations aux termes de la Convention de Genève, modifiée par le Protocole de New York, sans aucune restriction géographique du champ d'application de ces instruments, et leur engagement de coopérer avec les services du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés pour l'application de ces instruments. »

24. L'article 3 se lit en partie comme suit :

« 1. Les Etats membres s'engagent à ce que tout étranger qui présente, à la frontière ou sur leur territoire, une demande d'asile auprès de l'un d'entre eux voie sa demande examinée.

2. Cette demande est examinée par un seul Etat membre, conformément aux critères définis par la présente convention. Les critères énumérés aux articles 4 à 8 s'appliquent dans l'ordre dans lequel ils sont présentés.

3. Cette demande est examinée par cet Etat conformément à sa législation nationale et à ses obligations internationales.

4. Chaque Etat membre a le droit d'examiner une demande d'asile qui lui est présentée par un étranger, même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères définis par la présente convention, à condition que le demandeur d'asile y consente.

L'Etat membre responsable en application des critères précités est alors libéré de ses obligations qui sont transférées à l'Etat membre qui souhaite examiner la demande d'asile. Ce dernier Etat en informe l'Etat membre responsable en application desdits critères si celui-ci a été saisi de cette demande.

5. Tout Etat membre conserve la possibilité, en application de son droit national, d'envoyer

for asylum to a third state, in compliance with the provisions of the Geneva Convention, as amended by the New York Protocol."

25. The order of priority for considering requests for asylum is set out in Articles 4 to 8, essentially on the same lines as in the agreement between the Schengen states. Article 9 provides that any Community member state, even when it is not responsible under the criteria laid out in the convention, may examine an asylum application at the request of another member state, if the applicant so desires.

26. Provision is made for an exchange of information between Contracting States, but not on the basis of the computerised system, "SIS". Under the agreement, information on individual cases is to be communicated by each Contracting State to any other Contracting State which requests it. The information to be exchanged is listed exhaustively in the convention. It includes, in addition to personal details of the applicant, information about the route that he or she travelled, residence permits issued to the applicant by any Contracting State and the stage reached in the procedure for examining the application for asylum. The grounds for the application and the grounds for any decision concerning the applicant may be exchanged, subject to approval by the applicant and the Contracting State holding that information.

27. There is provision for a committee, consisting of one representative from the government of each member state, to examine questions of a general nature concerning the application for asylum or interpretation of the convention. The convention is not subject to interpretation by the Court of Justice of the European Communities.

28. Like the agreement between the Schengen states, the "convention on asylum" effectively excludes the possibility that an asylum-seeker may present successive applications to the various national authorities. It has been criticised on this ground, and also on the ground that the criteria used to determine the state responsible for examining an application for asylum fail to take account of the factors recognised by the Executive Committee of the United Nations High Commissioner for Refugees' Programme. These include the intentions of the asylum-seeker, the duration and nature of his sojourn in other countries and his connections or close links with any particular country.

29. Moreover, the "convention on asylum" provides for an exchange of information between national authorities about asylum-seekers. Concerns have been expressed that these provisions may not be applied in conformity with pertinent international instruments including the Convention for the Protection of Individuals with Regard

un demandeur d'asile vers un Etat tiers dans le respect des dispositions de la Convention de Genève, modifiée par le Protocole de New York.»

25. L'ordre de priorité dans l'examen des demandes d'asile est indiqué dans les articles 4 à 8, essentiellement dans le même sens que dans l'accord entre les Etats de Schengen. L'article 9 stipule que tout Etat membre de la Communauté, même s'il n'est pas compétent en vertu des critères définis dans la convention, peut examiner une demande d'asile à l'invitation d'un autre Etat membre, si le requérant le souhaite.

26. On a prévu un échange d'informations entre Etats contractants, mais non sur la base d'un «SIP». En vertu de l'accord, l'information sur les cas particuliers doit être communiquée par chaque Etat contractant à tout autre Etat contractant qui le demande. L'information à échanger est entièrement indiquée dans la convention. Elle comprend, outre des détails personnels sur le requérant, une information quant à la route qu'il a empruntée, aux permis de résidence qu'il aurait obtenus de tout autre Etat contractant, et au stade où en est l'examen de la demande d'asile. Les motifs de la demande et de toute décision touchant le requérant peuvent être communiqués, moyennant approbation du requérant lui-même et de l'Etat contractant qui détient l'information.

27. Un comité, composé d'un représentant du gouvernement de chaque Etat membre, est prévu pour l'examen des questions d'ordre général concernant la demande d'asile ou l'interprétation de la convention. Celle-ci ne peut faire l'objet d'une interprétation par la Cour de justice des Communautés européennes.

28. Comme l'accord entre les Etats du Groupe Schengen, la «Convention asile» exclut la possibilité qu'un demandeur d'asile puisse soumettre des demandes successives à diverses autorités nationales. Elle a été critiquée pour cette raison, et aussi parce que les critères de la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile ne tiennent pas compte des facteurs reconnus par le Comité exécutif du programme du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Ces facteurs comprennent les intentions du demandeur d'asile, la durée et la nature de son séjour dans d'autres pays et ses rapports ou liens étroits avec tel ou tel pays particulier.

29. D'autre part, la «Convention asile» prévoit un échange d'information entre autorités nationales au sujet des demandeurs d'asile. Des inquiétudes ont été soulevées par le fait que ces dispositions pourraient s'appliquer sans être conformes aux instruments internationaux pertinents, y compris la Convention pour la protection

to Automatic Processing of Personal Data, prepared at the Council of Europe and concluded in Strasbourg on 28 January 1981.¹

IV. Draft convention on the crossing of external borders

30. A draft convention on the crossing of external borders of the member states of the European Community was prepared for the meeting of the heads of government of the member states in Rome on 14 December 1990. It has as its principal objective the creation of an area without "internal" frontiers in which free movement of persons is ensured in accordance with the European Community Treaty as amended by the Single European Act.

31. The objective requires co-operation between the contracting states, in particular by tightening up controls on persons at the "external" borders and by implementing a common visa policy.

32. The aim of tightening "external" border controls is to help eliminate public security risks and to combat illegal immigration, while preserving the openness of these states to the rest of the world and their extensive interchanges with other countries, particularly in the cultural, scientific and economic spheres.

33. The provisions of this draft convention are to apply subject to the provisions of the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 New York Protocol.

34. Owing to more pressing business, consideration of the draft has been postponed to the meeting in Luxembourg in June 1991.

35. The draft convention will contain provisions imposing on member states specific obligations with regard to the control of their "external" frontiers (crossing to be permitted only at specified places and times). It will establish certain common conditions for admission of nationals of non-member states to the common territory.

36. Part of Article 11 of the draft reads as follows:

"Entry into the territory of the member states of the European Community shall be refused to non-Community nationals who fail to fulfil one of the conditions set out in Articles 7, paragraph 1, and 8.

A member state may however for humanitarian reasons or reasons of national interest or because of international commitments, allow non-

des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, élaborée au Conseil de l'Europe et signée à Strasbourg le 28 janvier 1981¹.

IV. Projet de convention sur le franchissement de frontières extérieures

30. Pour la réunion des chefs de gouvernement des Etats membres qui a eu lieu à Rome le 14 décembre 1990, a été préparé un projet de Convention sur le franchissement de frontières extérieures des Etats membres de la Communauté européenne. Le texte a pour objet principal la création d'une zone sans frontières «intérieures» au sein de laquelle le libre mouvement des personnes serait assuré, conformément au Traité de la Communauté européenne tel qu'amendé par l'Acte unique européen.

31. L'objectif exige une coopération des Etats contractants, en particulier pour un contrôle plus strict des personnes aux frontières «extérieures» et pour la mise en œuvre d'une politique commune de visas.

32. Le contrôle strict des frontières «extérieures» devrait aider à éliminer les risques pour la sécurité publique et à lutter contre l'immigration illégale, tout en préservant l'ouverture de ces Etats au reste du monde et l'ampleur de leurs échanges avec d'autres pays, notamment dans les domaines culturel, scientifique et économique.

33. Les dispositions de ce projet de convention s'appliquent sans préjudice de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de New York de 1967.

34. En raison d'affaires plus pressantes, l'examen du projet a été reporté à la réunion qui se tiendra à Luxembourg en juin 1991.

35. Le projet de convention contiendra des dispositions imposant aux Etats membres des obligations particulières pour le contrôle de leurs frontières «extérieures» (dont le franchissement ne doit être permis qu'à des moments et en des lieux déterminés). Le texte établira des conditions communes pour l'admission des citoyens d'Etats non membres sur le territoire commun.

36. Une partie de l'article 11 du projet se lit comme suit:

«L'entrée dans le territoire des Etats membres des Communautés européennes est refusée à tout citoyen non communautaire qui ne remplit pas l'une des conditions précisées aux articles 7, paragraphe 1, et 8.

Un Etat membre peut cependant, pour des raisons humanitaires ou des motifs d'intérêt national, ou par suite d'engagements internatio-

1. European Treaty Series, No. 108.

1. Série des traités européens, n° 108.

Community nationals who fail to fulfil those conditions to enter its territory.

In such a case, access shall be limited to the territory of the member state concerned . . .”

37. There will be a joint list of countries whose nationals require visas to enter the Community's territory; and provision for a common visa, to be created by 1 January 1993, valid throughout the Community.

38. By Article 10 of the draft, any application made by a non-Community national whose name is on a joint list, established in accordance with Article 9, is to be made the subject of consultation with the member state which entered the alien's name on that list. If the name is that of a national in possession of a valid residence permit issued by another member state, the state which entered the name on the list is to consult the state which issued the residence permit in order to determine whether the permit should be withdrawn or the entry deleted from the list.

39. The draft convention is expected to impose an obligation on European Community member states to undertake to introduce, in their national legislation, liability on carriers transporting nationals of countries other than member states, if such nationals are refused admission to the territory of the Community. Article 13 of the draft provides that member states shall introduce into their national legislation measures designed to oblige carriers to take measures to ensure that non-Community nationals coming directly from non-Community countries and travelling by air or sea are in possession of the travel documents required for their entry to the territory of the member states. Further, the national legislation is to impose “appropriate sanctions” on carriers failing to fulfil their obligation. The provisions also apply to public service international carriers transporting groups overland by coach. There will also be provision for the exchange of information about individual travellers.

V. Effects of Community co-ordination

40. As in the case of the “convention on asylum”, the draft convention to be discussed in Luxembourg should play a part in addressing the problem of so-called “refugees in orbit”. It is also intended to ensure a degree of consistency in the recognition policies of the contracting states.

41. Like the “convention on asylum”, it has been criticised for its provisions on the exchange of information. There is also criticism of the obligation to impose liability on carriers of aliens who may be denied admission, for this induces airlines and other carriers to refuse to take on board pros-

naux, permettre l'entrée sur son territoire à des citoyens non communautaires ne remplissant pas ces conditions.

En ce cas, l'accès est limité au territoire de l'Etat membre concerné.»

37. Il y aura une liste commune de pays dont les ressortissants auront besoin de visas pour pénétrer sur le territoire de la Communauté, et il est prévu un visa commun qui devrait être créé pour le 1^{er} janvier 1993 et serait valide dans toute la Communauté.

38. Selon l'article 10 du projet, toute demande soumise par un ressortissant extracommunautaire dont le nom figure sur une liste commune établie conformément à l'article 9, doit faire l'objet d'une consultation avec l'Etat membre qui a inscrit le nom de l'étranger sur cette liste. Si ce nom est celui d'un citoyen détenteur d'un permis de résidence en cours de validité délivré par un autre Etat membre, l'Etat qui a inscrit son nom sur la liste doit consulter l'Etat qui a délivré le permis de résidence, afin de déterminer si le permis doit être retiré ou si le nom doit être rayé de la liste.

39. Le projet de convention devrait imposer aux Etats membres de la Communauté l'obligation d'introduire dans leur législation nationale la responsabilité des transporteurs amenant sur le territoire de la Communauté des citoyens d'Etats non membres non admissibles. L'article 13 du projet stipule que les Etats membres introduiront dans leur législation nationale des dispositions destinées à obliger les transporteurs à prendre des mesures pour assurer que les ressortissants extracommunautaires venant directement de pays non communautaires et voyageant par air ou par mer détient les documents de voyage nécessaires pour entrer dans le territoire des Etats membres. La législation nationale devra aussi appliquer des «sanctions appropriées» aux transporteurs ne remplissant pas cette obligation. Ces dispositions s'appliquent également aux transporteurs internationaux de services publics par autocars. Il est aussi prévu de procéder à l'échange d'information sur des voyageurs isolés.

V. Effets de la concertation communautaire

40. Comme dans le cas de la «Convention asile», le projet de convention qui doit être examiné à Luxembourg devrait jouer un rôle pour le règlement du problème de ce qu'on appelle les «réfugiés en orbite». Il devrait également assurer une certaine logique dans les politiques de reconnaissance des Etats contractants.

41. Comme la «Convention asile», il a été critiqué pour ses dispositions sur l'échange d'information. L'obligation d'imposer une responsabilité aux transporteurs d'étrangers qui pourraient se voir refuser l'admission a aussi été critiquée car cette règle amènerait les compagnies aériennes et

pective asylum-seekers, who may well be unable to obtain visas in their countries of origin.

42. Once they have addressed the issue of "external" frontiers, Community member states are likely to consider the conditions under which a refugee, recognised as such in one member state, will be permitted to settle in another member state.

43. Some years ago, the Commission of the European Communities originally proposed that they should be treated equally with nationals of member states for the purposes of travel and settlement within the Community; but this proposal did not commend itself to the Council which simply adopted a declaration stating that member states would consider applications sympathetically.¹

44. Although not formally declared to be subject to the European Convention on Human Rights, the existing and anticipated conventions must be tested against the standards established by that instrument. The European Convention on Human Rights contains no provisions governing the treatment of refugees as such but asylum-seekers and refugees regularly invoke Article 3 (dealing with inhuman or degrading treatment), Article 8 (dealing with private and family life) and Article 13 (dealing with the right to an effective remedy).

45. The European Court of Human Rights, which has never previously been called upon to interpret the Convention in its application to refugees, is currently seized of three important cases on the subject.

46. In *Vilvarajah and Others v. United Kingdom*, it will consider whether a Council of Europe member state fails in its obligation to afford an effective remedy where it makes provision for an appeal on its merits against a refusal of asylum only where the applicant has left the country (returning to the country where he declares that he fears persecution).

47. In *Djeroud v. France* it will consider the lawfulness of French action in returning to Algeria an Algerian national who did not speak Arabic and whose siblings had settled in France with his mentally retarded mother; but who had committed repeated offences of dishonesty in France.

48. In *Cruz Varas v. Sweden* the Court is likely to have to give guidance on the strength of evidence that must be presented to justify a claim that a fugitive's return to a foreign country would amount to inhuman or degrading treatment, having regard to the risk of his persecution there.

d'autres transporteurs à refuser de prendre à bord des demandeurs d'asile éventuels, qui pourraient se trouver dans l'impossibilité d'obtenir des visas dans leur pays d'origine.

42. Lorsqu'ils auront traité le problème de leurs frontières « extérieures », les Etats membres de la Communauté examineront probablement les conditions dans lesquelles un réfugié, reconnu comme tel par un Etat membre, pourra s'installer dans un autre Etat membre.

43. Il y a quelques années, la Commission des Communautés européennes aurait d'abord proposé qu'il soit traité comme les citoyens des Etats membres aux fins de voyage et d'installation dans la Communauté; mais cette proposition n'aurait pas eu l'heur de plaire au Conseil, qui aurait simplement adopté une déclaration selon laquelle les Etats membres examineraient les demandes avec bienveillance¹.

44. Bien qu'il n'ait pas été formellement précisé que les conventions existantes et celles prévues soient subordonnées à la Convention européenne des Droits de l'Homme, elles devront être mises à l'épreuve des normes établies par cet instrument. Celui-ci ne contient pas de disposition sur le traitement des réfugiés en tant que tels, mais les demandeurs d'asile et les réfugiés invoquent régulièrement l'article 3 (traitement inhumain ou dégradant), l'article 8 (vie privée et familiale) et l'article 13 (droit à un recours efficace).

45. La Cour européenne des Droits de l'Homme, à laquelle on n'avait jamais encore demandé d'interpréter la Convention dans son application aux réfugiés, est actuellement saisie de trois importantes affaires sur ce sujet.

46. Dans *Vilvarajah et autres contre Royaume-Uni*, elle examinera si un Etat membre du Conseil de l'Europe faillit à son obligation d'offrir un recours efficace lorsqu'il n'admet l'appel sur le fond contre un refus d'asile que si le requérant a quitté le pays (pour rentrer dans celui où il déclare craindre d'être persécuté).

47. Dans *Djeroud contre France*, elle examinera la légalité du renvoi en Algérie, par la France, d'un citoyen algérien ne parlant pas l'arabe et dont les enfants se sont installés en France avec sa mère handicapée mentale, mais qui a commis des actes malhonnêtes répétés en France.

48. Dans *Cruz Varas contre Suède* la Cour devra probablement donner son avis sur la valeur des preuves qui doivent être présentées pour justifier la prétention que le renvoi d'un fugitif dans un pays étranger équivaldrait à un traitement inhumain ou dégradant, compte tenu du risque que l'intéressé soit persécuté dans ledit pays.

1. Declaration 64/305 of 25 March 1964.

1. Déclaration 64/305 du 25 mars 1964.

49. Moreover, it should be pointed out that, in July 1989, the European Court of Human Rights in *Soering v. United Kingdom* considered that the extradition of the applicant to the United States would be a violation of Article 3. This decision was based on an interpretation of Article 3 in the sense that it prohibits extradition or expulsion to countries where inhuman or degrading treatment may await the person involved who could be an asylum-seeker.

50. In common with industrialised countries elsewhere, North America, Australasia and Asia, the countries of Western Europe have generally applied stricter controls on immigration during the present recession. Primary migration (for settlement in employment) has all but ceased: indeed, the occupations for which labour is unavailable in the domestic market are very limited. At present, economic circumstances do not require, and public opinion would not tolerate, any other state of affairs.

51. There is, however, a paradox in this situation; the imposition of increasingly severe restrictions on primary migration for labour, in practically all West European countries, has been accompanied by the dismantling of restrictions on the movement of nationals of European states to one another's territories for the purposes of employment. The second of these trends has been most marked in the member states of the Nordic Council and the European Communities.

52. The paradox can be explained, in part, by the fact that the volume of blue-collar migration between European states has much diminished. In 1961, when the European Community embarked on the programme to achieve the free movement of labour, three quarters of the Community's migrant workers came from within the Community (largely Italians employed in Germany and in the Benelux countries). By 1968, when the Community's programme was said to have been achieved, the proportions were reversed: three quarters came from beyond the Community. It may also be relevant that as wages have tended to be aligned in European countries, intra-European labour migration is not perceived as tending to depress local wage-rates; whereas this is not so with migration from non-European countries.

53. Nevertheless, the reduction of restrictions on the movement of persons between European states cannot fail to have a profound effect on the influx of persons from other countries. To the extent that nationals of non-European states cannot travel freely between European states, nationals of those states will themselves be subjected to restrictions on such movement, if only for the purpose of proving their nationality. To the extent that they can travel freely between European states, the

49. De plus, il convient de relever qu'en juillet 1989 la Cour européenne des Droits de l'Homme a estimé dans *Soering* contre Royaume-Uni que l'extradition du requérant vers les Etats-Unis constituerait une violation de l'article 3. Cette décision était fondée sur une interprétation de l'article 3 dans ce sens qu'il interdit l'extradition ou l'expulsion vers des pays où un traitement inhumain ou dégradant risque d'attendre l'intéressé qui pourrait être demandeur d'asile.

50. A l'instar des pays industrialisés d'Amérique du Nord, d'Australasie ou d'Asie, les pays d'Europe occidentale ont généralement appliqué des contrôles plus rigoureux de l'immigration pendant la présente récession. La migration primaire (pour occuper un emploi) n'a pas cessé. En fait, les emplois pour lesquels on ne peut pas trouver de main-d'œuvre sur le marché intérieur sont très limités. Actuellement, les circonstances économiques ne l'exigent pas et l'opinion publique ne tolérerait pas qu'il en soit autrement.

51. Toutefois, cette situation présente un paradoxe: l'imposition de restrictions de plus en plus sévères de la migration primaire de la main-d'œuvre, dans pratiquement tous les pays d'Europe de l'Ouest, s'est accompagnée du démantèlement des restrictions de la circulation des ressortissants des Etats européens entre leurs territoires respectifs aux fins d'emploi. La deuxième de ces tendances a été très marquée dans les Etats membres du Conseil nordique et de la Communauté européenne.

52. Le paradoxe peut s'expliquer en partie par le fait que le volume de la migration des cols bleus entre les Etats européens a beaucoup diminué. En 1961, lorsque la Communauté européenne s'est embarquée dans son programme visant à atteindre la libre circulation de la main-d'œuvre, les trois quarts des travailleurs migrants de la Communauté provenaient de cette dernière (essentiellement des Italiens employés en Allemagne et dans les pays du Benelux). En 1968, date à laquelle le programme de la Communauté était censé avoir été réalisé, les proportions étaient inversées: les trois quarts des travailleurs venaient de pays extracommunautaires. Il convient également de noter que, alors que les salaires ont tendance à s'aligner dans les pays européens, la migration de main-d'œuvre intra-européenne n'est pas perçue comme contribuant à déprimer les salaires locaux, ce qui n'est pas le cas pour la migration en provenance des pays non européens.

53. Néanmoins, la diminution des restrictions au mouvement des personnes entre les Etats européens ne saurait manquer d'avoir un effet profond sur l'afflux de citoyens originaires de pays tiers. Dans la mesure où les ressortissants d'Etats non européens ne peuvent voyager librement entre les Etats européens, les citoyens de ces derniers seront eux-mêmes assujettis à des restrictions de circulation, si ce n'est que pour prouver leur nationalité. Dans la mesure où ils peuvent voyager librement

European states' effective "external" border for migration will be that of the state applying the least stringent controls on entry.

54. It is for this reason that any relaxation of restrictions on intra-European travel must be accompanied by a harmonisation of controls applied by those states either on entry to the territories of European states, or on residence or presence therein, by nationals of third-party states. For various reasons, European states may tend to opt for post-entry controls at the expense of the harmonisation of controls on entry: post-entry controls are administered by the state in which the third-party national finds himself, whereas controls on admission to the European territory entails reliance on other states. Moreover, modern computer technology makes post-entry controls easier to administer.

55. It would, however, be a grave mistake for the European states to be led to place the emphasis on post-entry controls. These can only be maintained by occasional checks — perhaps by "spot checks" — on people who find themselves on European territories; and it is natural that the checks will be conducted principally on those who appear to be of non-European origin. Such checks, if regularly conducted, may well prove damaging to community relations and to the principle of equality before the law for all those within the jurisdiction.

56. From this it follows that there must be a substantial degree of harmonisation of European laws affecting admission to European territories by nationals including asylum-seekers of third-party countries. How far should such harmonisation go? It should entail common rules on visa requirements, primary migration, excludable categories (such as common lists of disqualifying communicable diseases and common standards for exclusion on grounds of public order) as well as police co-operation. Even so, a large measure of national discretion should remain, notably in areas impinging on distinct national laws. In particular, it appears unnecessary to harmonise (save in very broad outline) the rules governing the definition of family members admissible as dependants; for this is a question ultimately linked to national rules of family law and private international law.

57. One area in which harmonisation has already been achieved is in the co-ordination of the rules relating to refugees. The basis for harmon-

entre les Etats européens, la frontière «extérieure» effective des Etats européens pour la migration sera celle de l'Etat appliquant les contrôles les moins rigoureux sur l'entrée.

54. C'est pour cette raison que toute libéralisation des restrictions aux déplacements intra-européens doit s'accompagner d'une harmonisation des contrôles appliqués par ces Etats, soit sur l'entrée dans les territoires des Etats européens, soit sur la résidence ou la présence dans ces derniers de ressortissants de pays tiers. Pour diverses raisons, les Etats européens risquent d'opter souvent pour des contrôles après l'entrée dans le pays aux dépens de l'harmonisation des contrôles à l'entrée: ces contrôles sont administrés par l'Etat dans lequel le ressortissant du pays tiers se trouve, alors que les contrôles sur l'admission dans le territoire européen supposent de compter sur d'autres Etats. De plus, l'informatique moderne permet d'administrer plus facilement ces contrôles.

55. Toutefois, ce serait une grave erreur pour les Etats européens d'en venir à placer l'accent sur les contrôles après l'entrée dans le pays. Ceux-ci peuvent seulement être assurés par des vérifications occasionnelles — peut-être par des «vérifications ponctuelles» — auprès des personnes qui se trouvent sur les territoires européens et il est naturel qu'elles visent principalement les personnes qui paraissent être d'origine non européenne. Ces vérifications, si elles sont régulièrement effectuées, risquent bien de compromettre les relations intercommunautaires et de porter atteinte au principe de l'égalité devant la loi de tous les justiciables.

56. Il en découle qu'il doit y avoir un degré substantiel d'harmonisation des lois européennes relatives à l'admission dans les territoires européens de ressortissants, y compris les demandeurs d'asile, originaires de pays tiers. Jusqu'où cette harmonisation devrait-elle être poussée? Elle devrait comporter des règles communes en matière de conditions de visa, de migration primaire, de catégories excluables (par exemple des listes communes de maladies transmissibles rendant inapte à l'admission et des normes communes d'exclusion pour motif d'ordre public) ainsi que la coopération de la police. Même ainsi, l'Etat doit conserver un large pouvoir d'appréciation, notamment dans les secteurs empiétant sur des lois nationales distinctes. En particulier, il semble inutile d'harmoniser (sauf dans leurs très grandes lignes) les règles gouvernant la définition des membres de la famille admissibles comme personnes à charge, car il s'agit d'une question qui relève en fin de compte des règles nationales du droit de la famille et du droit international privé.

57. Un domaine où l'harmonisation a déjà été réalisée est celui de la coordination des règles concernant les réfugiés. La base d'harmonisation

isation in this area was already laid, since all Council of Europe states are also parties to the Geneva Convention on the Status of Refugees. But the practical implementation of that convention varies widely, and in particular there are differences in national recognition procedures, despite the existence of Council of Europe recommendations on the subject.

58. The new arrangements prepared in accordance with the European Community Treaty will only work effectively if they and the Geneva Convention are applied equally in all Community member states. If it is not applied equally, it will prove both unfair and disruptive to maintain the prohibition of multiple applications: unfair because a person will be prevented from making an application in a contracting state which would have succeeded, on the ground that he has made an unsuccessful application elsewhere; and disruptive since applicants will tend to be diverted to contracting states known or reputed to be more lenient. The committee established by the "convention on asylum" therefore requires that it is given effective means of ensuring the equal application of the new arrangements.

59. Moreover, firm immigration control is only acceptable if it is also perceived to be fair. Fairness here entails not only equality in its application but also the effective and impartial review of decisions adversely affecting individuals. Practical problems do arise in establishing procedures for review since they must not be allowed to become so slow and cumbersome so as to frustrate the maintenance of effective immigration controls altogether. The contrary is equally true: a desire to maintain effective control must not be allowed to displace any review, particularly in the case of applications for asylum where the point at issue is claimed to be a risk to the applicant's life or bodily integrity. The European states should be able to agree on common minimum standards for the review of decisions made in such cases.

VI. Conclusions

60. The first point to be noted is that the legislation introduced by the Community member states concerning asylum (Schengen, "convention on asylum", draft convention on the crossing of external borders) does not mention the European Convention on Human Rights.

61. The Rapporteur shares the views expressed by some experts and non-governmental organisations that the national administrations of the Twelve seem more concerned by reducing, sharing and distributing the burden resulting from the Geneva Convention of 1951 relating to the Sta-

dans ce domaine existait déjà étant donné que tous les Etats du Conseil de l'Europe sont également parties à la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. Mais la mise en œuvre pratique de cette convention varie beaucoup et, en particulier, il y a des différences dans les procédures de reconnaissance nationales malgré l'existence de recommandations du Conseil de l'Europe en la matière.

58. Les nouvelles dispositions élaborées conformément au traité instituant la Communauté européenne n'opéreront de façon efficace que si ces dispositions ainsi que celles de la Convention de Genève sont appliquées également dans tous les Etats membres de la Communauté. Sinon, il sera à la fois injuste et néfaste de maintenir l'interdiction des demandes multiples: injuste, car une personne sera empêchée de présenter une demande dans un Etat contractant où elle aurait été acceptée pour la raison que la demande qu'elle a présentée ailleurs a été rejetée; et néfaste, car les candidats seront souvent détournés vers des Etats contractants connus ou réputés être plus indulgents. Il faut donc que le comité instauré par la «Convention asile» soit doté de moyens efficaces pour assurer dans la pratique l'égalité d'application des nouvelles dispositions.

59. De plus, un contrôle énergique de l'immigration n'est acceptable que s'il est également perçu comme équitable. Par équité, on entend ici non seulement l'égalité d'application, mais aussi un réexamen efficace et impartial des décisions affectant défavorablement les individus. La mise en place de procédures de révision pose des problèmes pratiques, car il ne faut pas que ces procédures deviennent lentes et incommodes au point de compromettre complètement l'efficacité des contrôles d'immigration. Mais le contraire est également vrai. Il ne faut pas laisser le désir d'assurer un contrôle efficace supplanter tout réexamen, notamment dans le cas des demandes d'asile où le point litigieux serait un risque pour la vie ou l'intégrité corporelle du demandeur. Les Etats européens devraient pouvoir se mettre d'accord sur des normes minimales communes pour un réexamen des décisions prises dans de tels cas.

VI. Conclusions

60. Le premier point à noter est que la législation introduite par les Etats membres de la Communauté en ce qui concerne l'asile (Schengen, «Convention asile», projet de convention sur le franchissement de frontières extérieures) ne mentionne pas la Convention européenne des Droits de l'Homme.

61. Le rapporteur partage les vues exprimées par certains experts et organisations non gouvernementales selon lesquelles les administrations nationales des Douze paraissent plus préoccupées de réduire, partager et distribuer la charge résultant de la Convention de Genève de 1951 relative au sta-

tus of Refugees, than by protecting the basic rights of asylum-seekers and *de facto* refugees.

62. The European Community move towards a common asylum policy is often perceived as a sort of competition between the twelve member states to introduce higher restrictions towards refugees in order to become less attractive than others as country of asylum. Such a restrictive asylum policy reinforces the idea that a "fortress" Europe is being built up.

63. However, recent developments show it is possible to approach asylum and refugee issues in Europe in a different and more global way. The Conference of ministers on the movement of persons from Central and Eastern European countries, which was held in Vienna on 24 and 25 January 1991, allowed thirty-four ministerial delegations from the Council of Europe member states, Eastern European countries including the Soviet Union, the United States, Canada, Australia and some international organisations such as the Commission of the European Community and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, to discuss means and ways to promote permanent co-operation to settle the problems of immigrants and refugees in Europe.

64. At the conference, the ministers approved a final communiqué (see appendix), in which they stated that the accession of the European states to the Geneva Convention of 1951 relating to the Status of Refugees and the observance of the European Convention on Human Rights would best serve the achievement of the goal of universal protection for refugees.

65. The ministers also expressed the desire that all participant states concert their efforts and enter into a dialogue with a view to making national policies on migration flows more compatible with one another. In particular, the ministers recommended harmonising national policies and rules on asylum in compliance with the Geneva Convention of 1951, taking into account the particular needs of countries of first asylum.

66. The Rapporteur, who attended the Vienna Conference, cannot but endorse the ministers' decisions to take further the process initiated in Vienna in close co-operation with the Council of Europe. Harmonisation of refugee policies in Europe, even after the completion of the internal market in the European Community in 1992, cannot be limited to the Twelve.

tut des réfugiés que de protéger les droits fondamentaux des demandeurs d'asile et des réfugiés *de facto*.

62. L'initiative de la Communauté européenne en faveur d'une politique commune en matière d'asile est souvent perçue comme une sorte de concurrence que se livreraient les douze Etats membres pour introduire des restrictions plus rigoureuses à l'égard des réfugiés afin de devenir moins attrayants que d'autres en tant que pays d'asile. Une telle politique restrictive en matière d'asile renforce l'idée qu'une « forteresse » Europe est en train d'être bâtie.

63. Toutefois, de récents événements montrent qu'il est possible d'approcher les questions d'asile et de réfugiés en Europe sous un angle différent et plus général. La Conférence des ministres sur les mouvements de personnes en provenance des pays d'Europe centrale et orientale, qui s'est tenue à Vienne les 24 et 25 janvier 1991, a permis aux 34 délégations ministérielles des Etats membres du Conseil de l'Europe, de pays d'Europe orientale, y compris l'URSS, des Etats-Unis, du Canada, d'Australie et de certaines organisations internationales telles que la Commission des Communautés européennes et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, d'examiner les moyens de promouvoir une coopération permanente afin de régler les problèmes des immigrants et des réfugiés en Europe.

64. Au cours de la Conférence, les ministres ont approuvé un communiqué final (voir annexe), dans lequel ils ont déclaré que l'adhésion des Etats européens à la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et le respect de la Convention européenne des Droits de l'Homme serviraient au mieux la réalisation de l'objectif de la protection universelle des réfugiés.

65. Les ministres ont également exprimé le vœu que tous les Etats participants se concertent et dialoguent en vue d'une meilleure compatibilité des politiques nationales dans le domaine des flux migratoires. En particulier, les ministres ont recommandé d'harmoniser les politiques et les règles nationales en matière d'asile conformément à la Convention de Genève de 1951 en tenant compte des besoins particuliers des pays de premier asile.

66. Le rapporteur, qui a assisté à la Conférence de Vienne, ne peut qu'approuver les décisions des ministres de faire avancer le processus engagé à Vienne, en étroite collaboration avec le Conseil de l'Europe. Même après la réalisation du marché intérieur de la Communauté européenne en 1992, l'harmonisation des politiques en matière de réfugiés en Europe ne saurait être limitée aux Douze.

APPENDIX

Conference of ministers on the movement
of persons from Central
and Eastern European countries
Vienna, 24-25 January 1991

Final Communiqué¹

Reporting committee: Committee on Migration, Refugees and Demography.

Budgetary implications for the Assembly: none.

Reference to committee: Recommendation 1105 (1989), 9 May 1989.

Draft recommendation unanimously adopted by the committee on 8 April 1991.

Members of the committee: MM. *Böhm (Chairman), Cucó, Atkinson (Alternate: Sir John Hunt) (Vice-Chairmen), Altug, Mrs Arnold, MM. Aylward (Alternate: Hyland), Basiakos, Biefnot, Brincat, Eisma, Mrs Ekman, MM. Fiorini, Flückiger, Foschi, Mrs Francese (Alternate: Mr Parisi), MM. Fuhrmann, Galley, Gassner, Grussenmeyer, Hörsik, Konen, Mrs Luuk, Mr Lyssarides, Lord Mackie of Benshie, MM. Mota Torres, Pahtas, Mrs Persson, MM. Romero (Alternate: Mrs Guirado), Ruffy, Skaug, Ms Szelenyi, MM. Taşcıoğlu, Thorarinsson, Uyttendaele, van Velzen, Vieira Mesquita.*

N.B. The names of those members present at the meeting are printed in italics.

See 3rd Sitting, 23 April 1991 (adoption of the draft recommendation), and Recommendation 1149.

ANNEXE

Conférence des ministres
sur les mouvements de personnes en provenance
des pays d'Europe centrale et orientale
Vienne, 24-25 janvier 1991

Communiqué final¹

Commission chargée du rapport: commission des migrations, des réfugiés et de la démographie.

Implications budgétaires pour l'Assemblée: néant.

Renvoi en commission: Recommandation 1105 (1989), 9 mai 1989.

Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 8 avril 1991.

Membres de la commission: MM. *Böhm (Président), Cucó, Atkinson (Remplaçant: Sir John Hunt) (Vice-Présidents), Altug, M^{me} Arnold, MM. Aylward (Remplaçant: Hyland), Basiakos, Biefnot, Brincat, Eisma, M^{me} Ekman, MM. Fiorini, Flückiger, Foschi, M^{me} Francese (Remplaçant: M. Parisi), MM. Fuhrmann, Galley, Gassner, Grussenmeyer, Hörsik, Konen, M^{me} Luuk, M. Lyssarides, Lord Mackie of Benshie, MM. Mota Torres, Pahtas, M^{me} Persson, MM. Romero (Remplaçant: M^{me} Guirado), Ruffy, Skaug, M^{lle} Szelenyi, MM. Taşcıoğlu, Thorarinsson, Uyttendaele, van Velzen, Vieira Mesquita.*

N.B. Les noms des membres présents à la réunion sont indiqués en italique.

Voir 3^e séance, 23 avril 1991 (adoption du projet de recommandation), et Recommandation 1149.

1. Excerpt from *People on the move*, Council of Europe Press, 1992.

1. Extrait de *De l'Oural vers l'Atlantique — La nouvelle donne migratoire*, Conseil de l'Europe, 1992.