



**HAL**  
open science

# Entre l'intérêt national et les valeurs démocratiques et des droits de l'homme : la politique d'asile de l'Union européenne

Natividad Fernández Sola

► **To cite this version:**

Natividad Fernández Sola. Entre l'intérêt national et les valeurs démocratiques et des droits de l'homme : la politique d'asile de l'Union européenne. Perspectives internationales et européennes, 2005, 1. halshs-03277975

**HAL Id: halshs-03277975**

**<https://shs.hal.science/halshs-03277975>**

Submitted on 15 Jul 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Entre l'intérêt national et les valeurs démocratiques et des droits de l'homme : la politique d'asile de l'Union européenne

Natividad Fernández Sola

Universidad de Zaragoza (Espagne). [nfernan@unizar.es](mailto:nfernan@unizar.es)

## Introduction

La souveraineté est un concept ambigu et de contenu variable en Droit international ainsi qu'en Science Politique et en Théorie de l'Etat<sup>1</sup>.

Selon une conception archaïque de la souveraineté absolue, les Etats ne connaîtraient pas de limitation dans leur activité internationale ou dans leurs relations avec d'autres Etats ou les citoyens d'autres Etats. L'article 2.7 de la Charte des Nations Unies représente à la fois la reconnaissance d'un domaine réservé aux Etats dans lequel le Droit international, voire l'Organisation des Nations Unies ne peuvent pas intervenir, et la reconnaissance que, sauf en ce domaine, le reste de l'action de l'Etat est contraint par le Droit international, non seulement l'action internationale mais aussi l'action interne (le meilleur exemple étant celui des normes internationales sur les droits de l'homme).

De nos jours, c'est plutôt la conception fonctionnaliste de la souveraineté qui s'impose, d'après laquelle la souveraineté n'est qu'un instrument de l'Etat pour l'accomplissement de ses buts. L'un de ces buts étatiques est le bien-être des citoyens, d'où l'exigence de garantir leurs droits fondamentaux. Ceux-ci constituent donc une limitation au pouvoir souverain de l'Etat mais aussi la règle de comportement positif à l'égard des citoyens.

On essayera de montrer comment la prise en considération des intérêts des Etats membres joue lors de l'élaboration d'une politique d'asile qui est encore fragmentaire et s'impose aux exigences découlant des droits de l'homme que l'Union européenne (UE) affirme respecter dans le cas de la politique d'asile.

Depuis la création d'une UE entité politique, dont le but va bien au-delà de la simple intégration économique, les droits fondamentaux constituent un de ses éléments essentiels garantis par les Constitutions des Etats membres et les traités internationaux signés par eux. Assumés en tant que principes généraux du Droit de l'UE par l'UE (article 6 TUE), il faudra attendre que le Traité d'Amsterdam étende la juridiction de la CJCE à cette disposition.

La Charte des droits fondamentaux, adoptée par le Conseil Européen en décembre 2000, est venue consacrer cette dimension "droits de l'homme" de l'UE, quelque fois contradictoire avec les objectifs du marché intérieurs prioritaires jusqu'alors. En fait, les intérêts du marché commun et les droits de l'homme peuvent s'avérer contraires à l'intérêt national et donc, à la souveraineté étatique.

Notre objectif, après l'analyse de la politique d'asile de l'Union, est de souligner les aspects où l'on peut percevoir une contradiction entre les normes communautaires qui priment les intérêts nationaux, (généralement basés sur des intérêts économiques) et les valeurs qui doivent guider l'action de l'UE, plus exactement le respect des droits de l'homme. La primauté que l'on attribue aux uns ou aux autres peut donner lieu à des normes de contenu différent et même à des interprétations différentes des mêmes normes. Ce que la Charte des droits fondamentaux vient promouvoir c'est la dimension « droits de l'homme » à l'UE.

---

<sup>1</sup> Ce travail trouve sa base première à notre contribution au Congrès international sur les droits fondamentaux dans l'Union Européenne, Université de Zaragoza, novembre 2002, (*Unión Europea y derechos fundamentales en perspectiva constitucional*, Madrid, Dykinson, 2004, pp.) mise à jour et envisagée d'une perspective complémentaire, celle de la constitutionnalisation de l'UE (projet de recherche ) et le rôle des droits fondamentaux dans ce processus.

## I.- Obligations juridiques internationales pesant sur les Etats membres et sur l'Union Européenne concernant la protection des réfugiés

Le plus important des traités internationaux concernant la protection des réfugiés est le Statut de Genève de 1951 et son Protocole de 1967, interprétés à la lumière des résolutions du Comité Exécutif du HCR en tant qu'instrument d'adaptation à la nouvelle réalité sociale révélée par le processus des *Consultations globales* 2002<sup>2</sup>. Mais dans ce domaine les Etats sont également tenus par le Statut des apatrides de 1954, par la Convention contre la torture de 1984, par la Convention contre toutes les formes de discrimination raciale de 1965, contre la femme de 1979 et par la Convention des droits des enfants de 1989 et, au niveau régional, par la Convention Européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour. Ce dernier texte est d'une grande importance non seulement pour le mécanisme de contrôle prévu mais parce qu'il a permis de développer la protection des demandeurs d'asile au-delà de ce qui était prévu par le Statut des Réfugiés (l'art.3 va plus loin que l'obligation de non refoulement pour les persécutions dont l'agent n'est pas l'Etat- arrêt *Chahal c. Royaume Uni*, Recueil 1996-V, *Ahmed c. Autriche*, Recueil 1996-VI ou *HLR c. France*, Recueil 1997-III-; le respect de la vie privée ou familiale de l'art.8 est applicable aux expulsions d'étrangers, et l'art.5 applicable aux procédures d'expulsion).

Ces textes appartiennent à l'acquis communautaire<sup>3</sup>. Bien qu'en 1997 le Conseil Européen ait demandé à tous les Etats membres des efforts majeurs pour l'adhésion à de nouveaux instruments de protection des droits de l'homme et pour assurer leur application effective de façon chaque fois plus exigeante<sup>4</sup>, les mesures adoptées par les Etats membres concernant l'asile ont laissé progressivement de côté leur aspect *protection* pour se pencher plutôt sur des mesures compensatrices, c'est à dire, des mesures pour pallier les effets négatifs sur les Etats récepteurs de l'arrivée des demandeurs d'asile, principalement des flux massifs. Donc l'approche est clairement négative: au lieu de mettre en relief la protection due aux demandeurs d'asile conformément aux engagements internationaux, les Etats se sont penchés plutôt sur ce qui constitue leur intérêt particulier, le reflet de leur souveraineté: compenser les effets pernicioeux économiques, sociaux et autres de l'arrivée des demandeurs d'asile et préserver leur territoire de ces flux<sup>5</sup>.

## II.- Marché intérieur, intérêts nationaux et caractère fragmentaire des normes européennes sur la protection des réfugiés

Deux exemples nous permettent de démontrer ce qui vient d'être dit : la politique de visas et les sanctions à l'égard des compagnies aériennes transportant des étrangers en situation irrégulière instituée par la Convention d'Application des Accords de Schengen de 1990, et

---

<sup>2</sup> D'après la norme générale d'interprétation des traités internationaux (art. 31 Convention de Vienne sur le Droit des traités, de 1969), les résolutions d'un organe crée par un traité, sauf volonté contraire des parties, ne peuvent pas être considérées en tant qu'éléments du contexte à prendre en considération pour son interprétation et mise en oeuvre. Etant donné l'objet et la finalité du Statut des Réfugiés qui est la protection de ceux-ci, ces résolutions permettent à présent une meilleure adéquation au but du traité.

<sup>3</sup> "Draft list of the *acquis* of the Union and of its Member States in the field of Justice and Home Affairs", *Doc. No.6437/2/98 Rev 3*, de 20.3.1998.

<sup>4</sup> Conclusions du Conseil Européen de Luxembourg, 1997.

<sup>5</sup> L'exemple les plus clair de cette tendance est la Convention de Dublin concernant la détermination de l'Etat responsable de l'examen des demandes d'asile déposées auprès des Etats membres des Communautés Européenne, 15 juin 1990, *JOCE* n° C 254, de 19.8.1997.

intégré aux Traités communautaires, depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam. L'octroi de visa est une des manifestations de la souveraineté de l'Etat en tant que acte discrétionnaire de celui-ci. Mais exiger un visa des étrangers peut impliquer une entrave pour ceux qui veulent demander l'asile et même aller à l'encontre de l'obligation de non refoulement (art.33 Statut des Réfugiés) et du droit de sortir de n'importe quel pays (article 12 PIDCP). Pareilles difficultés pour accéder aux procédures de demande d'asile peuvent entraîner les sanctions contre les compagnies aériennes. Ces exemples parmi d'autres nous permettent de constater que la préoccupation majeure des Etats membres de l'UE est la préservation du territoire face aux flux de demandeurs d'asile plus que la protection de ces demandeurs.

Avant de poursuivre, il convient de rappeler que l'initiative pour la régulation de certains aspects du droit d'asile au niveau communautaire était contenue dans le Livre Blanc sur le marché intérieur<sup>6</sup>, ce qui montre que l'intérêt national allait prévaloir dans cet ensemble normatif et que ferait seulement l'objet d'une norme communautaire les aspects ayant une répercussion sur le marché intérieur. Jusqu'au Traité d'Amsterdam la voie choisie a été celle de la coopération intergouvernementale. L'approche après Amsterdam consiste à considérer la libre circulation des personnes comme quelque chose d'opposé à l'asile, l'immigration et la lutte contre la criminalité.

Dans d'autres exemples, l'importance de l'intérêt des Etats apparaît également.

Concept prétendument harmonisé de "réfugié"<sup>7</sup>; les problèmes d'interprétation du Statut des Réfugiés concernant l'agent de la persécution ne trouvent pas de solution et on laisse à chaque Etat membre le soin de décider si l'on inclut dans la définition des personnes persécutées celles qui le sont par des agents non étatiques ; les différences entre États sur ce point entraînent un préjudice pour le demandeur d'asile lequel ne peut pas choisir le pays qui analysera sa demande quand en pratique les possibilités de succès ne sont pas les mêmes dans tous les Etats.

Détermination de l'Etat responsable de gérer une demande d'asile (règlement 2003) : lorsque, par rapport aux effets des demandes d'asile, on considère l'UE comme un seul territoire sans frontières intérieures, cela va à l'encontre d'une résolution du Comité Exécutif ACNUR d'après laquelle la décision négative d'un Etat de reconnaître le statut de réfugié n'empêche pas un autre Etat d'en connaître<sup>8</sup>. La CEDH –Moustaquim- affirme qu'il est incompatible avec la Convention que les Etats ne soient pas responsables, en vertu d'un traité international, d'assurer un traitement conforme à l'art.3 de la Convention à tout demandeur d'asile. Les critères adoptés pour la détermination de l'Etat responsable sont plus restreints que ceux adoptés par la Convention européenne des droits de l'homme. Ainsi, le concept de famille exclut les personnes majeures et les couples non mariés (heureusement la nouvelle directive concernant le regroupement familial est plus favorable aux demandeurs d'asile). Dans tous les cas, les Etats peuvent réduire l'âge des enfants ayant le droit au regroupement au-dessous de 18 ans conformément à l'art.10.4 de la Convention droits des enfants. Le nouveau règlement communautaire est plus respectueux des droits fondamentaux que la Convention de Dublin antérieure car il contient une affirmation explicite de l'engagement des Etats par les textes de Droit international sur les réfugiés et par la Charte des droits fondamentaux, spécialement par son article 18. Ce texte révèle donc moins un intérêt étatique qu'une volonté de protection des droits de l'homme. Cependant, pour certains aspects tels que la reconnaissance aux couples non mariés d'un traitement identique à celui des autres, il y a renvoi au Droit national.

---

<sup>6</sup> COM (85) 310 final, 14.6.1986

<sup>7</sup> Position commune sur l'application harmonisée de la définition du terme "réfugié" de l'article 1 de la Convention de Genève, JOCE n° L 63, 1996.

<sup>8</sup> Manual de procedimiento y criterios para la determinación del estatuto de refugiado de 1979. Las implicaciones sobre los derechos humanos de los demandantes de asilo de tales procedimientos han sido puestos de relieve por el TEDH, Sentencia Jabari c. Turquía.

Système Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile. Le but poursuivi n'est pas celui de la protection mais l'intérêt des Etats de réduire les demandes d'asile abusives et de contrôler les flux des demandeurs (loin du système tuitif d'enregistrement de l'ACNUR)

Droits à reconnaître tandis que la demande est analysée : aucune norme en Droit international n'établit des obligations dans ce domaine. A nouveau, et pour éviter un déséquilibre dans la charge de chaque Etat, une directive 2003 prévoit les conditions d'accueil des demandeurs d'asile. Il s'agit d'un minimum pour assurer un partage du fardeau plus équitable, mais les raisons de ce minimum sont économiques et non de protection majeure des demandeurs d'asile. Si l'on établit la comparaison avec les recommandations de l'ACNUR, la directive ne va pas aussi loin (elle prévoit l'obligation d'« informer », au lieu de « garantir l'accès aux organismes d'assistance », l'« accréditation de la condition de demandeur » au lieu de l'« enregistrement individualisé », le retard, d'un an pour l'accès au système éducatif ou au marché du travail, le refus éventuel des bénéficiaires prévus –renvoi à la législation nationale pour ce qui est des conditions de confinement-, et possible rétention des demandeurs. Comment appliquer effectivement ces droits si l'on accepte la proposition britannique d'établir des champs des réfugiés en dehors du territoire communautaire et proches des points d'origine des flux des réfugiés ?<sup>9</sup>. Cette solution, apparemment écartée pour l'instant, le Royaume Uni a introduit la restriction d'après laquelle les Etats membres peuvent limiter les conditions d'accueil si le demandeur d'asile n'a pas introduit sa demande dans des délais raisonnables. Cependant la référence à la Charte des droits fondamentaux comme principe inspirateur de la régulation des droits des demandeurs d'asile est positive si elle est vraiment prise en compte.

Procédures pour l'octroi ou le retrait de l'asile. Sur cet aspect, il n'y a pas de normes de Droit international. Dans la proposition de directive modifiée en 2002<sup>10</sup> sur ce thème sont plus clairement présents les intérêts des Etats quant à la détermination des demandes manifestement abusives ou mal fondées<sup>11</sup> pour lesquelles l'on établit l'obligation des Etats de prévoir des procédures spécifiques et accélérées. L'on considère comme telles les demandes provenant des pays tiers ou d'origine sûrs. Il est tout à fait remarquable de noter la disparition des critères de la Commission pour la considération d'un pays sûr, désormais laissé à la détermination des Etats, et l'apparition de critères tels que « pays voisin sûr », et même « partie du pays tiers sûr » ou l'autorisation donnée aux Etats d'établir des procédures de détermination en frontière avec certaines garanties et la possibilité de détention des demandeurs pendant la période de décision. La dernière version de la directive (4.12.2003) permet aux Etats, bien que la directive soit adoptée, de maintenir le *statu quo* pour des demandes posées en frontière ou venant de pays sûrs.

---

<sup>9</sup> *BBC News*, de 28.3.2003, <http://news.bbc.co.uk>. Propuesta presentada a la cumbre de la UE celebrada en Bruselas, 20-21 de marzo 2003, Conclusiones de la Presidencia, párr.61 según el cual, "The European Council noted the letter from the United Kingdom on new approaches to international protection and invited the Commission to explore these ideas further, in particular with UNHCR, and to report through the Council to the European Council meeting in June 2003". El § 26 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Salónica (19-20 junio 2003) afirma "... el Consejo Europeo toma nota de que varios Estados miembros tienen la intención de explorar vías para dar mayor protección a los refugiados en su región de origen, en conjunción con el ACNUR. Este trabajo se llevará a cabo con plena asociación de los países afectados, con arreglo a las recomendaciones del ACNUR".

<sup>10</sup> COM (2002) 326 final, de 19.6.2002 modifica la propuesta original COM(2000) 578.

<sup>11</sup> En 1996, el Parlamento Europeo pedía procedimientos transparentes y rápidos garantizando la apelación ante un órgano judicial y mejorando la aplicación de los convenios internacionales sobre asilo, Resolution on Strategy Paper)

### III.- L'impact de la Charte des droits fondamentaux de l'UE en tant qu'instrument pour une politique d'asile axée sur les valeurs des droits de l'homme

#### Valeurs et principes "humanitaires" comme élément déterminant pour la formation d'une identité européenne

Les articles 18 et 19 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'UE, solennellement adoptée par le Conseil Européen de Nice, en décembre 2000, consacrent le droit d'asile et la protection en cas de refoulement, expulsion et extradition.

La mesure de l'apport éventuel de ces dispositions par rapport à la situation actuelle ne peut être faite que d'une façon hypothétique étant donné que la Charte n'est pas encore incluse dans les Traités<sup>12</sup> et n'a donc pas d'effet contraignant. De plus, il n'existe pas une pratique communautaire d'application directe de ces dispositions ni d'interprétation judiciaire de la part de la Cour de Justice des Communautés Européennes.

Cette appréciation doit partir d'une analyse ou interprétation de ses termes. Dans ce sens, nous plaçons en faveur d'une interprétation de ces termes qui tienne compte de plusieurs éléments qui nous semblent essentiels.

D'abord, « l'on garantit le droit d'asile ». Avec cette première manifestation littérale, la Charte établit la différence avec d'autres textes normatifs internationaux, principalement avec la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 laquelle reconnaît simplement le droit de toute personne à chercher l'asile et à en jouir dans un pays différent du sien. Théoriquement, l'approche de la Déclaration est l'approche subjective du titulaire du droit bien que, en tant que traité international, elle établisse des limitations au pouvoir des Etats ; obligations à respecter sur la personne de ceux qui se trouvent soumis à leur juridiction. L'approche de la Charte par rapport aux deux dispositions visées est celle des obligations assumées par l'Union Européenne face aux personnes arrivant en quête de protection sur le territoire des Etats membres. Dans ce cas, les deux droits, asile et protection en cas d'expulsion, s'éloignent également de la tendance générale suivie par la Charte qui est celle de la reconnaissance de droits aux individus. L'explication de ce fait est évidente et vient confirmer notre interprétation. Il s'agit de droits dont les bénéficiaires sont des citoyens extra-communautaires. L'UE ne déclare pas ni ne reconnaît des droits abstraits à n'importe quelle personne de n'importe quel pays du monde mais affirme clairement les obligations des institutions et, indirectement, des Etats membres par rapport à ces derniers.

De cette façon, l'engagement de l'UE " d'octroyer asile " à ceux qui le cherchent sur le territoire de ses Etats membres, implique l'obligation d'adopter des mesures pour instaurer un système garantissant qu'un de ces Etats assure ce droit. À notre avis, cette obligation n'est pas contradictoire avec l'existence de critères pour la détermination de l'Etat membre compétent pour examiner une demande d'asile à condition qu'en pratique il y en ait un qui l'examine effectivement avec objectivité et toutes les garanties nécessaires et reconnaisse le statut de réfugié à ceux remplissant les conditions requises.

Cependant, la Charte n'a pas profité de l'occasion pour consacrer une coutume émergente en Europe: la protection temporelle des personnes qui ont besoin d'une protection internationale mais qui ne remplissent pas les conditions pour être reconnues en tant que réfugiés.

Ensuite, le droit d'asile est reconnu « d'après la Convention de Genève de 28 Juillet 1951 et du Protocole du 31 Janvier 1967 concernant le statut des Réfugiés ». Cette précision nous

---

<sup>12</sup> Incorporación propugnada por la Convención Europea para que un "elemento tan esencial como los derechos fundamentales encuentren su sitio en el marco constitucional de la Unión", CONV 354/02, WG II 16, 22.10.2002.

conduirait à l'interprétation minimaliste ou restrictive des normes internationales sur les réfugiés ; interprétation évidente et indiscutable étant donné que tous les Etats de l'Union sont engagés par ces deux traités internationaux. Ainsi lue, la disposition serait critiquable du fait qu'elle n'accueille pas de références à d'autres traités internationaux de droits de l'homme applicables ou des interprétations de ceux-ci faites aussi bien par des organes internationaux juridictionnels que non-juridictionnels tels que la Cour Européenne des Droits de l'Homme ou le Haut Commissaire pour les Réfugiés.

Cependant, à notre avis, cette lecture restrictive doit être écartée du fait du paragraphe final de l'article 18.

Le droit d'asile est garanti dans le respect de la Convention de Genève et de son Protocole « et conformément au Traité constitutif de la Communauté Européenne » (« conformément à la Constitution » est l'énoncé du Traité constitutionnel<sup>13</sup>). Ceci implique un renvoi à l'actuel Titre IV du TCE, principalement à son article 63 et aux dispositions qui développent celui-ci mais dans son cadre normatif, le TUE, et en respectant les principes inspirateurs de son activité, parmi lesquels, le respect des droits fondamentaux tels que reconnus par la CEDH et interprétés par la Cour de Strasbourg (article 6 TUE, article I-9 Projet de Constitution). La vraisemblance de cette interprétation est démontrée par le fait que tous les Etats membres actuels et futurs sont également engagés par ce traité dont une des vertus, appréciée par la jurisprudence de la CEDH, est justement la confirmation de ce que les Etats doivent respecter leurs obligations en vertu de l'article 3 lorsqu'ils appliquent des mesures d'expulsion à des personnes demandant une protection internationale. Cette lecture est expressément adoptée par l'article II-79 du Projet de Constitution de la Charte des droits fondamentaux d'après lequel les expulsions collectives sont interdites et personne ne pourra être refoulé, expulsé ou extradé vers un Etat où il y a un risque grave d'être soumis à la peine de mort, à la torture ou d'autres traitements inhumains ou dégradants.

Ainsi, l'asile devient un des droits fondamentaux de l'UE. L'article 18 insère la protection des réfugiés dans son cadre approprié la garantie des droits de l'homme. La Charte fera prévaloir l'approche humanitaire sur celle du marché unique.

L'inclusion de la Charte des droits fondamentaux dans le Traité constitutionnel sera la voie permettant d'octroyer une autorité supérieure à de tels droits sur les valeurs nucléaires du libre marché et de la concurrence, en faisant réalité la nouvelle dimension des droits fondamentaux de l'UE.

La situation décrite demande, tant du point de vue académique qu'en pratique, une approche axiologique propre aux droits de l'homme pour l'adoption d'une politique européenne d'asile plus conforme aux valeurs humaines intangibles qu'aux intérêts étatiques changeants. La coopération inter étatique dans l'UE a eu une répercussion négative sur la protection des réfugiés demandée par les instruments internationaux en matière d'asile et de garantie des droits de l'homme. La mise en oeuvre d'un espace de liberté, sécurité et justice et, dans celui-ci, d'une politique commune d'asile devrait montrer clairement que les objectifs de l'UE ne sont pas purement économiques et que l'on poursuit des objectifs touchant aux valeurs qui, dans ce cas concret, exigent la protection de ceux qui légitimement cherchent l'asile aux Etats de l'Union.

L'inclusion de ces valeurs (démocratie, Etat de droit, droits de l'homme) et leur respect dans la pratique communautaire est indispensable pour combler les aspirations d'une citoyenneté qui demande plus qu'un grand marché et que le bien-être que celui-ci entraîne n'aille pas à l'encontre des droits individuels de l'homme. Il s'agit de valeurs traditionnellement inscrites dans les Constitutions et reflétant les signes d'identité d'une société déterminée, dans notre cas, multinationale. De la même façon qu'une Constitution peut refléter des valeurs du fait d'une identité pré-existante, celle-ci peut se forger par un exercice continu, en commun, de

---

<sup>13</sup> Artículo II-18 del proyecto por el que se instituye una Constitución para Europa, 20.6.2003, CONV 820/03.

certaines compétences qui donne lieu à des résultats considérés positivement par les citoyens. Dans le cas du droit d'asile, une des valeurs traditionnelles des Européens, chacun dans son cadre national, a été d'être lieu d'asile. Un discours manichéen soulignant les risques de la présence des réfugiés et des afflux massifs ayant pour origine les conflits frontaliers du territoire communautaire ont toutefois provoqué un refus d'une invasion de personnes en quête de protection internationale. La démonstration de ce que tels risques n'existent pas permettra le maintien de l'esprit d'asile et de protection des gens persécutés.

Le décalage entre les valeurs essentielles de l'identité européenne, en évolution continue vers un niveau de protection plus élevé, et le développement des politiques et des normes de l'UE concernant les demandeurs d'asile ne peut que saper ladite identité. En tant que manifestation de cette dissonance, Gowlland-Debbas indique que, tandis qu'en Droit international des droits de l'homme se produit un élargissement spatial et subjectif de la protection et de la responsabilité due aux violations de ceux-là de la part des acteurs non étatiques, la tendance de la politique d'asile de l'UE est justement le contraire<sup>14</sup>.

Seule l'attitude mettant l'accent sur les considérations humanitaires est cohérente avec la prétendue aspiration de l'UE à être l'étendard des principes démocratiques et des valeurs humanitaires. Dans ce sens, l'Union doit agir sur plusieurs fronts. À l'extérieur, avec des politiques visant à prévenir les persécutions qui sont à l'origine des réfugiés. À l'intérieur, en dessinant une meilleure politique d'immigration ce qui devrait contribuer à soulager la pression sur la solution de l'asile. Finalement, et lorsque les demandes d'asile sont présentées, en garantissant tous les droits établis par les instruments internationaux des droits de l'homme et les orientations du HCR pour renforcer un espace sans frontières intérieures mais pleinement respectueux des droits fondamentaux et même, précurseur quant à la protection supérieure de ceux qui fuient de leurs pays d'origine. Sans cela, lorsque les intérêts étatiques l'emportent sur la protection des droits de l'homme, les Etats membres font en réalité un usage du cadre communautaire pour continuer à exercer leur souveraineté en dépit de l'intégration et de la protection due à ces droits.

La Charte des droits fondamentaux de l'UE représente une nouvelle étape dans la délimitation de la nature de l'Union qui permettra d'incorporer de façon permanente, à côté, de la traditionnelle dimension économique, la dimension des droits de l'homme. L'UE doit montrer qu'elle prend au sérieux les droits de l'homme et, parmi eux, l'asile est particulièrement important car il constitue l'exemple des qualités que nous apprécions chez d'autres personnes et qui révèlent ce que nous croyons vraiment et si nous sommes prêts à agir conformément aux valeurs que nous disons défendre.

Les Etats membres doivent déterminer quelle Europe ils veulent et quel rôle les droits de l'homme y jouent.

BOCCARDI, I.: *Europe and Refugees. Towards an EU Asylum Policy*, 31 European Monographs, La Haya, Londres, Nueva York, Kluwer, 2002.

BYRNE, R., NOLL, G., VEDSTED-HANSEN, J. (eds.): *New Asylum Countries?. Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged European Union*, La Haya, Kluwer, 2002.

FERNÁNDEZ SOLA, N.: "Different European Union Approaches to Immigration: Privileged Immigrants in the European Union?", *Poland's Way to the European Union. Legal Aspects*, Varsovia, Scholar Publishing house, 2002, pp.282-301.

GAJA, G.: "New Instruments and Institutions for Enhancing the Protection of Human Rights in Europe?", en P. Alston, M. Bustelo, J. Heenan, *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999, pp.781-800.

---

<sup>14</sup> GOWLLAND-DEBBAS, V.: "European Asylum Policies and the Search for a European Identity", *cit. supra*, pp.221-227.

GOWLLAND-DEBBAS, V.: "European Asylum Policies and the Search for a European Identity", en L-E. Cederman (ed.), *Constructing Europe's Identity. The External Dimension*, Boulder. Londres, L. Rienner Publ. 2000, pp.213-229.

MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J.: *La inmigración y el asilo en la Unión Europea. Hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia*, Madrid, Colex, 2002.

NOLL, G., VEDSTED-HANSEN, J.: "Non- Communitarians: Refugee and Asylum Policies", en P. Alston, M. Bustelo, J. Heenan, *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999, pp.359-340.

PEERS, S.: "Human Rights and Third Pillar", en P. Alston, M. Bustelo, J. Heenan, *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999, pp.167-186.

SPIELMAN, D.: "Human Rights Case Law in the Strasbourg and Luxembourg Courts: Conflicts, Inconsistencies, and Complementarities", en P. Alston, M. Bustelo, J. Heenan, *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999, pp.757-780.

VILÁ COSTA, B.: "The Quest for a Consistent Set of Rules Governing the Status of non-Community Nationals", en P. Alston, M. Bustelo, J. Heenan, *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999, pp.411-448.

WITTE, B. de.: "The Past and Future Role of the European Court of Justice in the Protection of Human Rights", en P. Alston, M. Bustelo, J. Heenan, *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999, pp.859-898.