

## **DEFENDRE LES DROITS HUMAINS ET NON PAS LES FRONTIERES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE L'ASGI SUR L'AGENDA EUROPEEN DE L'IMMIGRATION**

### **Avant Propos**

L'Agenda européen sur la migration présenté par la Commission européenne le 15 mai 2015 comporte des aspects innovatives. Toutefois, des ambiguïtés portant sur des éléments importants demeurent.

Une fermeture substantielle à l'immigration légale au sein de l'UE persiste lorsqu'il s'agit de se déplacer pour des motifs économiques. Cette situation force le migrant potentiel à utiliser des canaux d'entrées irréguliers ou encore à se tourner vers les mécanismes de protection internationale, ce qui comporte des conséquences négatives sur le système européen d'asile.

Il ressort de l'Agenda une conscientisation que l'immigration est un phénomène ordinaire de la vie humaine et de l'histoire des sociétés européennes et, par conséquent, les phénomènes migratoires ont une cause politique, économique et environnementale profonde. Toutefois, cette appréciation ne se traduit pas par des interventions structurelles et efficaces de l'UE dans les pays d'émigration. La stabilité et la sécurité économiques, politiques et environnementales de ces pays d'émigration apparaissent insuffisantes et aucune indication des instruments portant sur la gestion ordinaire et non-urgente (permanente?) des migrations n'est proposée dans l'Agenda, pas même sur les mouvements de population causés par des raisons politique, économique ou environnementale, où la seule option de survie est la migration vers d'autres pays.

Même si vaguement sous-entendu dans l'Agenda, le texte contient une référence à des recours potentiels aux opérations de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), avec pour objectif de combattre les réseaux criminels de trafiquants. Mise à part l'usage d'un langage diplomatique prudent, la référence possible à une intervention militaire en Lybie est clairement présente. Ce serait une facheuse option. En plus d'aggraver la situation générale d'un pays déjà déchiré par la guerre civile, une intervention militaire aurait des conséquences graves sur la condition des migrants qui deviendraient des victimes directes des opérations militaires et indirectes pour des raisons de crise humanitaire soulevée par le conflit. Il est impératif de se rappeler que la vie des migrants en Lybie ne tient à rien et que ces derniers ne sont pas protégés par les organisations oeuvrant à l'extérieur des frontières lybiennes. Cette situation serait pire pendant ou après des opérations militaires.

### **ANALYSE DES PROPOSITIONS PRINCIPALES**

1) La proposition à propos de la relocalisation des demandeurs d'asile d'un pays à l'autre à l'intérieur de l'Union est positive mais il est nécessaire de :

1.1 Mieux détailler les directives générales de la relocalisation en définissant les circonstances dans lesquelles un ou plusieurs pays Membres accueilleront des flux migratoires supérieurs à leur capacité effective d'offrir un refuge adéquat;

1.2. Prévoir l'adéquation des quotas des demandeurs d'asile qui seront transférés en fonction de la capacité effective des Etats Membres à accueillir des flux migratoires significatifs;

1.3. Préciser explicitement les intérêts personnels et la présence de membres de la famille dans d'autres pays Membres des individus concernés dans la prise de décision au sujet de la relocalisation, assurant également un droit d'appel judiciaire contre toute décision de relocalisation;

1.4 Considérer l'impossibilité de certains Etats Membres d'accueillir des demandeurs d'asile à cause de leur incapacité à recevoir ou à protéger les réfugiés comme la Grèce, qui ne peut garantir l'accès adéquat aux procédures d'asile, tout comme dans le cas de la Bulgarie, la Roumanie et la Hongrie.

2) La proposition sur la réinstallation à l'intérieur de l'UE de demandeurs d'asile potentiels qui proviennent des pays non-membres est bonne mais les points suivants méritent d'être soulignés:

2.1. A l'intérieur de la première phase expérimentale d'application des quotas des personnes qui doivent être réinstallées au sein de l'UE, le taux devrait être supérieur aux quotas prévus dans l'Agenda: la nécessité pour tous les Etats Membres de l'UE et l'Union, elle-même, d'adopter une politique de réinstallation doit être renforcée, de même qu'il est nécessaire d'alléger le fardeau des régions qui subissent de large concentration de personnes déplacées par les conflits qui se trouvent dans des pays précaires, comme le Liban et la Jordanie. L'effondrement de cette région, en particulier, pourrait causer de nouveaux conflits encore plus graves avec un nombre encore plus importants de personnes déplacées;

2.2. Etablir un mécanisme rapide d'ajustement des programmes de réinstallation qui soit en mesure de répondre rapidement à la détérioration de situation de crises, de façon à atteindre une prise en charge effective des demandes de protection internationale de la part des personnes qui nécessitent urgemment une protection et qui se trouvent dans des pays tiers (à l'extérieur de l'Union);

2.3. Renforcer, non pas en remplaçant mais en apportant un soutien aux programmes de réinstallation, le recours aux visas d'entrées pour motifs d'ordre humanitaires (déjà prévu par divers instruments juridiques de l'Union mais appliqué sporadiquement et de façon très limitée, non pas par tous les pays Membres) de la part des représentants diplomatiques et consulaires des pays Membres et de l'Union, présents dans les pays d'origine tiers ou de transit. Il faudra préalablement s'entendre sur l'application d'une liste de situation non exhaustive menant à l'octroi d'un tel visa (par exemple l'entrée des membres de la famille, famille élargie, l'entrée pour des raisons de santé, etc);

2.4. Mettre en oeuvre la Directive 2001/55/CE relative à des normes minimales, communes à tous les Etats Membres, pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées dans le cas de la Syrie qui, sous tous les points de vue, correspond aux objectifs prévus par la Directive. Cette Directive prévoit également des mesures qui tendent à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats Membres afin d'accueillir les personnes vulnérables et à supporter les conséquences de cet accueil.

3) **Les politiques communes d'asile et frontalières** devraient être modifiées de la façon suivante:

3.1. Puisque le droit d'asile est partie constituante des traditions constitutionnelles communes des Etats Membres et qu'il est également reconnu par la Charte des droits fondamentaux de l'UE, il

convient d'élargir les modalités d'entrée régulière aux personnes désireuses de présenter une demande d'asile court-circuitant ainsi les canaux d'entrées irrégulières qui prévalent actuellement;

3.2. L'interdiction du refoulement de tous ceux et celles souhaitant introduire une demande d'asile doit être appliquée aux frontières terrestres externes et internes, aériennes et maritimes, y compris les zones de transit, de l'Union. Le maintien du respect du principe de non-refoulement, y compris l'interdiction des expulsions collectives, prévu par les protocoles de la CEDH doit être assuré par l'adoption de règlements et par l'introduction de procédures de surveillance indépendants;

3.3. Le taux de rejet des demandes d'asile entre les États Membres est excessivement variable. Par conséquent, la même demande d'asile peut conduire à des résultats opposés dans les différents États de l'UE. Ceci est une indication claire des lacunes de la Directive 2011/95/UE concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, qui autorise les États Membres à adopter trop de clauses discrétionnaires; il y a un besoin d'une nouvelle refonte de la Directive de l'UE sur la qualification de la protection internationale afin de prévoir des conditions homogènes de reconnaissance du statut de réfugié et de protection subsidiaire. Une telle directive devrait également établir des normes cohérentes sur la reconnaissance du statut de réfugié, ainsi que l'élargissement de la protection subsidiaire à la violation généralisée et grave des droits de l'homme, y compris l'extrême pauvreté et les catastrophes environnementales dans les pays d'origine ou les pays sources. En outre, la violence subie par les demandeurs de protection internationale dans les pays de transit doit être considérée au moment de l'évaluation de leur demande;

3.4. Il est également de la plus haute importance de procéder à une nouvelle refonte de la Directive 2013/33/UE établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale afin de prévoir à des mesures de réception et d'intégration sociale que les États membres devront fournir uniformément. La grande disparité des mesures de soutien à l'intégration sociale des bénéficiaires d'une protection internationale (qui, dans certains États membres, sont pratiquement inexistantes) sape toute tentative sérieuse d'harmoniser le droit d'asile en Europe;

3.5. Il est nécessaire de mettre en oeuvre rapidement une procédure de l'Union régissant la reconnaissance mutuelle des décisions d'octroi d'une protection internationale entre les États Membres, y compris la possibilité d'un transfert du bénéficiaire d'une protection internationale dans un autre État Membre de l'UE. Cela devrait être vrai dans les cas où les membres de la famille (définition de la famille élargie) vivent dans cet autre État Membre, de même que le titulaire de la protection devrait avoir la possibilité de rechercher et de stabiliser toute opportunité d'emploi afin d'être en mesure d'établir une relation de travail dans un autre pays membre;

3.6. Une réflexion immédiate devrait être entamée afin de surmonter le règlement III Dublin, car il s'agit d'un instrument profondément injuste pour les demandeurs d'asile, ainsi que totalement inefficace dans la réalisation de la distribution du traitement des demandes d'asile au sein de l'Union européenne (déjà démontré par de nombreuses études); en attendant, il est nécessaire qu'en vertu du droit actuel, les États s'accordent sur les critères et les procédures d'une application plus large des considérations humanitaires avec une attention particulière aux cas impliquant la présence de membres de la famille (définition de la famille élargie) des demandeurs situés dans un autre pays de l'UE, ainsi que la protection de personnes en situations vulnérables;

3.7. En attendant encore le surpasement de Dublin III, il est nécessaire que la Commission européenne approuve un nouveau règlement d'application de la réglementation existante afin d'accélérer les procédures dans le but d'assurer le regroupement familial des demandeurs d'asile avec les membres de la famille situés dans d'autres pays de l'UE et avec d'autres membres de la famille ou de membres vivant en concubinage.

4) La recommandation contenue dans l'Agenda européen qui vise à adopter de nouvelles lignes directrices facilitant les entrées régulières afin de prévenir les entrées irrégulières, et offrant de plus grandes mesures de cohésion sociale dans le but d'empêcher l'expansion de la xénophobie, est certainement positive. Cependant, des mesures concrètes indiquées dans l'ordre du jour apparaissent trop vagues et peu innovatrices; il est nécessaire et urgent d'adopter une nouvelle approche réaliste qui surmonte la rigidité et les obstacles actuels pour permettre un accès facile et pratique de canaux réguliers d'entrée. Dans ce contexte, il est nécessaire de :

4.1. Exclure les vérifications de l'indisponibilité de ressortissants et travailleurs de l'UE ou de travailleurs étrangers déjà résidents avant de délivrer de nouveaux permis de travail;

4.2. Promouvoir des projets de migration temporaire qui, sans entraver, favoriseront la migration de programmes individuels où il sera possible d'alterner entre les périodes de travail et d'expériences professionnelles dans l'UE avec des périodes de retour dans le pays d'origine. Pour ce faire, la mise en place, même sur une base expérimentale, des accords sur la libre circulation des personnes (par exemple les accords de l'UE avec la Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest) est nécessaire;

4.3. Introduire la possibilité d'entrées régulières pour la recherche d'emploi, dans les conditions fixées, qui prennent en compte les mouvements migratoires, empêchant ainsi les migrants d'utiliser les réseaux d'organisations criminelles relatives à la traite des personnes (trafic);

4.4. Elargir et simplifier la réglementation de l'entrée et du séjour des étrangers, ce qui signifie l'octroi de la carte bleue européenne pour les travailleurs hautement qualifiés et donner également accès au marché du travail de l'UE à des travailleurs non qualifiés. Dans la mise en œuvre des politiques de migration, il est nécessaire d'éviter l'application de politiques d'une logique d'appropriation de l'immigration et de l'intelligence sélective qui priverait les États d'origine de personnel hautement qualifiés;

4.5. Mettre en œuvre, dans sa totalité, les mesures prévues dans la Directive 2009/52/CE afin de protéger plus efficacement les travailleurs étrangers employés illégalement et de lutter contre les situations d'exploitation, ainsi que de favoriser la réduction de l'esclavage;

4.6. Permettre la permutation des séjours de courte durée des permis de travail donnant une possibilité réelle pour les migrants d'établir une relation de travail viable à la fin de la durée de permis de travail de courte durée;

4.7. Introduire dans les différents États Membres de l'UE, une législation qui permet l'établissement de la résidence ou de séjour en cas d'entrée illégale (processus de régularisation) ou la possibilité de récupérer la résidence ou le permis de séjour, souvent perdu à cause de difficultés économiques, en particulier dans les pays membres où il y a un droit clair au regroupement familial ou où les migrants ont des possibilités réelles de travail;

4.8. Mettre en œuvre efficacement la directive sur la traite des personnes, y compris la juste identification des victimes de la traite et l'émission d'un permis de séjour pour raisons humanitaires aux victimes;

4.9. Etablir le visa de tourisme européen proposé par la Commission européenne en 2014, de sorte que le visa peut être délivré dans le pays d'origine ou en transit dans les bureaux de représentation européens sur place et, en cas d'accord, délivrer ce visa pour la recherche d'emploi;

4.10. Renforcer les programmes et les initiatives culturelles pour soutenir la cohésion sociale et la lutte contre la propagande hostile contre les migrants et la haine ou l'incitation à des activités racistes ou xénophobes.

**5) L'ASGI finalement croit que certaines mesures indiquées dans l'ordre du jour et d'autres documents de l'UE devraient être rejetées pour les raisons suivantes:**

5.1. La mise en place d'un ou plusieurs lieux de transit des migrants potentiels au Niger, avec la participation directe ou indirecte évidente de l'Etat du Niger lui-même, apparaît une proposition inacceptable en raison de l'absence de garanties suffisantes dans cet État que les migrants ne seront pas soumis à des abus, des traitements discriminatoires et de violence de nature diverse autre que celui de l'absence général d'un ordre démocratique. Le problème ne concerne pas seulement le Niger et a une incidence beaucoup plus large: en dépit de la protection des droits de l'homme, la promotion de la démocratie pluraliste et la consolidation de la primauté du droit apparaissent parmi les objectifs fondamentaux de l'Union européenne et leur promotion fait partie de toute forme de coopération avec les pays tiers, y compris la coopération au développement (article 181 A du Traité instituant la Communauté européenne (CE)). Ces déclarations de principes sont souvent contredites, dans la pratique, en raison d'un consensus clair partagé au sein de l'Union quant au refus d'accorder des fonds européens pour le contrôle et la gestion des flux migratoires vers les pays qui ne disposent pas d'un système démocratique légal et, dans lesquels, l'existence de situations de violations graves des droits fondamentaux pour les citoyens et les migrants qui sont sur leur territoire est largement documentée par des sources internationales.

5.2. L'accent croissant mis sur des mesures sévères contre l'immigration irrégulière dans les ports, aéroports et aux frontières terrestres, où de grandes ressources sont injectées, est susceptible d'avoir un effet sur la détérioration de la situation dramatique actuelle de la violence et de l'assujettissement des migrants par les organisations criminelles, au lieu de contribuer à l'effort de lutte contre le crime organisé. Les organisations criminelles doivent être combattues dans l'arène politique, au moyen de choix législatifs qui favoriseraient l'accroissement des possibilités d'accès légal au territoire de l'UE.

5.3. La criminalisation croissante de tous types de voyage des migrants en situation irrégulière apparaît inacceptable sans la distinction du comportement de ceux qui, sans rétribution aucune et pour diverses raisons (par exemple l'existence de liens familiaux ou d'amitié), facilitent directement ou indirectement le voyage d'un migrant en situation irrégulière ou celle d'un réfugié des phénomènes de la traite des migrants et du trafic humain gérés par le crime organisé. Une criminalisation aléatoire a pour effet d'inhiber, ou autrement obstruer (souvent par l'utilisation de menaces explicites ou voilées de poursuites pénales), la mise en oeuvre d'initiatives et d'opérations de solidarité et de sauvetage pour les migrants mises en place par des particuliers, des associations et des institutions dont le moteur éthique d'agir en faveur des plus faibles devraient, au contraire, être évalué comme l'expression authentique des valeurs fondamentales de l'Union européenne.

5.4. L'utilisation de la force pour enregistrer les empreintes digitales des migrants devrait être considérée comme une pratique dangereuse et inacceptable. L'accent mis sur cette question dans le cadre de l'Agenda conduira probablement à légitimer la propagation de formes graves de mauvais traitements des demandeurs d'asile à travers l'Europe. Il est à noter, également, que la législation italienne ne donne pas le pouvoir aux autorités de la sécurité publique d'utiliser d'autres formes de contrainte physique pour soumettre une personne à enregistrer ses empreintes digitales. L'usage de la force dans ce contexte doit être considérée comme illégal et passible de poursuites.

5.5. L'idée d'appliquer des motifs manifestement infondés aux demandeurs d'asile ayant refusés de se soumettre à la prise des empreintes digitales, sans égard au reste de la demande, ne peut pas être acceptée. Cette posture est contraire à la loi existante de l'UE: les États Membres peuvent considérer une demande comme manifestement infondée lorsque l'autorité compétente a établi sur le fond que le demandeur ne bénéficie pas de la protection internationale en vertu de la directive 2011/95/UE.

5.6. Si le BEA, comme un bureau d'appui aux autorités nationales décidant des demandes d'asile, peut jouer un rôle positif, la présence de fonctionnaires du BEA directement aux côtés des décideurs nationaux au moment de la décision des demandes d'asile n'est pas un choix acceptable. Le manque d'harmonisation entre les États Membres de l'UE concernant les critères d'examen des

demandes de protection internationale (voir le paragraphe 3.3 sur l'opportunité ou non de réformer la directive sur la protection subsidiaire), force le BEA à limiter son intervention à la divulgation des informations détaillées et fiables résultant d'une pluralité de sources sur la situation des pays d'origine, sans interférences dans le processus de prise de décision de chaque demande d'asile, seule compétence des instances administratives ou judiciaires de chaque État.

Traduction : Kinga Janik