

MIGRATIONS

SAVOIR

Les migrations sont un domaine pour lequel l'UE distingue clairement les personnes ayant un passeport européen (i.e. un passeport d'un Etat membre) de celles n'en ayant pas.

Les traités européens accordent aux ressortissants des Etats membres¹ plusieurs droits fondamentaux : le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales dans l'Etat membre où ils résident, le droit d'adresser des pétitions au Parlement européen et de recourir au médiateur européen, ainsi que le droit de bénéficier, sur le territoire d'un pays tiers où l'Etat membre dont ils sont ressortissants n'est pas représenté, de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout Etat membre.

Les droits énumérés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne s'appliquent uniquement quand l'UE agit ou quand un Etat membre applique le droit européen. Dans ces cas, leur application vaut pour toute personne résidant dans l'UE², qu'elle ait la qualité de « citoyen européen » ou non. L'action européenne doit alors être conforme à la Charte : cela vaut pour les institutions telles que la Commission, le Parlement et le Conseil mais aussi pour d'autres organes tels que Frontex³ (l'agence responsable de la sécurité des frontières extérieures de l'UE), le Bureau européen d'appui en matière d'asile⁴ (responsable de la coordination de la politique européenne commune en matière d'asile) ou Europol⁵ (responsable de la coordination des actions policières).

La liberté de circulation⁶ n'est pas le droit le plus connu des citoyens européens. Les traités européens garantissent à tous les ressortissants des Etats membres le droit de séjourner dans un Etat membre autre que son Etat d'origine pendant trois mois sans condition. Ils peuvent y demeurer sans restriction dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux s'ils y ont un emploi, une autoentreprise, s'ils sont étudiants ou qu'ils peuvent subvenir à leurs besoins. Cela inclut le droit de vivre avec les membres de sa famille dans cet Etat, même s'ils n'ont pas de passeport européen (droit limité pour les étudiants). Par ailleurs, cela signifie qu'en cas de chômage, l'on peut prétendre à une assistance sociale dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux. Toutefois, ce droit est limité par l'exigence de ne pas devenir une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'Etat

¹ http://ec.europa.eu/justice/citizen/index_fr.htm

² <http://fra.europa.eu/en/about-fundamental-rights/frequently-asked-questions>

³ <http://frontex.europa.eu/>

⁴ <https://easo.europa.eu/>

⁵ <https://www.europol.europa.eu/>

⁶ http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/docs/guide_free_movement_low_fr.pdf

membre. L'espace Schengen⁷ a étendu la liberté de circulation pour y inclure la possibilité de voyager au sein de l'UE sans contrôle aux frontières.

En dehors de cela, le domaine de coopération européenne le plus développé en lien avec les migrations est l'asile. Depuis 1999, le régime commun européen en matière d'asile est fondé sur

- Le règlement de Dublin⁸, qui stipule que tout demandeur d'asile doit introduire sa demande dans le premier Etat européen où il est entré (un seul examen de demande d'asile dans toute l'UE) et inclure un système commun d'identification des empreintes digitales ;
- La directive relative aux conditions requises⁹, qui pose des normes minimales communes aux Etats membres souhaitant accorder l'asile ;
- La directive relative aux conditions d'accueil¹⁰, qui pose des règles en matière de détention des demandeurs d'asile et garantit le droit à l'assistance juridique pour contester la détention. Elle pose aussi des règles sur l'accès à l'alimentation, les soins de santé, le logement, l'emploi ainsi qu'une prise en charge médicale et psychologique des demandeurs d'asile ;
- La directive sur la protection temporaire¹¹, qui est destinée à fournir une protection immédiate mais temporaire en cas d'urgence humanitaire. L'UE n'a jamais utilisé ce mécanisme.

Ce système a fait face à de nombreuses critiques. Le règlement de Dublin a été accusé¹² d'avoir causé des retards dans le traitement des demandes d'asile, une utilisation excessive de la détention des demandeurs d'asile et une augmentation de la pression sur les Etats situés aux frontières de l'UE. Il existe également des divergences importantes dans les taux d'acceptation¹³ des demandes d'asile entre Etats membres, malgré la directive relative aux conditions requises. De nombreux Etats ne fournissent pas aux candidats à l'asile un logement décent et des conditions de vie acceptables¹⁴. De manière plus fondamentale, le système a été critiqué pour avoir davantage travaillé à empêcher les entrées irrégulières dans

⁷ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm

⁸ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm

⁹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/refugee-status/index_en.htm

¹⁰ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/reception-conditions/index_en.htm

¹¹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/temporary-protection/index_en.htm

¹² <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/10-dublin-regulation.html>

¹³ <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe.html>

¹⁴ <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/36-reception-conditions.html>

l'UE¹⁵ qu'à faciliter les demandes d'asile. Au moins 3 500 personnes se sont noyées¹⁶ en Méditerranée en 2014 alors qu'elles tentaient de rejoindre l'UE.

Les migrants "sans-papiers" sont également assujettis à une coordination européenne. La directive « retour »¹⁷ prévoit que les personnes entrant dans l'UE sans document d'identification approprié et qui ne sont pas éligibles à l'asile font face à une interdiction de réadmission dans l'UE pour une durée de 5 ans, même si leur situation évolue, et autorise la détention des migrants « sans-papiers » pendant 18 mois sans qu'ils aient commis de crime. L'UE a passé un nombre d'accords de réadmission¹⁸ avec les Etats voisins de l'UE afin de faciliter le retour des migrants « sans-papiers » ainsi que des demandeurs d'asile ayant fait face à un rejet quand ces derniers ont transité par cet Etat-tiers.

COMPRENDRE

La libre-circulation des personnes est un principe fondamental du droit européen, garanti par l'article 45 du TFUE¹⁹. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dans ses articles 15 et 45²⁰, inclut également le droit pour les citoyens européens de travailler dans un autre Etat membre de l'UE dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux. L'article 18²¹ de la Charte inclut le droit d'asile, en accord avec la Convention des Nations Unies 1951 relative au statut de réfugié²².

LA LIBERTÉ DE CIRCULATION

La libre-circulation²³, telle que présentée ci-dessus, est un droit pour les citoyens européens se conformant à plusieurs obligations spécifiques: rechercher et trouver un emploi dans le pays de résidence, y étudier ou pouvoir subvenir à ses besoins.

Le fait de résider dans un autre Etat membre sous l'une de ces conditions active d'autres droits, tels que celui de permettre à un membre de sa famille non-détenteur d'un passeport européen²⁴ d'emménager dans le pays de résidence et que cette personne y vive et travaille

¹⁵ <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/introduction/35-access-to-europe.html>

¹⁶ <http://www.bbc.com/news/world-europe-32376082>

¹⁷ <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/introduction/40-returns.html>

¹⁸ <http://ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/619-eu-turkey-readmission-agreement-endorsed-by-european-parliament-raises-concerns-amongst-ngos.html>

¹⁹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=457&langId=fr>

²⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>

²¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>

²² <http://www.unhcr.fr/4b14f4a62.html>

²³ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=457&langId=fr>

²⁴ http://europa.eu/youreurope/citizens/residence/worker-pensioner/non-eu-family-members/index_fr.htm

dans les mêmes conditions que les ressortissants de l'UE, le droit de résidence permanente après 5 ans et, sous certaines conditions, le droit de demeurer dans l'Etat d'accueil en cas de changement de situation familiale (par exemple, en cas de divorce).

Toutefois, les Etats membres ont conservé la compétence de mettre en œuvre leurs propres politiques migratoires pour les ressortissants d'Etats-tiers, quand la libre-circulation garantie par le droit européen n'entre pas en jeu. Concrètement, cela signifie que chaque pays est libre de fixer ses propres conditions d'attribution d'un visa de travail aux ressortissants d'Etats-tiers ainsi que les règles concernant la venue d'un membre de la famille non-ressortissant UE. Par exemple, les citoyens danois sont autorisés à faire venir au Danemark leurs conjoints ressortissants d'Etats-tiers seulement s'ils ont les moyens financiers de subvenir à leurs besoins. Ce niveau d'exigence élevé a mené des citoyens danois dans cette situation à déménager en Suède²⁵, où les règles migratoires sont moins contraignantes.

LE RÉGIME COMMUN EUROPÉEN EN MATIÈRE D'ASILE

Les règlements de Dublin sont la partie la plus visible du régime commun européen en matière d'asile. Ils posent les règles sur l'endroit où doit être introduite la demande d'asile et les mesures que doivent prendre les Etats membres pour protéger les frontières européennes.

La règle de base de ce système est que le pays d'entrée du demandeur d'asile est responsable du traitement de la demande d'asile. Ce système a été critiqué²⁶ pour avoir encouragé les détentions abusives des demandeurs d'asile, les renvois dans l'Etat-tiers par lequel ils sont entrés dans l'UE, la séparation des familles et augmenté la pression sur les Etats sud-européens. Parfois, les demandeurs d'asile vont jusqu'à brûler le bout de leurs doigts²⁷ pour pouvoir introduire leur demande dans un autre Etat membre que celui d'entrée, pour contourner le système commun d'identification des empreintes digitales.

Frontex est l'agence européenne en charge de coordonner la surveillance des frontières de l'UE. Depuis 2013, le nombre de demandeurs d'asile tentant de traverser la Méditerranée pour rejoindre l'UE a augmenté, et 3 419 personnes y ont trouvé la mort en 2014²⁸. L'UE a adopté un nombre de mesures conjointes pour secourir ces personnes, et de plus en plus, les empêcher d'effectuer la traversée. Cette coordination a pris la forme d'opérations de

²⁵ <http://www.thelocal.se/20110914/36128>

²⁶ <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/10-dublin-regulation.html>

²⁷ <http://www.theguardian.com/world/2011/oct/07/dublin-regulation-european-asylum-seekers>

²⁸ <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/the-most-lethal-route-in-the-world-3419-migrants-died-crossing-mediterranean-this-year-9916436.html>

recherche et de sauvetage en Méditerranée, et en 2015, un plan a été mis au point pour permettre de recourir la force contre les personnes organisant la traversée des demandeurs d'asile et des migrants. Plusieurs Etats membres, dont la Bulgarie²⁹, la Hongrie³⁰ et le Royaume-Uni³¹, ont récemment commencé à construire ou renforcer des murs et des barrières, empêchant ainsi de manière flagrante les migrations irrégulières et du même coup, les demandeurs d'asile d'accéder au territoire de l'UE.

LA DIRECTIVE RELATIVE AUX CONDITIONS REQUISES

La directive relative aux conditions requises³² oblige les Etats membres à accorder le statut de réfugié aux personnes ayant subi des violations massives des droits de l'homme en raison de certaines de leurs caractéristiques. De plus, la directive oblige les Etats à accorder une forme de protection aux demandeurs d'asile et à ne pas les renvoyer dans un Etat-tiers quand il y a un risque avéré de subir des atteintes graves, telles que la torture, la peine de mort et des menaces contre leur vie. Cela confère certains droits aux demandeurs d'asile.

L'acceptation des demandes d'asile, néanmoins, varie fortement à travers l'UE³³. En 2014, les taux ont varié de 94% en Bulgarie à 77% en Suède, 39% au Royaume-Uni, 11% en Croatie et seulement 9% en Hongrie. L'origine des demandeurs d'asile joue aussi sur les taux d'acceptation : Chypre, l'Allemagne, la Suède, la Pologne, la Bulgarie et la République tchèque ont accepté 100% des demandes d'asile introduites par des Syriens, alors que la Hongrie n'en a acceptées que 64% et la Grèce 60%. Dans le même temps, l'Italie a approuvé 94% des demandes introduites par des Afghans, alors que la Roumanie et la Bulgarie n'en ont accepté que 19%. Dans d'autres cas, les résultats sont aberrants : la plupart des Etats membres ont approuvé les demandes d'asile introduites par des Erythréens, là où la France n'en a validées que 15%.

²⁹ http://www.nytimes.com/2015/04/06/world/europe/bulgaria-puts-up-a-new-wall-but-this-one-keeps-people-out.html?_r=1

³⁰ <http://www.theguardian.com/world/2015/jun/22/migrants-hungary-border-fence-wall-serbia>

³¹ <http://www.bbc.com/news/uk-33729024>

³² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=URISERV:l33176&from=EN>

³³ <http://newirin.irinnews.org/dataviz/2015/7/21/playing-the-eu-asylum-lottery>

CONDITIONS D'ACCUEIL

La directive sur les conditions d'accueil³⁴ oblige les Etats à fournir aux demandeurs d'asile un soutien matériel pendant leur période de demande d'asile sous la forme d'un logement, de nourriture, de soins médicaux et d'un accès à l'éducation. Les conditions de vie peuvent être extrêmement précaires : en Italie³⁵, par exemple, les centres d'accueil sont surpeuplés et isolés ; en Allemagne³⁶, ils ont été attaqués à plusieurs reprises en 2014 et 2015.

LES CENTRES DE DÉTENTION

Les centres de détention³⁷ sont de plus en plus utilisés pour les demandeurs d'asile, ce qui limite les droits inscrits dans la directive sur les conditions d'accueil.³⁸ Les conditions de vie au sein de ces centres ont fait l'objet de vifs débats : au Royaume-Uni, par exemple, le centre de Yarl's Wood a été et demeure critiqué- par les représentants publics eux-mêmes – pour ses conditions déplorables et la détention abusive des demandeurs d'asile. L'accès aux centres de détention³⁹ est limité dans de nombreux pays européens, suscitant des inquiétudes concernant l'absence de couverture médiatique de ces enjeux et de surveillance par la société civile.

MIGRANTS “SANS-PAPIERS” ET DEMANDEURS D'ASILE DÉBOUTÉS

Les personnes entrant sur le territoire européen sans visa valide, y demeurant après que leur visa ait expiré sans avoir introduit une nouvelle demande ou qui ne sont pas éligibles à l'asile, bénéficient de la protection de leurs droits fondamentaux⁴⁰ et l'action européenne les concernant doit respecter la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Un rapport de 2013 réalisé par l'Agence européenne des droits fondamentaux a mis en évidence le manque d'indication détaillée de la directive « Retour » pour garantir les droits des personnes non-renvoyées. Cela a donné naissance à des classifications de résidence et a causé des divergences importantes dans l'accès aux droits fondamentaux. Ce rapport a

³⁴ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/reception-conditions/index_en.htm

³⁵ <http://www.asylumineurope.org/reports/country/italy/reception-conditions/access-forms-reception-conditions/forms-and-levels>

³⁶ <https://www.washingtonpost.com/world/europe/germany-unnerved-by-scores-of-xenophobic-attacks-against-refugees/2015/0>

³⁷ <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/82-detention.html>

³⁸ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/reception-conditions/index_en.htm

³⁹ <http://www.euroalter.com/projects/open-access-now>

⁴⁰ http://bookshop.europa.eu/fr/les-droits-fondamentaux-des-migrants-en-situation-irr-guli-re-dans-l-union-europ-enne-pbTK3012815/?CatalogCategoryID=_kaep2OwrVMAAAE8WAtiz3EK

aussi souligné l'existence de fossés entre Etats membres concernant la protection des droits fondamentaux des migrants « sans-papiers » : certaines mesures de mise en œuvre ont eu un effet négatif sur ces personnes en entraînant des situations d'exploitation professionnelle, de logements précaires et insalubres. Enfin, il a mis en avant la diversité des approches entre Etats concernant l'accès aux soins, certains limitant les soins médicaux aux urgences tandis que d'autres fournissaient une prise en charge médicale complète, et à l'éducation.