élections européennes

memorandum — juin 2009

CIRÉ

Table des matières

Introduction 5

Pour un accès au territoire européen qui garantisse la possibilité de demander une protection internationale 6

Pour une réforme en profondeur du règlement Dublin II 7

Pour un bureau européen d'aide comme outil efficace de protection internationale 8

Pour une harmonisation des normes minimales de la directive « qualification » 9

Pour une politique d'accueil conforme à la dignité humaine 10

Pour un droit de regard sur les pratiques d'enfermement des étrangers en centres fermés 11

Pour en finir avec la détention des demandeurs d'asile en centres fermés 12

Pour l'extension de la directive sur le statut des résidents de longue durée aux bénéficiaires de protection internationale 13

Pour un cadre européen respectueux des droits des travailleurs ressortissants des pays tiers 14

Pour un retour volontaire digne, libre et durable 17

Pour un contrôle accru des retours forcés 18

Pour la mise en œuvre de politiques d'intégration dans le cadre des instruments développés par l'Union 19

Introduction

Le CIRÉ a été créé par de grandes organisations s'intéressant aux questions migratoires et au droit d'asile en 1954, au lendemain de la ratification par la Belgique de la Convention de Genève.

Il a alors reçu mandat de développer des actions susceptibles de favoriser l'intégration des migrants arrivant sur le territoire belge et de formuler des revendications et propositions politiques susceptibles d'alimenter les politiques publiques d'intégration mais aussi les politiques de protection et d'immigration.

Tout au long des années qui ont suivi, il a poursuivi son implication à ce double niveau : implication dans des actions de terrain et implication dans le travail d'analyse et de propositions politiques, l'un nourrissant l'autre.

C'est toujours à partir de cette double logique que nous avons dégagé les constats et rédigé les recommandations que vous trouverez dans les pages qui suivent. Ils reposent sur une expertise au quotidien.

Bonne lecture.

Fred Mawet
Directrice du CIRÉ

Pour un accès au territoire européen qui garantisse la possibilité de demander une protection internationale

Constats

Depuis quelques années, l'Union européenne s'est engagée dans l'élaboration d'une politique commune d'asile et d'immigration. Si l'harmonisation des politiques d'asile était essentielle, force est de constater que l'Union européenne n'a eu de cesse de multiplier les mesures sécuritaires de gestion des flux migratoires autour de ses frontières : renforcement des exigences en matière de visa, du contrôle des frontières extérieures, de la coopération policière...

Pressée de fermer ses frontières à l'immigration « non choisie » et d'internationaliser la question de la protection des réfugiés, l'Union européenne a également mis en place un arsenal de mesures d'externalisation de l'asile qui limitent l'accès des personnes en quête de protection à son territoire et à la protection internationale : programmes de protection régionaux, procédures d'entrée protégée, prise en charge du contrôle des frontières européennes par les pays voisins en échange de soutiens policier, logistique et financier[1]. À côté de cela, nulle part dans le cadre institutionnel ou le programme de travail de FRONTEX, agence européenne chargée de coordonner les dispositifs de contrôle aux frontières extérieures, il n'est fait référence au droit d'asile ou aux droits fondamentaux. Enfin, le « Pacte européen sur l'immigration et l'asile »[2], adopté le 16 octobre 2008 par le Conseil européen, confirme malheureusement cette tendance.

Recommandations

Les instruments d'externalisation de l'asile risquent de remettre en cause les fondements du droit international des réfugiés et en particulier le droit de quitter son pays. Ces instruments ne doivent pas devenir un substitut à l'accueil et à la protection internationale en gardant hors des frontières européennes, dans des pays qui ne sont pas en mesure de leur garantir une protection, des personnes fuyant des persécutions individuelles ou des violence graves.

Le CIRÉ demande donc :

- que les opérations menées par FRONTEX n'empêchent pas les personnes en quête de protection de faire valoir leurs droits et donc respectent le principe de non refoulement ;
- que FRONTEX fournisse des données précises sur le nombre de demandeurs d'asile interpellés et sur le sort des personnes refoulées ;
- que FRONTEX mène des opérations de sauvetage des personnes en situation de détresse qui arrivent sur le territoire européen ;
- de limiter ou à tout le moins d'encadrer la possibilité pour les États de conclure des accords bilatéraux en matière d'immigration et d'asile.

1 Maroc, Lybie, Algérie, Sénégal, etc.
2 Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, 24 septembre 2008 (Doc. 13189/08 ASIM 08)

Pour une réforme en profondeur du règlement Dublin II

Constats

Le système mis en place par le règlement Dublin II, visant à déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile et à prévenir le risque de demandes multiples, ne garantit pas l'accès à une procédure équitable pour tous les demandeurs d'asile. La pratique au sein des États membres a en effet fait apparaître de nombreux dysfonctionnements et des écarts importants, entre les États, dans les conditions d'accueil des demandeurs d'asile en procédure et dans la reconnaissance d'un besoin de protection. Le système tel qu'il existe actuellement fait également peser de trop lourdes responsabilités sur les États membres et en particulier sur les nouveaux États signataires dont le territoire constitue souvent une des portes d'entrée dans le territoire de l'Union[3].

En réponse à l'évaluation de la Commission européenne du 6 juin 2007 et parallèlement à la refonte du règlement Eurodac et de la directive sur les conditions d'accueil, le Parlement européen et le Conseil envisagent, dans une proposition du 3 décembre 2008, une refonte du système Dublin[4].

Recommandations

Les transferts de personnes concernées par la réglementation Dublin impliquent souvent une absence de réel examen de la demande d'asile et du besoin de protection[5]. Des écarts importants existent également entre États membres dans les conditions d'accueil des demandeurs d'asile en procédure et dans la reconnaissance d'un besoin de protection (allant de 80 % de reconnaissance dans certains États à quasiment 0 % dans d'autres). Il convient donc de réformer au plus vite le système Dublin.

Le CIRÉ demande donc que les éléments suivants, envisagés dans la proposition de refonte du règlement Dublin II, soient effectivement adoptés :

- étendre le champ d'application du règlement aux demandeurs et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire ;
- empêcher toute détention des demandeurs d'asile pendant la détermination de l'État responsable ;
- interdire toute détention des mineurs d'âge ;[6]
- faciliter la réunion des membres d'une même famille dispersés sur le territoire de différents États membres au delà des conjoints et des enfants mineurs ;
- octroyer un droit de recours effectif et suspensif contre la décision de transfert vers un autre État membre ;[7]
- suspendre les transferts Dublin lorsqu'il y a des raisons de craindre que le demandeur ne bénéficiera pas de normes de protection suffisantes dans l'État membre responsable en matière d'accueil et d'accès à la procédure d'asile ;[8]
- veiller à ce que les personnes concernées aient un accès effectif à l'aide juridique dès le début de la procédure.[9]

3 J. Barrot, « L'Asile, un devoir pour l'Europe », Assemblée générale biannuelle de ECRE, 30 Octobre 2008, Paris

4 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil, 3 décembre 2008, COM (2008) 820 final

5 « Sharing Responsibility for Refugees Protection in Europe : Dublin Reconsidered », European Coucil on Refugees and Exiles (ECRE), March 2008

6 L'article 27 de la proposition interdit la détention des MENA mais l'autorise pour les autres mineurs

7 L'article 26 al.3 prévoit qu'il appartient à la juridiction de décider de suspendre ou non le transfert

8 Article 31 alinéa 2 de la proposition

9 Article 26 alinéa 5 de la proposition et 27 alinéa 9 en cas de rétention

Pour un bureau européen d'aide comme outil efficace de protection internationale

Constats

Au cours du premier trimestre 2009, le bureau européen d'appui en matière d'asile, envisagé en avril 2008 lors du Conseil « Justice et Affaires intérieures », devrait voir le jour. Ce bureau serait chargé de coordonner toutes les activités de coopération et d'apporter une assistance pratique aux États membres pour l'examen des demandes d'asile. Il assisterait également les États membres dont le système d'asile national est soumis à des pressions particulières, notamment en raison de leur situation géographique, en mettant à leur disposition des équipes d'experts en matière d'asile ou en coordonnant et en évaluant les possibilités de transfert de demandeurs d'asile vers un autre pays européen.

Recommandations

Le bureau d'aide européen en matière d'asile devra avoir des missions et un mandat clairement définis et exercer ses missions dans la plus grande transparence. Il devrait également avoir pour objectif, dans l'exercice de sa mission, de tendre à des standards plus élevés en matière de protection.

Le CIRÉ demande donc plus précisément :

- de veiller à ce que le bureau collabore avec le H.C.R. comme celui-ci en a fait la demande, ainsi qu'avec d'autres organisations actives en matière de défense des droits des réfugiés ;
- de veiller à ce qu'il fasse rapport au Parlement européen et publie ses rapports ;
- de veiller à ce que le bureau garde une indépendance dans l'exécution de son mandat par rapport aux États membres et aux autres institutions européennes.

Pour une harmonisation des normes minimales de la directive « qualification »

Constats

La directive « qualification » avait pour objectifs de donner une définition commune des bénéficiaires de protection internationale, de fixer des critères communs pour la reconnaissance du statut de réfugié et de protection subsidiaire et de garantir des droits minimaux attachés aux différents statuts. Force est de constater que, dans la pratique, des différences d'interprétation importantes sont apparues entre États membres dans l'application de cette directive. « Ainsi, en Autriche, Belgique, Suède ou Italie, les décisions positives représentent plus de 25 % des décisions prises tandis qu'en Slovaquie, Grèce ou Slovénie, elles ne représentent que 3 % »[10]. Les différences constatées concernent également les catégories de protection accordées et les droits qui en résultent.

Recommandations

Après les réformes de la directive « accueil » et du système Dublin, la Commission, a annoncé qu'elle envisagerait des amendements visant à clarifier les conditions relatives à la protection subsidiaire et au renforcement des droits qui y sont attachés, ainsi que des précisions relatives aux notions de « protection par un parti » et de « protection à l'intérieur du pays ». Afin de tendre à des standards plus élevés en matière de protection internationale, il est indispensable que tous les bénéficiaires de protection internationale aient accès aux mêmes droits notamment en matière d'accès au marché du travail, aux soins de santé, de regroupement familial, etc.

Le CIRÉ demande donc plus précisément :

- de veiller à ce que les amendements annoncés confèrent le même statut et les mêmes droits aux bénéficiaires de la protection subsidiaire qu'aux réfugiés reconnus ;
- de prévenir les risques de restriction du champ d'application de la Convention de Genève en rappelant que la protection subsidiaire ne doit être accordée que dans les cas où les personnes ne répondent pas aux critères de la Convention de Genève.

10 J. Barrot, « L'Asile, un devoir pour l'Europe », Assemblée générale biannuelle de ECRE, 30 Octobre 2008, Paris

Pour une politique d'accueil conforme à la dignité humaine

Constats

La directive 2003/9/CE édicte des normes minimales en matière d'accueil des demandeurs d'asile, apatrides ou ressortissants de pays tiers et de leurs familles, visant à leur garantir un accueil compatible avec la dignité humaine et des conditions de vie comparables d'un État membre à l'autre.

Celle-ci donne une large autonomie aux États membres, ce qui a mené à une grande disparité de transposition et de mise en œuvre. Des lacunes sont constatées dans plusieurs États de l'Union européenne, que ce soit en termes de qualité de l'accueil ou en termes d'accès à celui-ci. Ainsi, certains pays excluent des catégories de demandeurs d'asile du champ d'application de la directive. En Belgique, par exemple, c'est le cas des demandeurs d'asile en centre fermés.

Enfin, la directive ne s'applique qu'aux ressortissants de pays tiers ayant formellement introduit une demande de protection. Elle exclut donc les ressortissants européens et les personnes qui n'ont pas été en mesure d'introduire une demande en ce sens ou dont la demande n'a pas été enregistrée de manière adéquate.

Recommandations

Le CIRÉ demande au Parlement et au Conseil européen de prendre les mesures réglementaires et d'appui utiles pour que[11] :

- toute personne qui introduit une demande de protection soit accueillie dans le respect de la directive accueil ;
- le droit à l'accueil inclue un accompagnement individuel global et de qualité favorisant le bien-être et l'autonomie de la personne ainsi que son intégration dans le pays d'accueil ;
- les personnes accueillies bénéficient de droits comparables à ceux des nationaux, en particulier en matière de soin de santé, d'accès à la scolarité, de liberté de circulation et d'accès au marché du travail et aux formations ;
- il soit pleinement tenu compte de la vulnérabilité des personnes, la notion de vulnérabilité devant être définie de manière large et flexible et des normes minimales en matière d'identification des personnes vulnérables devant être définies ;
- le droit à l'accueil soit un droit fondamental et inaliénable, ce qui implique, d'une part, de rendre exceptionnelles les possibilités de retirer, totalement ou partiellement, le bénéfice de l'accueil, les personnes concernées devant toujours avoir accès à des voies de recours juridiques et ces recours devant être suspensifs.

11 Recommandations qui rejoignent celles de ECRE, voir www.ecre.org Resources Policy papers Reception directive : ECRE's proposals for revision

Pour un droit de regard sur les pratiques d'enfermement des étrangers en centres fermés

Constats

Depuis plusieurs années, les centres fermés pour étrangers se sont multipliés au sein des États membres de l'Union européenne et à leurs frontières[12]. Ces centres de détention administrative existent dans tous les pays de l'Union européenne et sont souvent à l'origine de violations des droits fondamentaux des détenus. La « directive retour[13] » votée par le Parlement européen, en rendant possible des détentions administratives d'étrangers pendant dix-huit mois ou en autorisant, pour de telles durées, la détention d'enfants, n'a fait qu'entériner cette tendance.

La principale violation des droits humains est celle du droit à la liberté. Lorsqu'il s'agit de migrants, l'utilisation de la détention administrative, pour des périodes parfois très longues, s'est banalisée, sans que les migrants qui y sont détenus puissent faire valoir efficacement leurs droits.

Le Parlement européen a voté récemment un rapport sur la « situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne » dans lequel il a constaté cette évolution en exprimant sa « préoccupation » face au fait que « depuis quelques années, le nombre de centres de rétention pour étrangers s'est multiplié »[14].

Une étude comparative des centres fermés pour étrangers en Europe, commandée par le Parlement européen a souligné le « caractère pathogène de l'enfermement », « l'application de régimes de type carcéral qui conduit à criminaliser des personnes n'ayant commis aucune infraction pénale », le « défaut d'accès des détenus à des informations sur leurs droits à une aide juridique »[15]. Ce même rapport critiquait le manque d'accès des O.N.G. et autres acteurs extérieurs dans ces centres.

12 Voir http://www.migreurop.org/IMG/pdf/L_Europe_des_camps_-_version_4_-_Fr.pdf

13 Directive relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier »

14 Résolution du Parlement européen du 14 janvier 2009 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne 2004-2008. Paragraphe 108.

15 Conditions des ressortissants de pays tiers retenus dans des centres, avec une attention particulière portée aux services et moyens en faveur des personnes aux besoins spécifiques au sein des 25 États membres de l'Union Européenne, consultable sur http://www.cimade.org/uploads/File/admin/Gianni_Rufini_2007_Rapport_final_PE.pdf

Recommandations

Détention administrative des étrangers

Dans l'attente de pouvoir mettre fin à l'enfermement des migrants, nous nous référons aux recommandations adressées par l'association Migreurop[16] dans le cadre de sa campagne pour un « droit de regard dans les lieux d'enfermement ». Certaines de ces recommandations ont été inscrites dans la résolution du Parlement européen sur la « situation des droits fondamentaux » :

- autoriser l'accès aux associations dans les lieux de détention en le réglementant de façon à en faire un droit et non une tolérance de certains États,
- mettre en place un mécanisme de contrôle de la situation dans ces lieux de détention, tant dans les États membres que dans les pays avec lesquels l'Union européenne a passé des accords migratoires, par le biais notamment de visites régulières d'organisations indépendantes des États membres, et la présentation de rapports – au moins annuels – au Parlement européen sur la situation dans ces lieux d'enfermement,
- imposer aux États membres de garantir aux migrants détenus un accès effectif à un système de défense des droits des étrangers détenus indépendant des autorités nationales.

Directive retour

Malgré l'adoption formelle de la directive européenne relative au retour de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière, nous sommes toujours persuadés que la plupart de ses dispositions sont néfastes. Elles sont calquées sur les plus mauvaises pratiques des États membres de l'Union européenne. Voilà pourquoi nous demandons aux députés européens, dans le cadre d'une future évaluation de cette directive, d'insister pour que les points suivants soient amendés :

- Absence de recours automatique devant une juridiction contre une décision administrative de détention
- Durée de détention de dix-huit mois
- Détention des familles avec enfants

16 Migreurop est un réseau de 32 associations de défense des droit des étrangers de pays européens et non européens lorsque des politiques européennes ont des impacts dans ces pays.

Pour en finir avec la détention des demandeurs d'asile en centres fermés

Constats

Des demandeurs d'asile sont régulièrement détenus dans certains centres fermés pour étrangers, notamment dans le cadre de l'application du règlement Dublin. Ils ne peuvent en aucun cas suivre une procédure de qualité dans des centres fermés. Il est de plus en plus difficile pour un étranger de venir demander l'asile en Europe : amendes aux transporteurs, contrôles accrus des visas, présence d'officiers de liaison de pays européens dans les pays d'origine. La détention vise certainement le même objectif que tous ces contrôles préalables : décourager l'immigration clandestine. De cette lutte contre les migrants clandestins résulte une difficulté accrue pour les demandeurs d'asile de parvenir sur le territoire européen.

En pratiquant de manière généralisée la détention des demandeurs d'asile à la frontière et en multipliant les possibilités de détention des demandeurs d'asile sur le territoire, les États de l'Union européenne s'éloignent d'un principe fondamental de la Convention de Genève exprimé en son article 31 selon lequel les demandeurs d'asile ne devraient pas être sanctionnés du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers. Ces principes ont été rappelés à plusieurs occasions par le Haut Commissariat aux réfugiés « en tant que principe général, les demandeurs d'asile ne devraient pas être détenus[17] ».

La Commission européenne a émis le 3 décembre 2008 de nombreuses propositions de réformes de règlements européens : directive sur l'accueil des demandeurs d'asile, règlement Dublin ou encore Eurodac[18]. Dans sa proposition de réforme de la directive sur l'accueil des demandeurs d'asile, les abus en matière de détention des demandeurs d'asile semblent avoir été, en partie, pris en compte. Le nouveau texte proposé stipule en son article 8 que « les États membres ne peuvent placer une personne en rétention au seul motif qu'elle demande une protection internationale[19] ». En Belgique, les demandeurs d'asile sont automatiquement détenus lorsqu'ils déposent une demande à la frontière, et le nombre de demandeurs d'asile détenus pour organiser leur transfert en application du règlement Dublin n'a cessé d'augmenter ces dernières années, sans même parler des dernières réformes de la procédure d'asile qui ont abouti à la multiplication des hypothèses de détention de demandeurs d'asile pour des durées plus longues. La refonte de textes aussi importants aura donc un réel impact en Belgique. Cette proposition de la Commission sera adoptée selon la procédure de co-décision. Le rôle du Parlement européen sera donc primordial.

Recommandations

Le CIRÉ demande plus précisément aux parlementaires européens d'être extrêmement vigilants lors de la discussion des textes proposés par la Commission européenne. Ce moment offre la possibilité de diminuer considérablement le recours à la détention des demandeurs d'asile.

Il devrait s'agir avant tout de :

- inscrire le principe de non détention des demandeurs d'asile dans la nouvelle directive « accueil », en ce compris les demandeurs d'asile qui arrivent aux frontières de l'Union européenne ;
- s'assurer, à tout le moins, que les ambitions du texte proposé par la Commission ne soient pas revues à la baisse par le Conseil des ministres de l'Union européenne ;
- veiller à ce que la réforme du règlement Dublin stipule clairement que la détention des demandeurs d'asile dans le cadre de l'application de ce règlement, soit proscrite.

17 Principes directeurs du HCR sur les critères et les normes applicables quant à la détention des demandeurs d'asile. Ou encore excom 44 « detention of refugees and asylum seekers ».

18 Système de comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile et des immigrants clandestins afin de déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile.

19 Proposition de directive relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (refonte). COM (2008). 815 final. 3 décembre 2008

Pour l'extension de la directive sur le statut des résidents de longue durée aux bénéficiaires de protection internationale

Constats

La proposition de directive du Conseil modifiant la directive relative au statut de « résident de longue durée » afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale a été examinée en juin 2008 lors du Conseil « Justice et Affaires intérieures »[20]. Dans une résolution de novembre 2008, le Parlement européen exhortait le Conseil à parvenir à un accord. Malheureusement, lors du Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008, cette question n'a pas été mise à l'ordre du jour.

Recommandations

Le CIRÉ considère qu'il est essentiel d'étendre le champ d'application de la directive relative au statut des résidents de longue durée aux bénéficiaires de protection internationale afin de mettre un terme aux discriminations en matière de droit de séjour et de mobilité dont ils sont victimes. Les bénéficiaires de protection internationale doivent pouvoir, comme les résidents de longue durée, bénéficier, après une période durable de séjour légal ininterrompu, d'un statut qui leur donne accès notamment à une égalité de traitement avec les citoyens européens dans les domaines économique et sociaux, à l'assistance sociale minimum, aux mêmes conditions d'accès à l'emploi salarié et non salarié, à la protection renforcée contre l'expulsion et à l'égalité de traitement en matière d'éducation.

Le CIRÉ demande donc plus précisément :

- de soutenir l'extension du champ d'application de la directive relative au statut des « résidents de longue durée » aux bénéficiaires de protection internationale ;
- de veiller à ce que le Conseil parvienne à un accord sur ce texte.

20 Proposition de directive du Conseil du 6 juin 2007 modifiant la directive 2003/109/CE afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires de protection internationale

Pour un cadre européen respectueux des droits des travailleurs ressortissants des pays tiers

Constats

La Commission recherche, depuis le Conseil européen de Tampere de 1999, un accord en matière de règles communes d'immigration économique. En 2001, la Commission propose une directive globale en matière de politique de migration et d'asile qui portait sur les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante. Toutes les institutions de l'Union européenne avaient rendu un avis favorable mais les états membres n'ont pas avalisé ce projet au sein du Conseil. Il a été officiellement retiré en 2006.

Entre temps, la Commission Européenne a présenté le Programme d'action relatif à l'immigration légale fin 2005[21]. Ce programme propose, d'une part, de définir des conditions d'admission applicables à certaines catégories de migrants (travailleurs hautement qualifiés ou « carte bleue », travailleurs saisonniers, stagiaires rémunérés et personnes transférées temporairement par leur société) dans quatre propositions législatives spécifiques et, d'autre part, à établir le cadre général d'une approche équitable et fondée sur le respect des droits en matière de migration des travailleurs. En parallèle de ce programme d'action sur l'immigration légale, le Conseil des ministres proposait en 2007 une directive afin de lutter contre l'immigration illégale en s'attaquant aux employeurs de « sans-papiers ».

Par ailleurs, le Pacte sur l'immigration, signé en novembre 2008, traduit la volonté de la présidence française et la position de l'UE de maîtriser davantage les flux migratoires et consacre l'approche essentiellement économique et sécuritaire avec une vision à court terme. Le document qui a été signé par les ministres des affaires étrangères de l'Union européenne entend organiser, d'une part, « l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil déterminés par chaque État membre et favoriser l'intégration » et, d'autre part, « lutter contre l'immigration irrégulière, notamment en assurant le retour dans leur pays d'origine ou vers un pays de transit, des étrangers en situation irrégulière »[22].

Par ailleurs, nous déplorons que la Présidence française ait inscrit la directive « Carte bleue » pour les travailleurs hautement qualifiés ainsi que la directive sur les sanctions à l'encontre des employeurs dans ses priorités et délaisse la directive sur les droits qui devraient constituer le socle de base de tous les travailleurs étrangers. Nous plaidons pour que la directive sur les droits avance dans les plus brefs délais et que celle-ci concerne tous les travailleurs étrangers des pays tiers dont ceux qui bénéficieraient aussi d'une « carte bleue », travailleurs saisonniers, etc.

21 Communication de la Commission : Programme d'action relatif à l'immigration légale (2005) : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0669:FIN:FR:PDF

22 Conseil de l'Union Européenne, Pacte européen sur l'immigration et l'asile, 24 septembre 2008

Recommandations

Directive[23] sur les droits des travailleurs ressortissants des pays tiers

Cette directive vise à répondre au programme d'action relatif à l'immigration légale. Elle doit offrir un statut juridique sûr aux travailleurs issus de pays tiers déjà admis, conformément à la philosophie générale de l'agenda de Lisbonne[24]. Elle instaure une simplification procédurale en matière de permis de travail et de titre de séjour pour ces travailleurs.

Le CIRÉ[25] demande que :

- la législation européenne en matière de migration s'adresse à l'ensemble des ressortissants de pays tiers, évitant les préférences ou privilèges généraux. Il est donc essentiel que la directive sur les droits reste un instrument cadre s'appliquant à l'ensemble des ressortissants de pays tiers, comptant un nombre limité d'exceptions ;
- cette directive soit adoptée avant les directives spécifiques qui réglementeront l'accès de groupes spécifiques d'immigrants ;
- le champ d'application de cette directive garantisse le principe d'égalité de traitement entre travailleurs nationaux et étrangers au niveau des rémunérations

23 Texte de la directive européenne sur les droits des travailleurs ressortissant des pays tiers : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0638:FIN:FR:PDF

24 L'objectif de cette stratégie fixé par le Conseil européen de Lisbonne est de faire de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Les champs de réforme sont l'innovation comme moteur du changement, l'« économie de la connaissance » et le renouveau social et environnemental.

25 Nous nous basons sur les revendications de la CES (Confédération Européenne des Syndicats)

et des conditions de travail, notamment à l'égard des travailleurs vulnérables comme les travailleurs saisonniers ;

- la proposition de cette directive ne doit pas autoriser les États membres à limiter le droit à l'égalité de traitement en ce qui concerne le travail et la liberté d'association aux travailleurs qui ont un emploi. Le raisonnement de la Commission consiste à dire que la plupart des droits énoncés dans l'article 12 de la proposition doivent être exercés par définition dans l'emploi. Or, cela risque de laisser des travailleurs dans une situation d'insécurité juridique à des moments particuliers comme la sélection et le recrutement, lors d'un litige avec un employeur, etc.

- cette directive soit conforme aux conventions de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) déjà ratifiées par les États membres relative à l'ensemble des travailleurs d'un pays mais plus particulièrement celles qui mentionnent les droits des travailleurs migrants.

Directive « blue card »[26]

Cette directive cherche notamment à améliorer la capacité de l'Union européenne à attirer les travailleurs hautement qualifiés des pays-tiers. Elle entend plus particulièrement répondre efficacement et rapidement aux fluctuations de la demande de main-d'œuvre immigrée hautement qualifiée et établir des conditions identiques dans toute l'Union européenne afin de faciliter et d'harmoniser l'admission de cette catégorie de travailleurs.

Le CIRÉ demande que :

le champ d'application de la directive s'applique tant aux personnes titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur qu'aux personnes qui possèdent une expérience professionnelle équivalente. La validation des compétences ou la valorisation des acquis de l'expérience devraient être sanctionnées par un diplôme moyennant une évaluation des qualifications de la personne ou la réalisation d'un module de formation complémentaire.

- cette directive présente l'intérêt de coordonner les compétences en matière de séjour et de travail. Toutefois, nous recommandons que les ministères de tutelle sur cette question dans les États membres soient davantage focalisés sur les aspects socio-économiques et non pas exclusivement sur les aspects sécuritaires de la migration économique.

Directive sanctions aux employeurs

Le Parlement européen a voté le 4 février 2009 le compromis passé avec le Conseil des ministres sur une proposition de directive visant à lutter contre l'immigration illégale en s'attaquant aux personnes qui emploieraient des « sans-papiers ». Cette directive indique qu'« un des facteurs qui encouragent l'immigration clandestine dans l'Union européenne est la possibilité de trouver du travail. Cette proposition vise à réduire ce facteur d'attraction en s'attaquant à l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'Union européenne »[27].

Le CIRÉ recommande que :

- cette directive garantisse concrètement à ces travailleurs la possibilité de déposer plainte et de bénéficier d'un titre de séjour temporaire le temps d'obtenir le paiement des salaires impayés afin de protéger les travailleurs étrangers les plus vulnérables tels que les sans-papiers ;

- le principe de responsabilité de l'entreprise donneur d'ordre vis-à-vis de l'entreprise sous-traitante par rapport à l'emploi de travailleurs sans-papiers soit élargi à l'ensemble de la chaîne des entreprises sous-traitantes. La mesure actuelle prévue par la directive est largement insuffisante et n'enrayera pas le processus d'exploitation en cascade des travailleurs clandestins.

Proposition de directive sur les travailleurs saisonniers

« L'objectif est de fournir la main-d'œuvre nécessaire aux États membres tout en accordant en même temps aux migrants concernés un statut légal sûr et des perspectives de travail régulier, en protégeant ainsi une catégorie particulièrement faible de travailleurs et en contribuant aussi au développement des pays d'origine »[28].

Cette directive fait partie des catégories visées par le Programme d'action relatif à l'immigration légale de 2005. Cette directive est en cours de discussion au sein des instances européennes mais à l'heure actuelle aucune version provisoire n'a été rendue publique. Dès lors, nous ne pouvons émettre de recommandations concrètes mais il est clair que l'enjeu principal de ce texte est la garantie que les droits de base des travailleurs saisonniers, à l'image de ce qui se fait pour les travailleurs hautement qualifiés.

26 Proposition de Directive « blue card » : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0637:FIN:FR:PDF

27 Proposition de Directive « sanctions » : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0249:FIN:FR:PDF

28 Communication de la Commission sur le Programme d'action relatif à l'immigration légale : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0669:FIN:FR:PDF

Pour une reconnaissance de la situation des personnes vivant sans droits protégés sur le territoire de l'Union européenne

Constats

La pratique des États membres en matière de régularisation est diverse. Constatant que certains pays envisagent la mise en place de cadres nationaux assortis de critères généraux de régularisation, la Commission avait annoncé, dans une communication de 2006 sur la lutte contre l'immigration clandestine[29], le lancement d'une étude sur les pratiques actuelles en matière de régularisation dans les États membres qui pourrait servir de base aux futures discussions sur le sujet et sur la question de savoir s'il y a lieu d'établir un cadre juridique et des critères communs de régularisation.

Cette étude, réalisée par ICMPD (International Centre for Migration Policy Development) et parue en janvier 2009[30], fait le constat que les programmes et mécanismes de régularisation mis en œuvre au sein des États membres ont souvent permis de combler les lacunes du système européen d'asile. Elle dénonce également les déficiences et la rigidité de la réglementation en matière de regroupement familial (au vu des motifs de régularisation souvent basés sur l'existence de liens familiaux).

Le nombre de personnes vivant et travaillant sans droits protégés, parfois depuis de nombreuses années, sur le territoire des États membres de l'Union européenne ne cesse de croître. Partant du constat du besoin de main d'œuvre croissant au sein de l'Union, les institutions européennes envisagent l'ouverture du marché du travail à de nouveaux migrants. Mais, avant de faire venir de nouveaux migrants, le CIRÉ rappelle qu'il est préférable de donner une chance d'accéder légalement au marché du travail aux personnes qui vivent déjà sur le territoire européen et qui contribue la plupart du temps à notre économie.

Recommandations

Le CIRÉ demande donc :

- d'arrêter de nier l'existence et la réalité de la situation des personnes vivant sans droits protégés sur le territoire de l'Union européenne ;
- de poursuivre le travail d'évaluation des programmes de régularisation mis en œuvre au sein des États membres ;
- d'encourager les États à élaborer des politiques officielles et permanentes de régularisation afin de mettre un terme à l'insécurité juridique et à l'arbitraire ;
- de tendre à des standards élevés si des critères communs de régularisation devaient être envisagés (longues procédures, maladie grave, impossibilité de retour et attaches durables).

29 Communication de la Commission européenne sur la lutte contre l'immigration clandestine, 2006, COM(2006)0402

30 ICMPD, Regularisations in Europe, Vienna, January 2009: http://research.icmpd.org/1184.html#c2547

Pour un retour volontaire digne, libre et durable

Constats

La directive 2008/115/CE, communément appelée directive retour, aborde le retour volontaire comme une manière possible d'obtempérer à une obligation de retour.

Le pacte européen sur l'immigration et l'asile[31], prévoit de lutter contre l'immigration irrégulière en assurant le retour, de préférence de manière volontaire, dans leur pays d'origine ou vers un pays de transit des étrangers en situation irrégulière. Il prévoit également d'inviter les États membres à se doter de dispositifs incitatifs concernant l'aide au retour volontaire. Il prévoit enfin de conclure des accords de réadmission avec les pays d'origine et de transit.

Recommandations

Le CIRÉ demande de viser, d'une part, à favoriser une approche globale de la réintégration par un accompagnement de qualité et, d'autre part, à garantir la sécurité, les droits et la liberté de choix des personnes concernées ainsi que la durabilité de leur réintégration.[32]

Pour cela, le CIRÉ demande en particulier :

- de garantir la transparence des accords de réadmission et leur conformité aux droits fondamentaux ;[33]
- d'imposer l'évaluation systématique et préalable des risques encourus en cas de retour et le suivi, pendant un temps déterminé, de la situation sécuritaire des personnes retournées ;
- d'accorder obligatoirement une protection en cas de risques sérieux d'atteinte à la vie, à la sécurité ou aux droits fondamentaux ;
- de garantir une information complète, accessible et de qualité quant aux programmes d'aide au retour volontaire, aux droits et devoirs de la personne, aux alternatives qui lui sont ouvertes et à la situation dans le pays de retour ;
- de garantir une aide juridique et sociale indépendante, gratuite et de qualité ;
- de garantir les conditions matérielles de la réussite du retour (délai de préparation suffisante, aide financière adéquate, titre de séjour illimité dans le pays de retour) ;
- de mettre en place des mécanismes de consultation et de concertation avec les O.N.G., d'une part, et avec les autorités des pays de retour, d'autre part.

31 http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/08/st13/st13440.fr08.pdf
32 Lire aussi http://www.ecre.org/files/return.pdf
33 Voir à ce sujet, la lettre ouverte adressée par Migreurop aux présidents de la Commission et du Conseil : http://www.migreurop.org/article1348.html

Pour un contrôle accru des retours forcés

Constats

La directive « retour » traite essentiellement de la détention et des procédures visant au retour des étrangers en situation irrégulière. Le moment de l'expulsion, souvent sans contrôle externe, n'est pas abordé dans cette directive. Une mesure qui a suscité l'émotion de la société civile a été adoptée dans le cadre de cette directive : l'interdiction de réadmission sur le territoire européen d'un étranger ayant fait l'objet d'une expulsion forcée. Hormis cette mesure particulièrement stigmatisante et dangereuse, notamment au regard des risques de violation du principe de non-refoulement, il existe peu de règlements contraignants concernant le retour forcé au niveau communautaire. Seule une décision du Conseil des ministres « relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement » a été adoptée[34]. Une décision qui ne se souciait que peu du respect des droits fondamentaux des étrangers expulsés. On constate donc que les États ont une marge de manœuvre assez large pour appliquer les décisions d'expulsion et que dans la plupart de ces États les personnes qui sont l'objet d'une décision d'expulsion ont peu de possibilités de faire valoir leurs droits en cas de brutalités pendant l'expulsion.

Pourtant, l'objectif de « lutte contre l'immigration clandestine » et des retours forcé est un pilier essentiel de la politique de l'Union européenne en matière d'immigration. Cet objectif est rappelé dans le « pacte sur l'asile et l'immigration » proposé par la présidence française et adopté à l'unanimité par les vingt-sept États membres. Le contrôle de l'immigration irrégulière est un des cinq grands engagements auxquels les États signataires ont adhéré. Parmi les outils permettant de mettre en place cet objectif, on trouve à nouveau la proposition d'organiser des retours forcés, à travers des vols conjoints.

Il n'est pas prévu que le Parlement européen soit appelé à légiférer sur le sujet du retour forcé lors de la prochaine législature. Nous le déplorons et nous demandons que les parlementaires se saisissent de ce sujet sensible.

Recommandations

Le CIRÉ demande donc :

- de faire pression, autant que faire se peut, pour amender la directive retour, en supprimant l'article 11 relatif à l'interdiction de réadmission ;
- d'œuvrer à l'interdiction des vols groupés, conjoints, organisés par les États membres de l'Union européenne car ceux-ci s'apparentent selon nous à des expulsions collectives pourtant strictement interdites par la Convention européenne des droits de l'homme (Article 4 du protocole 4 à la convention) ;
- de se pencher sur la question des retours forcés, au regard du respect des droits de l'homme. Il s'agit notamment d'inclure dans les diverses dispositions adoptées par l'Union européenne, les vingt principes directeurs sur le retour forcé du Conseil de l'Europe[35]. Ce texte, référence en la matière, ignoré par les institutions européennes, propose une série de mesures garantissant un meilleur respect des droits des personnes expulsées ;
- d'obliger à évaluer avant le retour les risques encourus en cas de retour et assurer, pendant un temps déterminé, un monitoring de la situation sécuritaire de la personne une fois celle-ci retournée.

34 Décision 2004/573/CE du 29 avril 2004

35 http://www.coe.int/t/dg3/migration/Source/20_Guidelines_Forced_Return_fr.pdf

Pour la mise en œuvre de politiques d'intégration dans le cadre des instruments développés par l'Union

Constats

Pour la Commission européenne, l'intégration a pris une place de plus en plus importante dans les programmes européens[36]. Dans son « Programme commun pour l'intégration »[37], celle-ci envisage une approche globale de l'intégration basée sur deux axes : le rôle de l'immigration face au vieillissement de la population européenne et les actions prioritaires à mener aux niveaux interne et communautaire. Si les États sont les principaux acteurs en matière d'intégration, les mesures prises doivent s'intégrer dans un cadre européen cohérent. Pour la Commission, il faut donc renforcer le cadre juridique et législatif en matière d'immigration (conditions d'entrée sur le territoire et statut juridique des personnes) ainsi que la politique de coordination. Après avoir développé des instruments visant à encourager les « bonnes pratiques » en matière d'intégration au sein des États membres[38], il semble que les États envisagent aujourd'hui d'aller plus loin en demandant aux points de contact nationaux sur l'intégration d'examiner la valeur ajoutée en cas d'élaboration de modèles européens communs pour l'intégration des migrants[39].

Recommandations

Les États membres ont un rôle majeur à jouer pour développer des politiques d'intégration.

Le CIRÉ demande donc plus précisément :

- aux États membres de suivre les recommandations européennes et de mettre en œuvre, dans le cadre des instruments développés par la Commission, des politiques d'intégration intégrées et ciblées en fonction des besoins des différents groupes de population.

36 Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, 1er septembre 2005, COM(2005)389 final, p. 3

37 Communication de la Commission du 1er septembre 2005, « Programme commun pour l'intégration, cadre relatif à l'intégration de ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne », COM (2005) 389 final

38 Fonds européen pour l'intégration, forum européen sur l'intégration, manuel, rapports annuels sur l'intégration

39 Conclusions du Conseil de juin 2007 sur le régime d'asile européen commun

Coordination et Initiatives pour les Réfugiés et Étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 22 associations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeurs d'asile, des organisations syndicales, des services d'éducation permanente et des organisations internationales. L'objectif poursuivi est de réfléchir et agir de façon concertée sur des questions liées à la problématique des demandeurs d'asile, des réfugiés et des étrangers.

Les associations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Association pour la Défense du Droit des Étrangers (ADDE)
- Amnesty International
- Aumônerie des Étrangers
- Caritas International
- Centre d'Éducation Populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- Convivial
- Croix-Rouge Francophone de Belgique (Département Accueil des Demandeurs d'Asile)
- Équipes Populaires
- FGTB de Bruxelles
- Interrégionnale wallone FGTB
- Jesuit Refugee Service (JRS) – Belgium
- Justice et Paix
- Mentor-Escale
- Le Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Xénophobie (MRAX)
- Le Mouvement Ouvrier Chrétien
- L'Olivier – Société de Saint-Vincent de Paul
- Présence et Action Culturelles
- Point d'appui
- Service Social de Solidarité Socialiste (SESO)
- Service Social Juif

CIRÉ asbl

rue du Vivier, 80 | 1050 Bruxelles

t +32 2 629 77 10 | f +32 2 629 77 33

cire@cire.irisnet.be | www.cire.be

Le CIRÉ est un service d'éducation permanente reconnu par la Communauté française