



## POSITIONNEMENT SUR LES POLITIQUES EUROPEENNES EN MATIERE D'ASILE ET D'IMMIGRATION 10 juillet 2008

*Alors que le gouvernement français préside le Conseil de l'Union européenne du 1er juillet au 31 décembre 2008, la Cimade présente une série d'analyses des politiques européennes d'immigration et d'asile. Ce document en constitue la synthèse. L'ensemble des fiches thématiques sont disponibles sur [www.cimade.org](http://www.cimade.org)*

### **Une vision des migrations avant tout sécuritaire qui nuit aux relations avec les pays-tiers et porte atteinte aux droits des migrants**

Morts aux frontières, violations des droits des migrants en Europe et dans les pays-tampons, précarisation des étrangers et de leurs familles, généralisation de l'enfermement des étrangers, contournement du droit d'asile, instrumentalisation de l'aide au développement... Les conséquences des politiques européennes actuelles en matière d'asile et d'immigration sont dramatiques.

Élaborées par les États membres depuis la mise en place du dispositif Schengen à la fin des années 80, ces politiques se sont focalisées sur le renforcement des contrôles aux frontières extérieures afin de protéger, à l'intérieur de l'Europe, un espace de prospérité et de libre-circulation. Dans les années 2000, la Commission européenne, mandatée par le traité d'Amsterdam, a renforcé cette orientation, répondant ainsi aux préoccupations sécuritaires des États membres.

Les relations avec les pays d'origine des migrants et les pays de transit ont alors pris une importance majeure, l'Union européenne estimant leur rôle crucial dans la maîtrise des flux migratoires en amont. Elle a ainsi fait reposer sur ces États la responsabilité de la « gestion » des populations migrantes et réfugiées par le biais d'une série de mesures législatives, opérationnelles et financières.

Or ces pays ne sont ni préparés, ni équipés démocratiquement et juridiquement pour assumer ce rôle. Des dizaines de milliers de personnes se retrouvent bloquées aux frontières de l'Europe dans ces pays-tampons où ils sont enfermés, refoulés vers des frontières en plein milieu du désert où ils voient leurs droits les plus élémentaires bafoués.

Les moyens technologiques les plus avancés, en particulier la biométrie, sont aujourd'hui au cœur des dispositifs de contrôle aux frontières. La mise en place d'un système d'enregistrement des « entrées et sorties » de l'Union européenne, avec une procédure facilitée pour les voyageurs « désirables », constitue une menace potentielle. Non seulement pour les ressortissants des pays tiers bien sûr, mais aussi pour les libertés individuelles de l'ensemble des citoyens européens. Au nom de la sécurité et aux dépens de la liberté individuelle, l'interopérabilité des fichiers risque de porter atteinte au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles.

L'Union européenne cherche également à renforcer l'efficacité des mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière. La directive sur le retour adoptée par le Parlement européen le 18 juin 2008 institutionnalise les politiques d'enfermement généralisé des migrants en situation irrégulière au détriment de la protection de leurs droits. Les personnes les plus vulnérables, mineurs (même isolés), femmes enceintes, personnes malades, ne sont pas protégés contre une détention qui peut aller jusqu'à dix-huit mois, et l'éloignement.

La signature d'accords de réadmission visant à faciliter le renvoi des étrangers en situation irrégulière dans le pays d'origine, voire de transit, est encouragée au niveau communautaire. Ces accords sont placés au cœur des négociations avec les Etats tiers, notamment dans le cadre des accords de partenariat économique et d'aide au développement.

## **Le trompe l'œil de « l'approche globale des migrations » ou comment faire accepter aux pays d'origine et de transit des migrants des mesures qui ne sont favorables qu'à l'Union européenne**

Sous couvert d'une approche « globale » des migrations et du développement, les leviers de l'aide au développement et de l'accès d'une minorité de personnes à une migration légale certes, mais temporaire, sont utilisés pour obtenir une meilleure coopération des pays d'origine et de transit dans le « contrôle des flux migratoires » en amont.

La **politique d'immigration « légale »** qui se dessine, notamment la fameuse « carte bleue européenne » cherche essentiellement à rendre les pays européens attractifs pour les travailleurs hautement qualifiés. Si l'immigration de travail intéresse, l'immigration familiale, elle, est avant tout présentée comme étant à l'origine des difficultés d'intégration des migrants. Plusieurs États européens mettent en place des dispositifs permettant de sélectionner les candidats à l'immigration familiale. Cette ouverture à la migration circulaire et la proposition de « partenariats pour la mobilité » avec les pays tiers reste subordonnée à leur coopération en matière de lutte contre l'immigration illégale et à la signature d'accords de réadmission. L'Union européenne ne remet pas en cause les freins à la mobilité que constituent certaines politiques migratoires menées par les Etats membres, et leur impact négatif sur le développement des pays tiers et sur les droits des migrants.

Concernant la **politique d'asile**, les États de l'Union s'étaient donné cinq ans en 1999 pour créer des instruments d'harmonisation. Près de dix ans après, l'asile en Europe est en lambeaux : les mesures qui ont été adoptées sont parvenues à faire chuter le nombre de demandeurs d'asile en Europe et l'harmonisation par le bas a tiré les normes européennes vers une protection amoindrie.

Quant à la relation entre **les migrations et le développement**, les mesures préconisées s'attachent surtout aux transferts d'argent vers les pays d'origine qui constituent une manne financière très importante et donc alléchante dans un contexte où l'aide publique au développement stagne.

En se voulant globale, l'approche européenne des migrations, tend notamment à mélanger et instrumentaliser l'aide au développement et le codéveloppement pour mieux contrôler les flux migratoires en amont.

## **Un pacte européen sur l'immigration et l'asile qui n'innove en rien par rapport à la politique européenne actuelle**

Le pacte européen sur l'immigration et l'asile, qui devrait être adopté au cours de la présidence française de l'Union européenne, s'inscrit dans la continuité de la politique d'immigration européenne actuelle.

Ce pacte a cinq objectifs :

1. « *Organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil déterminées par chaque État-membre et favoriser l'intégration* »

**c'est-à-dire** proposer des politiques d'immigration professionnelle, réduire l'immigration familiale et renforcer l'intégration ;

2.« *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*»

**c'est-à-dire** se limiter à des régularisations au cas par cas et non générales, conclure des accords de réadmission avec les pays d'origine des personnes expulsées, mettre en place des dispositifs communs d'éloignement comme les vols conjoints, se doter de mécanismes incitatifs comme l'aide au retour volontaire, lutter contre les employeurs qui exploitent les migrants en situation irrégulière, etc.

3.« *Renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières* »

**c'est-à-dire** renforcer les moyens de Frontex, généraliser les visas biométriques, mettre en place un système de surveillance entrées-sorties, utiliser les technologies de pointe former et équiper les pays d'origine et de transit, etc.

4.« *Bâtir une Europe de l'asile* »

**c'est-à-dire** faciliter les échanges d'information par la mise en place d'un bureau d'appui européen, créer un système d'asile commun d'ici 2012, renforcer l'examen des demandes d'asile en dehors de l'espace européen en coopération avec le HCR, etc.

5.« *Créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement*»

**c'est-à-dire** conclure des accords sur le modèle français des « accords de gestion concertée des flux migratoires et du développement solidaire », coopérer en matière de dissuasion des candidats au départ et de lutte contre l'immigration clandestine, mettre en place des projets de développement solidaire dans les régions d'origine des migrants, promouvoir le codéveloppement, mettre en place de partenariats pour la mobilité, etc.

## Éléments d'analyse du pacte européen sur l'immigration et l'asile

### Contrôle aux frontières

Afin de renforcer le contrôle des frontières extérieures de l'Union, le pacte propose le renforcement des moyens de l'agence Frontex. Au moins 2500 personnes ont trouvé la mort aux frontières européennes en 2007. Les patrouilles organisées sous l'égide de Frontex ont pour vocation première l'interception maritime et le renvoi vers les côtes de départ, et non pas le sauvetage de vies humaines. Ces interceptions sont menées dans des conditions qui ne permettent pas de garantir le principe de non-refoulement et le respect des droits des migrants. Par ailleurs, loin de décourager les candidats au départ, le renforcement du dispositif Frontex oblige les migrants à choisir des routes maritimes de plus en plus longues et dangereuses.

Le pacte envisage également de déployer « des outils de technologie moderne » et de généraliser la biométrie dans le cadre des demandes de visa. La généralisation de l'utilisation des fichiers, leur interopérabilité, l'utilisation accrue de la biométrie pour le contrôle, notamment sur l'entrée et la sortie des territoires de l'Union européenne et dans le cadre des demandes de visas constituent des menaces considérables sur la protection des données personnelles et des libertés individuelles.

La militarisation des frontières et, au-delà, l'ingérence des États de l'Union européenne dans les territoires de transit et d'origine, sous couvert de coopération, et la participation des États de départ des migrants à la mise en place de ces mesures de contrôle constituent les fondations d'une Europe qui se barricade et repousse toujours plus loin ses frontières.

### Migration légale

Le pacte européen permet aux États membres de fixer le nombre de migrants autorisés à s'établir sur leur territoire, ce qui est contraire à leurs engagements internationaux. En effet, la fixation de quotas en matière d'immigration familiale porterait atteinte aux droits fondamentaux des migrants dont celui de vivre en famille, tandis que la limitation des migrants en fonction de leur nationalité serait discriminatoire.

Dans un contexte où les États membres devront rapidement faire appel à l'immigration pour palier leur déficit démographique et répondre aux besoins de main d'œuvre, il conviendrait de favoriser de larges régularisations plutôt que de tenter de les limiter.

Favoriser l'immigration économique au détriment de l'immigration familiale n'a pas de sens dans la mesure où les migrants familiaux ont le plus souvent une activité professionnelle. Et la préférence accordée aux travailleurs hautement qualifiés ne correspond pas à la réalité du marché puisque les besoins de main d'œuvre concernent également les emplois peu qualifiés.

### **Enfermement et éloignement**

Le pacte européen met l'accent sur la nécessité de renforcer la lutte contre l'immigration illégale par un engagement des États à renforcer leur dispositif d'éloignement. Cet encouragement va dans le même sens que la directive sur la rétention et l'éloignement des étrangers en situation irrégulière, adoptée le 18 juin 2008 par le Parlement européen, et qui rend possible la généralisation de l'enfermement des migrants pour des durées démesurées (jusqu'à dix-huit mois), au détriment de la protection de leurs droits.

Ainsi, le pacte européen sur l'immigration et l'asile encourage la poursuite de la négociation d'accords de réadmission au niveau communautaire, mais aussi à un niveau bilatéral, par chacun des États membres. Aucune mention n'est faite à la nécessité de renforcer les garanties de droits des étrangers dans le contenu de tels accords.

Toujours dans une logique d'efficacité, le pacte insiste sur la nécessité de développer la coopération des États membres et le recours à des dispositifs communs visant à assurer l'éloignement des migrants. Ainsi, le recours aux vols conjoints ou « charters communautaires », qui vise à rationaliser les coûts de l'éloignement, est évoqué. Or ces pratiques sont contraires à l'interdiction des expulsions collectives et conduisent à des violations des droits des migrants que les États membres se sont pourtant engagés à respecter, notamment à travers la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH).

### **Droit d'asile**

L'harmonisation des systèmes d'asile a conduit à un nivellement par le bas des procédures et des conditions d'accueil. Le système d'asile commun, envisagé pour 2012, risque d'en reprendre les caractéristiques, avec notamment la menace que la détention « temporaire » des demandeurs d'asile devienne la règle et non l'exception.

Quant à la volonté de renforcement des systèmes d'asile des États-tampons et aux quotas européens de réinstallation, ils conduisent à une externalisation de l'examen des demandes et donc à un contournement des obligations internationales en matière de droit d'asile.

### **Partenariat Nord Sud**

L'aide au développement est clairement utilisée comme levier des négociations pour contraindre les pays tiers à prendre des mesures immédiates pour restreindre l'émigration, alors que le développement n'a un impact sur la baisse des migrations qu'à très long terme.

Le développement est un droit reconnu par les Nations-Unies et ne saurait faire l'objet de conditionnalité quelle qu'elle soit. Conditionner l'aide publique au développement au « contrôle des flux migratoires » constitue un chantage d'autant plus inacceptable que certaines politiques économiques et commerciales européennes sont loin d'être neutres sur les phénomènes migratoires.

Dans la partie du pacte européen sur « les partenariats avec les pays d'origine et de transit au service du développement », des mesures répressives contre les migrants sont explicitement incluses au titre de la coopération. Par ailleurs, toute politique qui précarise et insécurise les migrants dans les pays d'accueil, d'origine et de transit ne peut avoir qu'un impact négatif sur le développement : les travailleurs peu qualifiés, en surnombre dans les pays les plus pauvres, n'ont pas accès à des solutions durables de migration légale en Europe, les transferts d'épargne diminuent du fait des expulsions et de la précarisation des migrants, et le racisme et la xénophobie montent dans les pays de transit.