

Pacte européen sur l'immigration et l'asile

La société civile du Luxembourg s'implique

Les organisations et associations soussignées saluent l'intention des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne à donner une nouvelle impulsion politique à une politique d'immigration et d'asile commune qui pourra avoir un impact bien au-delà de l'Union européenne.

Elles regrettent qu'aucune consultation n'ait eu lieu en amont du sommet d'octobre de l'Union européenne appelée à adopter ce pacte

Si le pacte envisagé relève certes l'importance d'une approche globale des migrations et préconise le concept de partenariat, les soussignés regrettent cependant que l'immigration n'y soit abordée avant tout que sous son aspect utilitariste d'« immigration choisie » dans l'intérêt des pays de destination.

Nous vivons dans une économie de marché ouverte et globalisée. Tout en reconnaissant que « l'hypothèse d'une immigration zéro apparaît à la fois irréaliste et dangereuse », le pacte donne à croire toutefois qu'il serait possible de réguler d'une manière générale les flux migratoires en choisissant les migrants que l'on souhaite avoir. Tant que des opportunités d'emploi et d'amélioration des conditions de vie et de niveau de vie existeront ailleurs, il y aura toujours des personnes prêtes à migrer et à en assumer les risques.

Le texte affirme que les migrations « peuvent être une chance », il met ensuite en évidence les progrès réalisés dans l'harmonisation des contrôles aux frontières et de la coopération dans le domaine de la lutte contre l'immigration irrégulière. Une bonne partie du document est consacrée aux politiques de contrôle et de surveillance des frontières extérieures. Ceci donne à penser que les migrations constituent d'abord un problème dont il faut s'accommoder en essayant de lui trouver quelques avantages, plutôt que de les aborder sous un angle positif.

La dimension-clef de partenariat apparaît dans l'engagement fondamental de l'Union selon lequel il convient de créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant des synergies entre les migrations et le développement. L'accent que le document attribue ensuite au renforcement de la coopération avec les pays d'origine et de transit au niveau de la lutte contre l'immigration irrégulière à la conclusion d'accords de réadmission, à la recherche de coopération policière et judiciaire et à la formation du personnel des pays d'origine ou de transit chargés du contrôle des flux migratoires fait craindre que ces formes de collaboration ne l'emportent sur d'autres dimensions telles que l'encouragement des canaux légaux d'immigration, l'intégration des politiques migratoires et de développement, ainsi que la promotion d'actions de co-développement.

S'il est vrai que l'Union européenne n'a pas les moyens d'accueillir dignement tous les migrants qui espèrent y trouver une vie meilleure, il est vrai aussi que les pays en développement accueillent plus de 80% de l'ensemble des réfugiés dans le monde¹. Il est donc indispensable que la solidarité ne s'exerce pas seulement au sein des Etats membres de l'Union ou entre eux, mais aussi à l'extérieur des frontières de l'Union.

D'autre part, rien n'est dit sur les migrations et mouvements Nord/Sud, qui sont pourtant essentiels aussi à l'économie européenne. Ces échanges sont souvent la source d'injustices supplémentaires liées à l'exploitation des ressources du tiers monde, par le biais d'investissements qui profitent à de puissantes entreprises européennes plutôt qu'aux populations locales, sans parler des dommages à l'environnement et des violations des droits de l'homme qui en résultent parfois.

A cet égard, Amnesty International a reproché récemment (juillet 2008) à la Banque européenne d'investissement, institution de l'Union européenne qui gère un portefeuille deux fois plus important que celui de la Banque mondiale, de ne pas disposer de normes contraignantes pour mesurer l'impact de ses activités sur les droits humains dans des pays (pourtour méditerranéen, Balkans, pays ACP surtout) où elle intervient.

¹ Communiqué de presse, UNHCR, 8 septembre 2008.

Voici nos considérations essentielles

- quant à certains principes

- La réaffirmation des **principes du droit international**, en particulier en matière de droits de l'Homme, de respect de la dignité humaine et du droit d'asile est à saluer. Cependant, sauf cette référence au droit international aucun engagement clair n'est pris dans ce pacte que les politiques de l'UE sur l'asile et les migrations garantiront un niveau de protection élevé au regard du respect des droits de l'Homme. Aucun mécanisme n'est prévu pour l'évaluation permanente des instruments de contrôle des migrations à l'égard du respect des droits de l'Homme, de la dignité de la personne et des droits des réfugiés.

Dans cette perspective il serait essentiel de préciser deux des cinq engagements :

Ainsi, le premier des cinq engagements fondamentaux du pacte devrait souligner non seulement les besoins et capacités d'accueil des Etats-membres, mais également les besoins et l'intérêt des migrants et des pays de départ.

Le quatrième engagement devrait inclure la proposition que l'Europe de l'asile soit basée sur des normes de protection élevées.

- **Une véritable politique commune de premier accueil humanitaire** des migrants ou demandeurs d'asile devrait être mise en place.
- La **coopération** des États membres de l'Union européenne **avec les pays d'origine et de transit** peut être problématique dans le cas de pays aux régimes politiques autoritaires ou qui sont prêts à négocier des accords de réadmission pour des raisons économiques qui ne prendraient pas forcément en compte les intérêts de leurs populations .
- Le lien peut être établi selon une **logique utilitariste entre politique d'immigration et aide au développement** dans la mesure notamment où les accords européens ou bilatéraux (entre un Etat de l'Union et un pays d'origine ou de transit) peuvent porter en même temps sur des canaux d'immigration légale, la lutte contre l'immigration irrégulière, la réadmission et le développement. Les organisations et associations soussignées craignent le risque de conditionner la délivrance d'aides au développement en échange des migrants les plus qualifiés ou d'accords de réadmission, ce qui impliquerait clairement un renforcement des contraintes pesant sur les pays d'émigration. Une politique de réadmission aussi offensive que celle prévue par le Pacte paraît difficilement compatible avec le respect des droits fondamentaux de la personne humaine et les normes internationales de protection des réfugiés.

- quant à l'immigration

- L'obligation de mettre en place des **canaux légaux d'immigration** là où ils n'existent pas encore est primordiale.
- Des politiques ambitieuses sont mentionnées visant à favoriser l'**intégration** des migrants en leur garantissant leurs droits fondamentaux au travail, à l'éducation, aux services publics, à la sécurité sans évoquer cependant la participation politique qui paraît essentielle aux soussignés. Peut-on espérer que l'Union européenne va encourager ses États membres à ratifier la *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille* que pas un seul pays de l'UE (!) n'a encore signé à ce jour ? Il faudrait à cet égard analyser la pertinence d'éventuels obstacles juridiques qui s'opposeraient à une telle ratification. Il s'agit du seul instrument international ouvert tant aux pays d'émigration que d'immigration.

- Le système de **quotas** ou « *contingents* » pose problème. Dans le cadre d'une politique d'« *immigration choisie* » qui vise à favoriser l'arrivée de « *travailleurs hautement qualifiés* », le souhait risque d'être illusoire de mettre en place une « *migration temporaire ou circulaire* », pour contrer l'accusation d'organiser la **fuite des cerveaux**, inévitable dans de telles conditions. Les organisations soussignataires considèrent par ailleurs que les contingents devraient exclure en tout état de cause les migrations basées sur le respect des droits fondamentaux de la personne (asile, regroupement familial).
- Le respect de la vie privée et familiale constitue un **droit fondamental**. Dans cette perspective les **conditions régissant le regroupement familial** ne sauraient être disproportionnées et restreintes par des dispositions comme celles d'obliger les familiers de connaître la langue du pays d'accueil avant d'y arriver.
- L'amélioration des conditions des **transferts d'argent** vers les pays d'origine des migrants est prévue.
- L'engagement de **lutter contre les filières criminelles** internationales de trafic de migrants et de traite des êtres humains, et de mieux informer les populations menacées ainsi que la décision de lutter avec la plus grande fermeté, par des **sanctions** dissuasives et proportionnées, **contre les personnes qui exploitent les étrangers** en situation irrégulière (employeurs, logeurs) trouvent notre accord. Cet engagement doit nécessairement être accompagné par d'autres priorités de politique d'immigration nécessaire dans un continent vieillissant. Le fait d'insister trop ou exclusivement sur les seules mesures répressives ne permet pas à l'opinion publique de prendre conscience des enjeux et induisent l'idée qu'il convient d'abord de se protéger des migrants. Les organisations soussignataires donnent à penser que les capacités d'accueil d'une société sont d'autant plus limitées que les migrations sont perçues comme un phénomène négatif.
- La possibilité de **renvoyer des étrangers en situation irrégulière vers un pays de transit** où il est notoire que le traitement des migrants est souvent contraire aux normes les plus élémentaires en matière de respect des droits de l'homme et de la dignité humaine doit être écartée.
- L'invitation des Etats à ne procéder qu'à des **régularisations au cas par cas** plutôt qu'à des régularisations générales est trop contraignante et ne correspond pas à la réalité vécue ces dernières décennies en Europe.
- Le renforcement des outils de contrôle et l'**orientation répressive** des politiques migratoires tels que l'identification biométrique des clandestins, le renforcement des capacités de **Frontex** sans prévoir d'amélioration de la transparence de ce mécanisme, ainsi que le déploiement de moyens de contrôle sophistiqués risquent de mettre en cause la protection des droits fondamentaux et la dignité des personnes, d'aggraver encore les dangers pour les immigrants potentiels et d'augmenter les tarifs des passeurs.

L'agence Frontex, dans son rapport annuel 2006 (p.13), se félicite d'avoir intercepté 3 887 immigrants clandestins à proximité des côtes africaines, mais n'indique nulle part le lieu vers lequel ces migrants ont été renvoyés et ne précise pas si certaines de ces personnes avaient besoin d'une protection internationale. Il serait essentiel de prévoir une formation du personnel de Frontex aux normes des droits de l'homme, de généraliser la collaboration avec le HCR, et de procéder à des contrôles indépendants et des évaluations régulières des opérations de Frontex sous l'angle des droits de l'homme. Les rapports de plus en plus inquiétants sur la façon dont les migrants et demandeurs d'asile sont traités aux frontières extérieures de l'UE illustrent la nécessité de mettre en place au niveau européen des politiques et des instruments mieux adaptés pour garantir d'une part l'accès à la protection, d'autre part, le cas échéant, un retour en sécurité et dans la dignité.

Il conviendrait de réorienter Frontex vers une agence d'accueil aux frontières se chargeant de garantir l'exercice des droits des migrants. Les équipes Frontex devraient comprendre des « référents Droits de l'Homme » afin de permettre aux migrants, le cas échéant de déposer une demande de protection internationale.

L'affectation de moyens importants à FRONTEX au détriment de l'aide au développement est inacceptable.

- La mise en place par l'Union européenne d'une cellule pour l'étude et l'accompagnement des mouvements migratoires, responsable e.a. de la réalisation et de la divulgation de rapports et des bonnes pratiques. La participation d'institutions indépendantes dans le travail et dans la gestion d'une cellule pareille serait très souhaitable.

- quant à l'asile

- L'**harmonisation progressive des politiques d'asile** n'est acceptable que dans la mesure où les garanties communes prévues seront fondées sur un respect absolu du droit international concernant les réfugiés et garantissant un niveau de protection élevé.

Il faut espérer que l'Union européenne recherche une harmonisation des décisions en matière d'asile, ne dépendant pas de la situation dans les Etats membres, mais bien de la situation dans les pays d'origine et en l'occurrence de la situation personnelle de chaque demandeur de protection internationale.

- La recherche de plus de **solidarité entre les États membres** de l'Union européenne est à saluer mais devrait être élargie d'une part aux pays situés aux frontières extérieures de l'Europe (Sud et Est) et d'autre part, de manière plus générale aux pays en voie de développement, qui ne devraient pas avoir à supporter seuls, pour des raisons de situation géographique, la prise en charge des arrivées de migrants en recherche d'une vie meilleure ou de demandeurs de protection internationale.
- L'amélioration proposée de la **communication entre les États membres** en matière d'asile (évaluation régulière, échange de données chiffrées, concertation en matière de législation) peut constituer une avancée.
- La perspective de prévoir des « **partenariats** » avec des **pays de transit** sans tenir compte de leur bilan dans le domaine des droits de l'homme (tels que la Libye, qui n'a pas même signé la Convention de Genève et ne dispose pas de législation sur l'asile) est plus que problématique.
- Les projets de **réinstallation** sur le territoire de l'Union européenne de personnes placées sous la protection du UNHCR, et de soutien aux pays tiers qui accueillent des réfugiés trouvent notre appui.
- La mise en place du **Bureau d'appui européen** pourrait être une bonne chose si elle favorisait une connaissance objective et bien informée de la situation dans les pays de provenance des demandeurs de protection internationale, et qu'elle permettait de limiter les disparités dans les taux de reconnaissance du statut de réfugié ou de protection subsidiaire d'un État membre à l'autre, dans l'intérêt des demandeurs de protection internationale.

A cette fin, il est essentiel que les informations recueillies par ce bureau soient fournies et validées par des organisations intergouvernementales spécialisées et/ou des ONG de droits de l'homme qui défendent les intérêts des personnes concernées et ont une connaissance approfondie et actualisée du terrain. La base de données ainsi constituée ne doit pas servir de prétexte à un examen accéléré et superficiel des demandes de protection internationale des ressortissants de certains pays jugés « sûrs », et dispenser les autorités responsables d'une prise en compte individualisée et approfondie de chaque situation. Le Bureau d'appui européen doit aussi offrir des garanties de transparence et de contrôle démocratique pour corriger les carences actuelles du système de structures informelles de collaboration entre États membres. Ce Bureau pourrait aider à généraliser les bonnes pratiques dans le traitement des groupes vulnérables tels que mineurs non accompagnés ou victimes de torture, et dispenser une formation appropriée et de bonne qualité pour le personnel chargé des décisions sur l'asile dans les États membres.

La présence de représentants de la société civile paraît des plus souhaitables aux soussignés.

quant au Luxembourg plus particulièrement, on souhaite relever les points suivants :

- L'amélioration de l'**accueil des étudiants** et de leurs possibilités de circulation dans l'Union. On notera que la récente loi luxembourgeoise sur l'immigration, dans son volet « étudiants », est particulièrement restrictive à cet égard .
- Le Luxembourg collabore en particulier avec **les autorités mauritaniennes** par la mise à disposition d'un hélicoptère pour **la surveillance des côtes**. Cette collaboration luxembourgeoise a-t-elle été remise en cause depuis le coup d'état militaire de cet été en Mauritanie et l'installation par la force d'un gouvernement qui n'est reconnu par aucun État de l'UE et a été exclu de l'Union africaine ?
- Le **projet pilote de coopération en matière d'immigration** entre le Cap Vert et le Mali d'une part et certains Etats membres de l'Union européenne, dont le Grand – Duché d'autre part mériterait d'être connu et vulgarisé, notamment comme bonne pratique dans le cadre de la Approche globale des migrations.
- L'invitation au Luxembourg de suivre l'exemple d'autres Etats européens, en envisageant de s'engager sur le terrain de **réinstallation** au Luxembourg de personnes placées sous la protection de l'UNHCR.
- La demande au gouvernement luxembourgeois de soutenir la recommandation 1755² de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui recommande au Comité des Ministres de:
 - charger les comités intergouvernementaux compétents d'établir **une liste des droits minimaux des migrants en situation irrégulière**,
 - charger le Comité européen sur les migrations de tenir une table ronde sur **l'état de ratification** par les Etats membres du Conseil de l'Europe de la **Convention internationale des Nations Unies** sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leur famille,
 - examiner périodiquement l'efficacité des instruments relatifs aux droits de l'homme qui représentent un intérêt pour la protection des droits des migrants en situation irrégulière;
- L'étude détaillée des obstacles juridiques qui s'opposeraient à une ratification de la *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille*
- Le souhait que le Luxembourg élève la voix en faveur d'un discours positif sur l'immigration et contre la criminalisation des étrangers- tant communautaires que non communautaires – pratiquée par le gouvernement italien actuel.

Luxembourg, le 16 septembre 2008

ACAT, AIL, APL, ASTI, ASTM, Caritas, CCPL, CONGD, FAEL, FNCTTFEL, LCGB, OGB-L, SeSoP-CI, Syprolux,

c/o ASTI 12, rue Auguste Laval L-1922 Luxembourg

² Texte adopté par l'Assemblée le 27 juin 2006.