

Parole à l'exil

Faits et signaux

Trimestriel

Janvier - juin 2010

N° D'AGRÉATION: P 404019

DOSSIER

p. 4

Quelle politique européenne d'asile et d'immigration après Lisbonne ?

Mathieu Beys

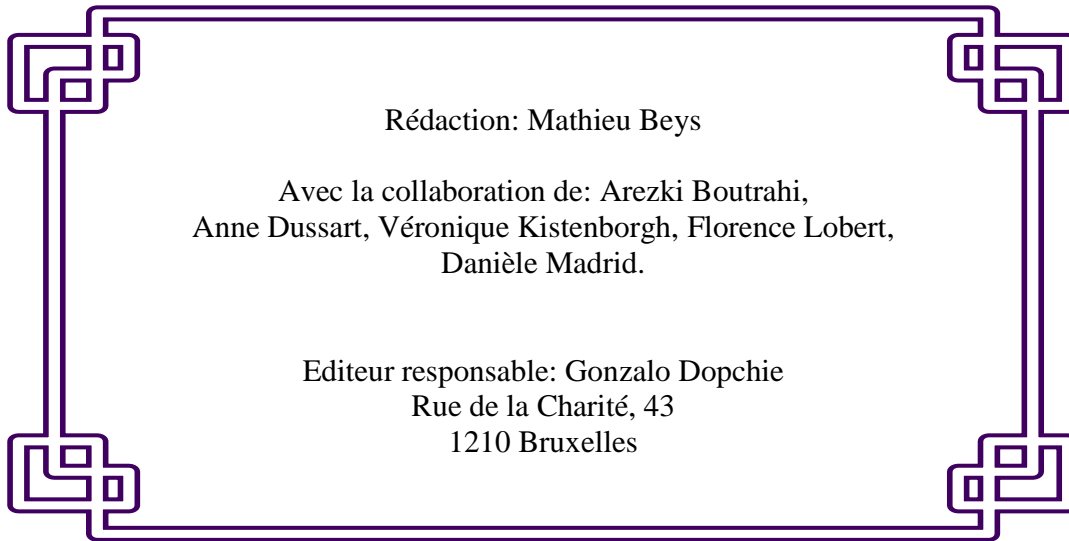
NOUVELLES D'EUROPE

p. 25

Contrôles aux frontières et naufrage des valeurs européennes

Danièle Madrid

www.caritas-int.be



Rédaction: Mathieu Beys

Avec la collaboration de: Arezki Boutrahi,
Anne Dussart, Véronique Kistenborgh, Florence Lobert,
Danièle Madrid.

Editeur responsable: Gonzalo Dopchie
Rue de la Charité, 43
1210 Bruxelles

Cette revue est adressée gracieusement à nos lecteurs sur simple demande (en version électronique ; version imprimée réservée aux centres de documentation et aux personnes ne disposant pas d'accès à internet).

Toute question, demande d'information ou d'abonnement, suggestion, critique concernant un article ou la situation des migrants en Belgique peut être adressée à Mathieu Beys.

E-mail : m.beys@caritasint.be

Tél : 02/229.36.15 Fax : 02/229.36.36 (merci de préciser le destinataire)

Les données personnelles des abonnés (nom, prénom, adresse électronique ou postale) sont traitées par l'ASBL Caritas international (responsable du traitement) aux fins d'envoi de la présente revue et éventuellement d'autres informations sur les activités de l'association susceptibles d'intéresser les lecteurs. Conformément à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, les abonnés bénéficient du droit d'accès et de rectification sur simple demande à l'adresse ci-dessus. Caritas International s'engage formellement à ne pas communiquer les données personnelles des abonnés à des tiers. Les articles et avis de *Parole à l'exil* sont publiés à titre d'information générale et, sauf mention contraire, ne doivent pas être considérés comme une position officielle de l'ASBL Caritas international. Leur reproduction est vivement encouragée, pour autant qu'elle soit faite dans un but non lucratif et à condition de citer la source. Malgré toute l'attention apportée à la rédaction, il est possible que certaines informations soient dépassées au moment où vous les lisez. Il est fortement conseillé de consulter un spécialiste (avocat ou juriste) pour toute question liée à une situation individuelle. Ni les auteurs ni l'ASBL Caritas international ne pourront être tenus responsables des conséquences découlant de l'usage de ces informations.

SOMMAIRE

DOSSIER

p. 4

Quelle politique européenne d'asile et d'immigration après Lisbonne ?

Mathieu Beys

Recommandations de Caritas international pour la présidence belge de l'UE

NOUVELLES D'EUROPE

p. 25

Contrôles aux frontières et naufrage des valeurs européennes

Danièle Madrid

BON A SAVOIR

p. 30

1) Lorsqu'un avocat soutient qu'une loi belge ou qu'une mesure individuelle est contraire au droit européen, il est possible d'obtenir une réponse rapidement auprès de la Cour de Luxembourg selon la « procédure préjudicielle d'urgence » (PPU)

2) Où trouver de l'information intéressante sur la politique européenne d'asile et d'immigration ?

WHO'S WHO DE L'AIDE AUX MIGRANTS

p. 32

Caritas Europa

DOSSIER

Quelle politique européenne d'asile et d'immigration après Lisbonne ?

Mathieu Beys

Introduction

A partir du 1^{er} juillet, et quel que soit l'état des péripéties de politique nationale, la Belgique présidera les réunions du Conseil de l'Union européenne (UE) jusqu'à la fin de l'année 2010. L'Espagne a assumé la phase de rodage du Traité de Lisbonne, en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2009, qui modifie les deux traités fondamentaux de l'UE¹. On peut supposer que l'ensemble des acteurs aura pris pleinement la mesure du nouveau fonctionnement des institutions sous la présidence belge. C'est pour nous l'occasion de faire le point sur les changements apportés en matière d'asile et d'immigration. Dans ces matières comme dans d'autres, on ne peut plus ignorer l'importance croissante de l'influence des décisions prises au niveau européen. Il suffit d'observer les modifications législatives en la matière pour s'apercevoir qu'une bonne partie relève de transpositions de directives. Depuis longtemps, il est impossible de réaliser un travail efficace de défense des droits des étrangers en faisant abstraction du contexte juridique de l'Union européenne. Ceci vaut évidemment pour les ONG, qui doivent tenter d'agir et d'influencer les politiques à tous les niveaux de pouvoirs, mais aussi pour les travailleurs sociaux, les juristes et les avocats, qui peuvent trouver, dans le droit de l'Union², des arguments supplémentaires pour défendre des cas concrets. Et même pour ceux qui ne « pratiquent » pas le droit des étrangers au quotidien, il est impossible de comprendre les enjeux des politiques migratoires sans avoir une connaissance générale du contexte et de la prise de décision à Bruxelles³, Strasbourg⁴ ou Luxembourg⁵.

L'objectif de ce dossier n'est évidemment pas de fournir un commentaire global du Traité de Lisbonne⁶. On tentera ici modestement de présenter un aperçu de certaines questions

¹ Le Traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007 modifie le traité sur l'Union européenne (TUE) et le traité instituant la Communauté européenne, désormais appelé «Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne» (TFUE). Il contient également de nombreux protocoles et déclarations dont la portée peut être importante. Pour consulter les dernières versions de ces documents voir, JO C 83 du 30 mars 2010 <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:FR:HTML>

² Ne dites plus « droit communautaire ». Dans les nouveaux traités, l'Union européenne (UE) remplace pour de bon la « Communauté européenne », de même que la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier).

³ Siège de la Commission européenne, du Conseil et « demi »-siège du Parlement européen.

⁴ « Demi »-siège du Parlement européen.

⁵ Siège de la Cour de justice de l'UE. Le rôle de cette institution ne sera pas abordé en détails dans ce dossier. Le rôle joué par cette institution en matière de liberté de circulation des citoyens de l'UE et des membres de leur famille est considérable et s'étend aux matières de l'asile et de l'immigration. A ce sujet, voir Jean-Yves CARLIER, *La condition des personnes dans l'Union européenne*, Larcier, 2007, 485 p.

⁶ Voir par exemple : François-Xavier PRIOLLAUD, David SIRITZKY, *Le Traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE- TFUE)*, Paris, La documentation française, 2008, 523 p.

pratiques posées par les modifications des Traités, non sans avoir rappelé au préalable les principales étapes de la construction d'une politique européenne d'asile et d'immigration, sous la forme d'une chronologie schématique et forcément non exhaustive (I). On exposera sous forme résumée quelle est la procédure dorénavant applicable pour adopter des règles européennes en la matière, en examinant la place des parlements nationaux, des ONG et des citoyens dans ce processus (II). On tentera d'examiner ensuite quelle plus-value concrète la Charte des droits fondamentaux de l'UE pourrait apporter à la défense des étrangers (III). Enfin, la question de l'adhésion de l'UE à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) sera brièvement abordée (IV).

I. De Rome à Lisbonne. Liberté de circulation, droit fondamentaux, asile et migration dans la chronologie de la construction européenne

1957 : Signature du Traité de Rome, qui crée la Communauté économique européenne (CEE) entre six pays (Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, France, Allemagne, Italie). Ce traité prévoit la création d'un marché commun. Il contient des « libertés fondamentales », perçues comme nécessaires pour atteindre cet objectif économique (libre concurrence, non-discrimination sur base de la nationalité des Etats membres, liberté d'établissement et de prestation des services...) ⁷. Ainsi, la liberté de circulation est limitée aux ressortissants des Etats membres qui exercent une activité économique et aux membres de leur famille.

1968 : Adoption du règlement 1612/68 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté ⁸.

1969 : La Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) considère désormais que les droits fondamentaux de la personne font partie des principes généraux du droit communautaire ⁹. Dans le cadre de son contrôle, elle se réserve le droit de sanctionner les

⁷ Selon Olivier DE SCHUTTER, « ce sont des libertés d'agents sur le marché, avant que de constituer des droits de l'être humain », « Les droits fondamentaux dans le projet européen. Des limites à l'action des institutions à une politique des droits fondamentaux », dans O. DE SCHUTTER et P. NIHOUL (éd.), *Une constitution pour l'Europe. Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2004, pp. 81-117 (version consultée sur : <http://cridho.cpd.ucl.ac.be/documents/Working.Papers/Constitutioneuropeenne.pdf>, p 2). L'auteur rappelle également que l'égalité salariale entre hommes et femmes était justifiée, non pas pour promouvoir l'égalité entre les sexes, mais pour éviter des distorsions de concurrence entre Etats membres (p. 3).

⁸ Il faut noter que ce règlement est toujours en vigueur et contient certaines dispositions intéressantes pour les travailleurs ayant la nationalité d'un Etat membres et les membres de leur famille. Ainsi, les enfants d'un travailleur migrant ont le droit de séjourner dans l'Etat d'accueil pour y terminer leurs études après le départ de leur parent travailleur. Ce droit vaut pour les enfants scolarisés et pour le parent qui exerce la garde effective jusqu'à la majorité ou la fin des études. Pour la Cour de justice, ce droit, garanti par l'article 12 du règlement, n'est soumis à aucune condition de ressources suffisantes ou d'assurance maladie, contrairement aux dispositions de la directive 2004/38/CE (CJUE, Grande chambre, C-480/08 du 23 février 2010, Maria Teixeira). On peut consulter une version consolidée du règlement sur: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1968R1612:20060430:FR:HTML>

⁹ CJCE, C-29/69 du 12 novembre 1969, Stauder (point 7).

actes des institutions de la CEE et des Etats membres qui ne respectent ces droits, issus des traditions constitutionnelles communes des Etats membres.

1985 : L'immigration clandestine est intégrée aux discussions régulières menées entre ministres de l'intérieur et de la justice des Etats membres au sein du groupe TREVI (Terrorisme, radicalisme, extrémisme et violence internationale)¹⁰.

1985 (juin): Signature de l'accord de Schengen, conclu entre cinq Etats (la France, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg) en dehors du cadre de la CEE.

1986 : Première modification importante du Traité de Rome par la signature de l'Acte unique qui prévoit la création d'un grand marché intérieur unique pour le 31 décembre 1992 au plus tard.

1989 : La Cour de justice considère que, lorsqu'elle examine une question relative aux droits fondamentaux des personnes dans le cadre du droit communautaire, elle peut s'inspirer de la Convention européenne des droits de l'homme, que tous les Etats membres doivent respecter et qui revêt « une signification particulière »¹¹.

1990 (15 juin): Signature de la convention, dite « Convention de Dublin », faisant reposer l'examen d'une demande d'asile sur le premier Etat sur le territoire duquel le demandeur a pénétré, légalement ou non (en vigueur en 1997¹²).

1990 (19 juin) : Signature de la Convention d'application de l'accord de Schengen (en vigueur en 1995).

Les pays liés par Schengen jusqu'en 2007 étaient l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède et les deux pays associés, la Norvège et l'Islande¹³. Depuis le 21 décembre 2007¹⁴, neuf nouveaux pays ont rejoint l'espace Schengen : L'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie. Trois Etats de l'UE, Chypre, la Roumanie et la Bulgarie, ne seront intégrés au système qu'après évaluation, à une date indéterminée à ce jour.

De manière schématique, on peut résumer les principales caractéristiques de Schengen par les points suivants:

¹⁰ Selon Denis DUEZ, « la nature même des acteurs en présence, à savoir les ministres de l'Intérieur et de la Justice, mais aussi des policiers et des experts de la sécurité, contribue à orienter la nature des travaux. De manière prévisible, ces différents acteurs évoquent en effet l'immigration suivant leurs propres préoccupations et grilles d'analyse, à savoir la gestion des menaces ». (Denis DUEZ, *L'Union européenne et l'immigration clandestine. De la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Ed. de L'Université de Bruxelles, 2008, p 79.)

¹¹ CJCE, C-46/87 et 227/88, Hoechst AG, 21 septembre 1989 (point 13).

¹² Et remplacé depuis lors par le Règlement 343/2003 dit de Dublin.

¹³ Ces deux pays ne font pas partie de l'UE mais participent aux règles de Schengen.

¹⁴ Date de la levée des contrôles aux frontières terrestres. Pour les aéroports, il faudra attendre le 30 mars 2008.

- suppression des contrôles systématiques aux frontières intérieures,
- mise en place de règles communes et renforcement des contrôles aux frontières extérieures¹⁵,
- séparation des terminaux ou des espaces de contrôle dans les aéroports en fonction de la destination ou de la provenance (dans ou hors de l'espace Schengen) des passagers¹⁶,
- règles communes pour l'entrée et les visas de court séjour¹⁷,
- coordination entre les administrations sur la surveillance aux frontières (officiers de liaison, instructions communes, entraînements communs),
- définition du rôle de transporteur dans la lutte contre l'immigration illégale,
- coopération policière renforcée (notamment surveillance transfrontalière et droit de poursuite¹⁸),
- coopération judiciaire renforcée par des procédures accélérées d'extradition et de transferts de personnes condamnées,
- création du système d'information Schengen (SIS)¹⁹.

1992 : Signature du Traité de Maastricht qui crée une « Union européenne » fondée sur trois piliers. Aux compétences traditionnelles de la CEE (1^{er} pilier : droit communautaire), on ajoute la politique européenne de défense et de sécurité commune (PESC, second pilier) et les questions de justice et affaires intérieures (JAI, 3^{ème} pilier), qui comportent un volet sur l'asile et l'immigration.

1996 : La Cour de justice considère qu'il est impossible que la CE adhère à la Convention européenne des droits de l'homme sans modification des Traités²⁰.

¹⁵ Voir : Liste des points de passage frontaliers visés à l'article 2, paragraphe 8, du règlement (CE) no 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), 2006/C 247/04, JOCE, C 247, p 25 et ss. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:247:0025:0084:FR:PDF>

¹⁶ Comme le précise la Commission européenne, cela n'empêche pas les compagnies de contrôler l'identité des passagers, afin de vérifier la correspondance entre le titre de voyage et le document d'identité. Voir : Enlargement of the Schengen area at the end of 2007 http://ec.europa.eu/justice_home/faq/freetravel/faq_freetravel_en.htm (uniquement en anglais)

¹⁷ Les règles ne sont pas entièrement harmonisées. Par exemple, les Etats ont des règles et pratiques différentes en ce qui concerne les montants exigés à titre de « ressources suffisantes ». Voir : Montants de référence en matière de franchissement des frontières extérieures, visés à l'article 5, paragraphe 3, du règlement (CE) no 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), 2006/C 247/03, JOCE, C 247, p 19 et ss. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:247:0019:0024:FR:PDF>

¹⁸ En vertu du droit de poursuite, la police d'un pays A peut être autorisée à franchir une frontière pour arrêter un fugitif qu'elle poursuivait sur le territoire d'un pays B.

¹⁹ Comme le note Denis DUEZ, « le SIS opère (...) une confusion des genres en réunissant au sein d'un même dispositif informatique de coopération policière des éléments aussi disparates que des armes volées et des étrangers ayant fait l'objet d'une mesure d'expulsion. Cette association construit l'image d'un étranger indésirable. » (op. cit., pp. 84-85).

²⁰ CJCE, Avis 2/94 du 28 mars 1996, Adhésion de la Communauté européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Sur cette question voir : Olivier DE

1997 : Signature du Traité d'Amsterdam (en vigueur en 1999) qui prévoit notamment la création d'un « espace de liberté, de sécurité et de justice ». L'ensemble des dispositions des conventions de Schengen et des instruments annexes (appelé « l'acquis Schengen »), sont intégrées dans le cadre de l'Union européenne. Trois pays disposent d'un statut spécifique : le Danemark, le Royaume-Uni et l'Irlande²¹. Les politiques de « visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes » sont transférées du troisième pilier vers le premier pilier communautaire. Pendant une période transitoire de 5 ans, les décisions en cette matière sont prises par le Conseil à l'unanimité et le parlement européen n'a qu'un pouvoir consultatif. La Cour de justice peut annuler ces actes sur recours mais elle ne peut être interrogée sur leur interprétation que par les juridictions suprêmes des Etats membres après épuisement des voies de recours internes. Il lui est interdit de contrôler les décisions portant sur le maintien de l'ordre public ou la sécurité intérieure.

Le protocole n° 29 accompagnant le traité d'Amsterdam (dit « protocole Aznar²² ») exclut le droit d'asile pour les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne, considérés comme des "*pays d'origine sûrs les uns vis-à-vis des autres* » en raison du niveau de protection des droits fondamentaux et des libertés fondamentales²³.

1999 : Adoption du programme de Tampere par un Conseil européen entièrement consacré à la Justice et aux affaires intérieures. Ce programme fixe les grandes orientations de la politique européenne d'asile et d'immigration pour la période 2000-2004²⁴. Le droit absolu à l'asile est réaffirmé et on prévoit la création d'un « régime d'asile européen commun ». Malgré une formulation ouverte et équilibrée du programme de Tampere²⁵, durant sa mise en œuvre, des nombreux instruments législatifs importants

SCHUTTER, « L'influence de la Cour européenne des droits de l'homme sur la Cour de justice des Communautés européennes », Cridho Working papers 2005/7, disponible sur :

<http://cridho.cpd.ucl.ac.be/documents/Working.Papers/CRIDHO.WP.2005.07.pdf>

²¹ Le Danemark ne participe en principe pas à ces politiques (il est toutefois inclus dans le mécanisme de « Dublin » de détermination de l'Etat responsable du traitement d'une demande d'asile depuis la décision 188/2006). Le Royaume-Uni et l'Irlande peuvent décider, au cas par cas, s'ils participent (« opt in ») ou non (« opt out ») à l'adoption d'un acte.

²² Il s'agissait d'une initiative du premier ministre espagnol pour éviter que des membres de l'ETA, mouvement terroriste basque, puissent se réfugier dans d'autres Etats membres. Certains lecteurs se souviendront que l'extradition de deux ressortissants espagnols de la Belgique à l'Espagne avait été refusée dans les années 90 (voir à ce sujet, Emmanuelle BRIBOSIA, Anne WEYEMBERGH, « Extradition et asile : vers un espace judiciaire européen », *Revue belge de droit international*, 1997, p. 87-97).

²³ Seule la Belgique a effectué une déclaration préservant l'examen individuel de toute demande d'asile présentée par un ressortissant d'un autre Etat membre (Déclaration n° 56 de la Belgique relative au protocole sur le droit d'asile pour les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne). Il faut noter qu'il s'agit à présent du Protocole n° 24 au Traité de Lisbonne.

²⁴ Le texte du programme de Tampere est disponible sur :

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00200-r1.f9.htm

²⁵ « Une balance est effectuée entre, d'une part, les objectifs d'intégration, de coopération avec les pays d'origine et de protection des demandeurs d'asile et, d'autres part, la lutte contre l'immigration clandestine et le contrôle des frontières ». (Denis DUEZ, op. cit., p 106.)

seront adoptés en matière d'asile²⁶ et de lutte contre l'immigration illégale²⁷ mais peu en matière de migration légale²⁸. Au cours de cette période, on note également l'adoption d'une directive très importante sur le droit à la libre circulation et au séjour des citoyens de l'Union et des membres de leurs famille²⁹.

2000 : Proclamation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne par les Présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, qui ne confère aucune valeur juridiquement contraignante à ce texte.

2001 (février) Signature du Traité de Nice (en vigueur en 2003), qui prévoit que la majorité qualifiée et la co-décision³⁰ sont applicables à la politique européenne d'asile.

2001 (décembre) : Déclaration de Laeken mettant sur pied une « Convention sur l'avenir de l'Europe » chargée de préparer une réforme des institutions. Les travaux de la Convention déboucheront sur un projet de Constitution pour l'Europe.

2004 : Décision du Conseil rendant la procédure de co-décision applicable en matière d'asile et d'immigration (en vigueur en 2005)³¹. Le Conseil peut désormais adopter des législations à la majorité qualifiée, en co-décision avec le Parlement européen, qui dispose donc d'un pouvoir de blocage. Une exception demeure en matière de migration légale, qui reste soumise à la règle de l'unanimité.

2004 : Adoption par le Conseil européen du programme de La Haye qui fixe les grandes orientations de la politique européenne d'asile et d'immigration³². Au cours de sa mise en

²⁶ On citera notamment les règlements « Eurodac » n° 2725/2000, « Dublin » n° 343/2003, la directive « qualification » n° 83/2004, la directive « accueil » n° 9/2003. Les textes de ces instruments juridiques sont disponibles sur <http://eur-lex.europa.eu/fr/index.htm>

²⁷ On citera notamment le règlement « Frontex » n° 2004/2007, la décision n°2004/512 du Conseil créant un système d'information sur les visas (VIS), la directive 2001/40 sur la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement, la directive 2002/90 sur l'aide au séjour irrégulier, la décision 573/2004 concernant les vols communs en vue d'expulsions. Textes disponibles sur : <http://eur-lex.europa.eu/fr/index.htm>

²⁸ On citera la directive 2003/109 sur le statut de séjour de longue durée, la directive 2004/114 sur le séjour des étudiants, et la directive 2003/86 sur le regroupement familial. Au sujet de cette directive, voir aussi l'important arrêt de la Cour de justice C- 540/03 du 27 juin 2006. Cette disproportion entre l'ouverture du programme de Tampere et la pratique s'explique par le tournant répressif pris par les politiques européennes suite aux attentats du 11 septembre 2001 (Voir à ce sujet : Denis DUEZ, *L'Union européenne et l'immigration clandestine. De la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Ed. de L'Université de Bruxelles, 2008, pp. 107-115.)

²⁹ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) no 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/ CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, (JO L 229 du 29.6.2004, p. 35), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004L0038:20040430:FR:PDF>

³⁰ Sur ces concepts, voir plus loin.

³¹ Décision du Conseil 2004/927/CE du 22 décembre 2004, en vigueur au 1^{er} janvier 2005.

³² Texte disponible sur http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/82540.pdf

œuvre, l'harmonisation des politiques en matière d'asile³³ et de lutte contre l'immigration illégale³⁴ se poursuit. Plusieurs initiatives concernant la migration légale sont prises dans des domaines limités³⁵.

2005 : Echec de la Constitution européenne suite aux référendums négatifs en France et aux Pays-Bas.

2007 : Signature du Traité de Lisbonne, qui modifie le Traité sur l'Union européenne (ci-après TUE) et celui sur la communauté européenne, qui devient le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après TFUE). La Communauté européenne et les piliers disparaissent pour se fondre dans l'Union européenne. Selon le TUE, « L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène »³⁶. La politique d'asile et d'immigration est soumise à la procédure législative ordinaire, c'est-à-dire la co-décision. Ceci vaut aussi pour la migration légale. Cependant, la fixation de quotas d'immigration économique reste de la compétence exclusive des Etats³⁷. Autre exception à relever: les mesures concernant les documents d'identité (passeports, cartes d'identité, titres de séjour) nécessitent l'unanimité au sein du Conseil et le Parlement européen est seulement consulté à leur sujet.

Le texte de la Charte des droits fondamentaux acquiert la même valeur juridique que les traités (voir plus loin).

L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme est prévue (voir plus loin).

2008 : Adoption du Pacte européen sur l'immigration à l'initiative de la présidence française de l'UE³⁸.

³³ On note surtout l'adoption de la directive 2005/85 « procédure ». La mise en œuvre de cette directive dans 13 Etats membres sur 27 a fait l'objet d'un très volumineux rapport du HCR (16 chapitres), publié en mars 2010 et disponible sur <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bab55752.html>. Pour un inventaire des instruments adoptés en matière d'asile, voir :

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/doc_asylum_intro_fr.htm

³⁴ On citera le règlement n° 562/2006 (Code frontières Schengen), la célèbre « directive retour » n° 115/2008, la directive n° 59/2009 sur les sanctions aux employeurs en cas de main d'œuvre en séjour irrégulier.

³⁵ On citera la directive n° 71/2005 sur le séjour des chercheurs, la directive n°2009/50 sur le séjour des travailleurs hautement qualifié dite « carte bleue » ; Un inventaire non exhaustif de ces instruments se trouve sur le site http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/doc_immigration_intro_fr.htm

³⁶ Art. 3 §2 TUE.

³⁷ Art. 79 §5 TFUE.

³⁸ Le texte complet du Pacte peut être consulté sur

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/08/st13/st13440.fr08.pdf> Voir Danièle MADRID, « Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile. Une nouvelle impulsion pour une politique européenne globale ? » cette revue, juillet 2008-mars 2009, pp. 24-31, http://www.caritas-int.be/fileadmin/word/parole_vluchtschrift/1-2009-%20parole%20juillet%202008-mars%202009%20MENA.doc

2008 (juin): Rejet du Traité de Lisbonne par référendum en Irlande, seul pays où la population a été consultée directement. Un nouveau référendum organisé l'année suivante connaîtra un résultat positif.

2009 (1^{er} décembre) : Entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

2009 : Adoption par le Conseil européen du programme de Stockholm qui fixe les grandes orientations de la politique européenne d'asile et de migration pour la période 2010-2014³⁹.

2010 (avril) : Adoption par la Commission de son plan d'action comportant un calendrier de mesures concrétisant le programme de Stockholm⁴⁰. Selon la Commission, « l'immigration a un rôle précieux à jouer dans la résolution des enjeux démographiques de l'Union et dans le maintien de bons résultats économiques de l'UE sur le long terme. » La Commission se montre volontariste et promet « l'élaboration d'une véritable politique commune en matière d'immigration et d'asile », dans les « toutes prochaines années », soulignant que « La crise économique actuelle ne doit pas entamer notre détermination et nos ambitions dans ce domaine »⁴¹. Ce plan traduit les orientations politiques du programme de Stockholm en mesures concrètes et fixe un calendrier pour les réaliser. Certaines mesures nécessitent de nouvelles initiatives ou des modifications législatives. D'autres prévoient la publication de rapports de suivi de mesures déjà adoptées dans le passé.

II. Qui décide quoi en matière d'asile et de migration au niveau de l'UE ? Quelle est la place des ONG et des citoyens ?

II.1. Dans quels domaines l'UE peut-elle agir en matière d'asile et d'immigration ?

Selon le Traité, l'UE « assure l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures et développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre États membres et qui est équitable à l'égard des ressortissants des pays tiers. »⁴². On prévoit donc des mesures à trois niveaux : le contrôle aux frontières, l'asile et l'immigration.

³⁹ Voir les conclusions du Conseil européen du 11 décembre 2009 (pp. 9-11) : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/111886.pdf et le texte du programme de Stockholm « Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens », doc. 17024/09 du 2 décembre 2009, 82 p : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/09/st17/st17024.fr09.pdf>

⁴⁰ « Mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens européens. Plan d'action mettant en oeuvre le programme de Stockholm », COM(2010) 171 final du 20 avril 2010, disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:FR:PDF> Voir aussi le communiqué de presse mitigé du Conseil qui considère que le plan d'action ne reflète pas assez le Programme de Stockholm (3 juin 2010) : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/jha/114851.pdf

⁴¹ COM(2010) 171 final du 20 avril 2010, op. cit., p 7.

⁴² art. 67 §2 TFUE.

Contrairement à ce qu'on observait dans le passé, ces mesures ne se limitent pas à définir des « normes minimales ».

Ces politiques relèvent des « compétences partagées », c'est-à-dire des matières où interviennent à la fois l'UE et ses Etats membres⁴³. Toutefois, ces politiques en place au niveau de l'UE n'empêchent pas les Etats de conserver des accords internationaux avec d'autres Etats conclu en dehors du cadre de l'UE⁴⁴.

II.1.1. Le contrôle aux frontières (art. 77 TFUE)

Tout d'abord, il faut noter que l'UE doit « assurer l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures ». Les nouvelles dispositions rendent possible l'instauration d'un « système intégré de gestion des frontières extérieures ». Ceci pourrait aboutir à la création d'un corps européen de gardes-frontières si un nombre suffisant d'Etat le souhaite⁴⁵.

II.1.2. Un système européen commun d'asile (art. 78 TFUE)

Le Traité prévoit un statut commun d'asile, conforme à la Convention de Genève, de protection subsidiaire et temporaire et une procédure commune d'octroi de l'asile et de la protection subsidiaire. Une mesure importante contribuant à cet objectif sera la mise en place, très prochainement de l'Office européen de l'asile⁴⁶. On notera que le Traité contient désormais une base juridique permettant l'externalisation de la politique d'asile⁴⁷, notamment par le développement de programmes de réinstallation mais aussi de traitement des demandes d'asile en dehors de l'UE ou la mise en place de centres d'accueil dans des pays tiers⁴⁸.

II.1.3. Une politique commune de l'immigration (art. 79 TFUE)

Le Traité fixe trois objectifs à la politique commune d'immigration: d'abord, « assurer (...) une gestion efficace des flux migratoires », ensuite assurer « un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres », ensuite – et on dirait « last but not least » - assurer « une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci ».

⁴³ En vertu de l'art. 4 TUE. D'autres matières sont du ressort exclusif des Etats membres, notamment la sécurité nationale et le maintien de l'ordre public (art. 72 TFUE).

⁴⁴ Art. 73 TFUE

⁴⁵ La Finlande et la Pologne seraient très réticentes à ce projet, ce qui expliquerait qu'aucune allusion explicite ne figure dans le Traité (François-Xavier PRIOLLAUD, David SIRITZKY, *Le Traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE- TFUE)*, Paris, La documentation française, 2008, p 209).

⁴⁶ Règlement n ° 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile, JO L 132, 29 mai 2010, p 11, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0011:0028:FR:PDF>

⁴⁷ L'art. 78 §2 g) prévoit le « partenariat et la coopération avec des pays tiers pour gérer les flux de personnes demandant l'asile ou une protection subsidiaire ou temporaire ».

⁴⁸ François-Xavier PRIOLLAUD et David SIRITZKY relèvent que cette proposition avait été faite par le Royaume-Uni en 2003 et par l'Allemagne et l'Italie en 2004 (op. cit., p 210).

II.2. Qui peut proposer de nouvelles lois européennes ?

II.2.1. Monopole d'initiative de la Commission

Le Conseil européen, composé des chefs d'Etat, définit « les orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice »⁴⁹ mais ne propose pas de lois en tant que telles. C'est la Commission européenne, organe non élu⁵⁰, qui bénéficie du monopole de l'initiative législative⁵¹. Cela signifie que les élus du Parlement européen ne peuvent pas proposer de projets novateurs ou de modifications des politiques menées en cette matière. Les parlementaires ne peuvent qu'amender les projets qui leur sont présentés par la Commission sans dépasser l'objet de ceux-ci. Par ailleurs, les élus, tout comme le Conseil, peuvent demander à la Commission d'adopter des initiatives législatives sur des sujets déterminés⁵².

II.2.1. Nouveauté : proposition d'initiative citoyenne

Des citoyens de l'Union peuvent « inviter » la Commission à adopter une proposition s'ils estiment qu'un acte juridique est nécessaire⁵³. Ce droit de pétition, qui doit être concrétisé par un règlement à adopter⁵⁴, répond à de nombreuses conditions :

- minimum un million de signatures
- recueillies dans un « nombre significatif d'Etats membres »
- il faut bien entendu que l'acte proposé relève des compétences de l'UE et soit conforme aux traités.

Lorsqu'une institution ou des citoyens « invitent » la Commission à adopter une proposition législative, celle-ci n'est pas tenue d'y donner une suite favorable, et si elle le fait, elle reste totalement libre du contenu de cette proposition.

II.3. Comment se déroule l'adoption d'une loi européenne ?

⁴⁹ Art. 68 TFUE.

⁵⁰ Le président de la Commission est choisi par le Conseil européen et ensuite « élu » par la majorité des membres du Parlement européen. Les autres membres de la Commission sont choisis par le Conseil « d'un commun accord avec le président élu » de la Commission. Le Parlement européen peut voter une motion de censure à l'égard de l'ensemble de la Commission (voir art. 17 TUE).

⁵¹ art. 17 §2 TUE : « Un acte législatif de l'Union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. »

⁵² Voir art. 225 et 241 TFUE.

⁵³ Art. 11 §4 TUE.

⁵⁴ par le Parlement et le Conseil (art. 24 TFUE). La Commission a fait une proposition COM(2010) 119 final en date du 31 mars 2010,

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2010_119_fr.pdf NL

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2010_119_nl.pdf

De manière générale, le Traité de Lisbonne n'a pas révolutionné la manière dont les instruments législatifs⁵⁵ européens sont adoptés puisque les trois institutions qui interviennent dans le processus (Commission, Parlement européen et Conseil), conservent grosso modo leurs compétences. La procédure de co-décision devient la norme générale et s'applique à la quasi-totalité des mesures prises en matière d'asile et d'immigration⁵⁶. Ceci renforce considérablement le rôle du Parlement européen.

Voici les principales étapes qui caractérisent l'adoption d'un instrument législatif selon la procédure ordinaire⁵⁷.

1) Proposition de la Commission au Parlement et au Conseil

Avant de lancer une proposition législative, la Commission consulte, le plus souvent informellement, de nombreux acteurs concernés, dont les autorités nationales et les ONG de défense du droit des étrangers⁵⁸. Parfois, ces consultations peuvent prendre la forme d'un « livre vert » contenant des questions à destination de la société civile dont les réponses sont publiées et peuvent inspirer la Commission dans la rédaction de ses propositions⁵⁹. La Commission soumet sa proposition au Parlement européen, au Conseil et envoie un exemplaire aux parlements nationaux.

Actions possibles des ONG :

- Envoi de réponses circonstanciées aux livres verts de la Commission et large diffusion

⁵⁵ Le terme de « lois », qui figurait dans le projet de Constitution européenne - et effrayait les eurosceptiques - a été abandonné. Les instruments juridiques contraignants que les organes de l'Union peuvent adopter sont des règlements, des directives et des décisions (art. 288 TFUE). Un règlement a des effets directs. Une directive doit être transposée par les Etats membres qui ont une obligation d'atteindre le résultat fixé par la directive tout en conservant le choix des moyens. Une décision n'a pas de portée générale mais a des effets obligatoires vis-à-vis de ses destinataires. Par commodité de langage, on ne se privera pas d'utiliser le terme de « lois européennes » à leur sujet.

⁵⁶ Une exception concerne le constat d'une « situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers » permettant au Conseil, sur proposition de la Commission, d'adopter des mesures provisoires au profit du ou des Etats membres concernés après simple consultation du Parlement européen (art. 78 §3 TFUE).

⁵⁷ Telle que décrite à l'art. 294 TFUE.

⁵⁸ Cette pratique est devenue une obligation. L'art. 2 du Protocole n°2 « sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité » prévoit qu' : « Avant de proposer un acte législatif, la Commission procède à de larges consultations » qui doivent tenir compte « de la dimension régionale et locale des actions envisagées ». Seuls des cas « d'urgence exceptionnelle » motivés dans sa proposition peuvent dispenser la Commission de procéder à ces consultations. Voir aussi les art. 1^{er}, 10 §3 TUE selon lequel « Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens. ». Selon l'art. 11 TUE, « 1. Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union. 2. Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile. 3. En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission européenne procède à de larges consultations des parties concernées. ».

⁵⁹ En 2007, la Commission a lancé un livre vert sur l'asile COM (2007) 301 final, disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0301:FIN:FR:HTML>

- Contacts informels avec des fonctionnaires de la Commission
- Interventions lors des consultations (in)formelles organisées par la Commission
- Sensibilisation de parlementaires nationaux afin qu'ils remettent un avis sur cette question⁶⁰.

2) Intervention facultative des parlements nationaux sous forme d'avis

Comme exposé plus loin, les parlements nationaux peuvent fournir un avis au sujet de toute proposition législative formulée au niveau de l'UE. Ils disposent de 8 semaines pour élaborer leur avis.

3) Première lecture par le Parlement européen

Le Parlement européen examine la proposition de la Commission. Concrètement, la proposition est d'abord examinée par une commission parlementaire, la commission LIBE⁶¹ pour les matières qui concernent l'asile et l'immigration. Cette commission peut demander l'avis d'une autre commission parlementaire être concernée par le sujet discuté et auditionner des experts. La commission compétente adopte un rapport établi par le député désigné rapporteur.

En séance plénière, trois hypothèses sont possibles. Le Parlement peut à la majorité simple :

- soit rejeter le texte⁶² ;
- soit adopter telle quelle la proposition de la Commission ;
- soit proposer des amendements, hypothèse la plus fréquente.

Le texte adopté par le Parlement, avec les éventuels amendements est alors transmis au Conseil.

A ce stade, la Commission peut retirer ou modifier sa proposition si elle le souhaite⁶³.

Actions possibles des ONG :

- Sensibilisation des parlementaires européens, en priorité des membres de la commission parlementaire compétente et principalement du rapporteur et des « shadow rapporteurs »⁶⁴.

⁶⁰ Cette action suppose que le projet pose question au regard du principe de subsidiarité. Voir plus loin.

⁶¹ LIBE signifie « Libertés civiles, justice et affaires intérieures ». Voir : <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/homeCom.do?language=FR&body=LIBE>

⁶² Dans ce cas, la procédure marque un arrêt visant à réserver au Parlement et à la Commission suffisamment de temps pour examiner en profondeur les options qui s'offrent à eux et trouver une solution respectueuse des prérogatives du Parlement et du droit d'initiative de la Commission. Voir *Codécision et Conciliation. Comment le Parlement colégifère dans le cadre du traité de Lisbonne. Le guide*, Parlement européen, novembre 2009, p 10, note 1, http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_fr.pdf

⁶³ La Commission considère qu'elle peut aussi retirer sa proposition aux stades ultérieurs de la procédure d'adoption, ce qui serait une arme lui permettant d'empêcher que son texte soit dénaturé par les amendements du parlement ou du Conseil. Cette interprétation est contestée par le Parlement et le Conseil. (Marianne DONY, *Droit de l'Union européenne*, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2008, p 158).

⁶⁴ Les groupes politiques dont le rapporteur ne fait pas partie désignent informellement chacun un « shadow rapporteur » qui s'occupera du dossier.

4) Première lecture par le Conseil

Le Conseil de l'UE, composé des ministres en charge des matières concernées, examine la position du Parlement européen. En pratique, l'acte est d'abord discuté au sein du Comité des représentants permanents (Coreper) des Etats membres. Ce n'est que si le point n'a pas abouti à un consensus au sein du Coreper qu'une réelle discussion a lieu au sein du Conseil.

Deux hypothèses sont possibles :

- soit le Conseil accepte à la majorité qualifiée⁶⁵ la version du Parlement et l'acte est adopté ;
- soit le Conseil modifie la version du Parlement et lui transmet le texte modifié pour une deuxième lecture.

Actions possibles des ONG :

- Sensibilisation de parlementaires nationaux afin que le ministre compétent soit interpellé, devant le parlement national, sur la position qu'il prendra ou a pris concernant l'acte en débat au sein du Conseil.

5) Deuxième lecture par le Parlement

Le Parlement européen examine une seconde fois la proposition, telle qu'elle a été modifiée par le Conseil en première lecture.

Trois hypothèses se présentent :

- soit le Parlement accepte la version du Conseil à la majorité des suffrages exprimés et l'acte est adopté ;
- soit le Parlement rejette la version du Conseil à la majorité des membres qui le composent⁶⁶ et l'acte est alors rejeté ;
- Soit le Parlement adopte des amendements à la majorité des membres qui le composent et l'acte est transmis au Conseil.

⁶⁵ Pour obtenir une « majorité qualifiée » au sein du Conseil, il faut 55 % des membres du Conseil représentant les États membres participants, réunissant au moins 65 % de la population de ces États. (voir art. 238 TFUE).

⁶⁶ Le rejet d'une proposition nécessite un vote négatif de plus de la moitié des 736 membres du parlement, indépendamment du nombre de votants, alors que son adoption ne requiert que la majorité des « suffrages exprimés », c'est-à-dire plus de la moitié des députés présents dans l'hémicycle et qui émettent un vote. Il se peut donc qu'un acte soit adopté même si une majorité des élus qui se sont déplacés pour voter ont exprimé leur désapprobation du projet. C'est ce qu'on a observé en mars 2010 avec le rejet, par 336 voix contre 253 et 30 abstentions, des lignes directrices concernant le sauvetage en mer des migrants dans le cadre des patrouilles maritimes de l'agence FRONTEX. Une majorité de parlementaires a rejeté le texte parce souhaitant un instrument contraignant en lieu et place de simples « lignes directrices ». Mais le texte a quand même été adopté puisqu'il fallait un vote négatif de 369 députés minimum être rejeté. Voir le communiqué du parlement européen du 25 mars 2010 sur : http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/019-71288-083-03-13-902-20100324IPR71287-24-03-2010-2010-false/default_fr.htm

6) Deuxième lecture au Conseil

Le Conseil examine les propositions d'amendements formulées par le Parlement.

Deux hypothèses sont possibles :

- Soit la majorité qualifiée des ministres décide d'adopter tous les amendements du Parlement et l'acte est adopté ;
- Soit le Conseil n'approuve pas tous les amendements et il faut alors convoquer un comité de conciliation.

7) Troisième lecture par un comité de conciliation

Dans un délai de six semaines, un comité de conciliation est convoqué. Il réunit tous les membres du Conseil, autant de membres du Parlement (donc 27) et la Commission qui doit favoriser la conciliation. Le comité dispose d'un délai de six semaines après sa convocation pour prendre une position.

A nouveau, il faut distinguer deux hypothèses :

- Soit le comité n'approuve pas de projet commun et l'acte est rejeté ;
- Soit le comité approuve un projet de texte commun qui est renvoyé pour approbation au Parlement et au Conseil.

8) Dernier examen par le Parlement et le Conseil

Si le comité de conciliation est parvenu s'accorder sur un texte commun, ce texte est transmis au Conseil (simple formalité⁶⁷) et au Parlement européen pour approbation. Le Parlement n'a plus la possibilité d'amender le texte à ce stade mais peut uniquement l'approuver ou le rejeter dans un délai de six semaines.

Deux hypothèses se présentent:

- Soit le Conseil (à majorité qualifiée) et le Parlement (à la majorité des suffrages exprimés) approuvent le projet et l'acte est adopté ;
- Soit le projet n'est pas approuvé le Parlement (ou le Conseil) et il est rejeté.

II.4. Comment s'exercera concrètement le rôle du parlement européen ?

Cette question reste largement ouverte. Même si la co-décision est indubitablement une avancée démocratique, certains observateurs notent que de très nombreuses décisions sont adoptées par le Parlement en première ou en deuxième lecture sur base d'un texte issu de négociations à huis-clos entre un petit nombre de délégués du Parlement européen et du Conseil. L'association Statewatch considère que cette pratique mine le travail

⁶⁷ Tous les membres du Conseil ayant siégé au sein du comité de concertation, il est difficilement imaginable que le Conseil rejette par la suite le texte proposé par le comité, d'autant plus qu'une majorité qualifiée suffit pour son adoption.

parlementaire et porte atteinte au principe de transparence⁶⁸, et note qu'un très grand nombre d'instruments relatifs à l'asile et à l'immigration sont conclus de cette manière⁶⁹. Ceci peut avoir des conséquences dommageables sur la protection des droits fondamentaux. On relèvera que lors de l'adoption de la « directive retour »⁷⁰, le texte finalement adopté par le Parlement était le résultat d'un compromis faisant la part belle aux thèses du Conseil qui paraissait, aux yeux des ONG, assez défavorables aux étrangers sur de nombreux points⁷¹.

En outre, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, on relèvera que dorénavant aucun accord de réadmission entre l'UE et les pays tiers ne pourra être conclu sans l'approbation du Parlement européen⁷².

II.5. Quel est le rôle des parlements nationaux ?

Avec les pouvoirs limités du Parlement européen, l'absence d'intervention ou le rôle limité des parlements nationaux dans le processus de décision européen ont souvent été considéré comme facteurs contribuant à ce que d'aucuns nomment le « déficit démocratique » de l'UE. En effet, une proportion croissante de lois nationales représente des transpositions de directives européennes, réduisant les marges de manœuvre des élus nationaux. Si ceux-ci ne sont pas du tout impliqués dans le processus d'adoption au niveau européen, leur rôle pourrait se réduire à celui de simple chambre d'entérinement. Les deux premiers protocoles du Traité de Lisbonne tentent de remédier à ce problème en impliquant les parlements nationaux⁷³.

II.5.1. Obligation d'information des parlements nationaux

Tout d'abord, les parlements nationaux doivent recevoir une copie de toutes les propositions d'actes législatifs élaborées au niveau européen. Le Conseil de l'UE ne peut pas adopter d'acte avant un délai de 8 semaines à compter de cette transmission mais

⁶⁸ Voir l'intervention de Tony BUNYAN dans House of Lords, European Union Committee, *The Lisbon Treaty : an impact assessment*, HL Paper 62-I, pp. 116-17, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/lducom/62/62.pdf>

⁶⁹ Voir le document « First reading “deals” between the European Parliament and the Council – co-decision and EC immigration and asylum law », Steve Peers (mai 2009), disponible sur <http://www.statewatch.org/news/2009/aug/first-reading-ep-deals.pdf>

⁷⁰ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JO L 348 du 24 décembre 2008.

⁷¹ Voir à ce sujet notamment notre dossier dans Parole à l'exil, janvier – juin 2008 et les références citées p 5, note 9 http://www.caritas-int.be/fileadmin/word/parole_vluchtschrift/6-2008-parole.doc

⁷² En vertu des articles 79 et 218, § 6, a) du TFUE. Le premier accord à être soumis à cette procédure concerne le Pakistan. Des ONG de défense des droits des étrangers considèrent que le projet actuel de l'accord n'offre pas suffisamment de garanties et demandent que le Parlement refuse son approbation. Voir : Migreurop, Accord de réadmission UE- Pakistan. Le Parlement doit refuser son approbation, 4 mai 2010, <http://www.migreurop.org/article1691.html>

⁷³ Protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne. Voir aussi l'art. 12 TUE et l'art. 69 TFUE.

cette interdiction tombe « dans des cas urgents dûment motivés » qui ne sont pas autrement précisés⁷⁴. Ils reçoivent « directement » les ordres du jour et les résultats des sessions du Conseil, y compris les procès-verbaux des sessions au cours desquelles le Conseil délibère sur des projets d'actes législatifs⁷⁵. Selon l'article 5 du Protocole n°2, « Tout projet d'acte législatif devrait⁷⁶ comporter une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité » qui « devrait comporter des éléments permettant d'évaluer son impact financier et, lorsqu'il s'agit d'une directive, ses implications sur la réglementation à mettre en oeuvre par les États membres, y compris, le cas échéant, la législation régionale ». Les parlementaires nationaux devraient aussi être mieux tenus au courant des impacts budgétaires des projets législatifs européens puisque cette disposition prévoit que « les raisons permettant de conclure qu'un objectif de l'Union peut être mieux atteint au niveau de celle-ci s'appuient sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs. Les projets d'actes législatifs tiennent compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à l'Union, aux gouvernements nationaux, aux autorités régionales ou locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre. » On ne peut que se réjouir des objectifs affichés par cette disposition et espérer qu'elle encourage une évaluation budgétaire rigoureuse de certains instruments de politique d'asile et d'immigration à laquelle par exemple, la Commission se refuse à propos du règlement de Dublin⁷⁷.

II.5.1. Avis limité à la question de la subsidiarité

L'avis rendu par les parlements nationaux⁷⁸ est limité à la question de la subsidiarité. Ils ne peuvent donc en principe vérifier que si « les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union »⁷⁹. Le Traité ne prévoit pas explicitement que le contrôle des parlements nationaux puisse aborder le respect des droits fondamentaux par les propositions de « lois européennes ». Ceci n'empêche évidemment pas que les élus nationaux émettent un avis à ce sujet mais sa prise en compte ne sera pas obligatoire s'il ne se rattache pas au principe de subsidiarité, ce qui est très regrettable.

⁷⁴ Art. 4 du Protocole n° 1 précité.

⁷⁵ Art. 5 du Protocole n° 1.

⁷⁶ On regrette l'utilisation du conditionnel qui donne à penser que cette disposition n'est pas contraignante.

⁷⁷ A ce sujet, la Commission relevait dans son évaluation que « Faute de données précises, il n'a pas été possible d'évaluer un élément important du système de Dublin, à savoir son coût. Cependant, les États membres considèrent la réalisation des objectifs politiques de ce système comme très importante, indépendamment de ses implications financières ». (COM (2007) 299 final du 6 juin 2007, p 13, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0299:FIN:FR:PDF>)

⁷⁸ En Belgique, seuls la Chambre et le Sénat pourront émettre un avis. Ils devront eux-mêmes informer et consulter les parlements communautaires et régionaux si ceux-ci sont concernés. Selon l'art. 6 du Protocole n° 2, « Il appartient à chaque parlement national ou à chaque chambre d'un parlement national de consulter, le cas échéant, les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs ».

⁷⁹ art. 5 §3 TUE.

II.5.1. Possibilité de « carte jaune » ou de « carte orange » mais pas de « carte rouge »

Chaque parlement national dispose de deux voix au sein de l'UE⁸⁰. Si les avis négatifs représentent au moins un tiers de l'ensemble des voix⁸¹, le projet doit être réexaminé. On parle alors de « carton jaune »⁸². Après réexamen, la Commission peut modifier ou retirer sa proposition mais peut aussi décider de la maintenir telle quelle en motivant sa décision⁸³. La procédure suit alors son cours normal.

Si une simple majorité de parlements nationaux estime qu'une proposition de loi européenne ne respecte pas le principe de subsidiarité, on parle de « carton orange », obligeant à nouveau la Commission à réexaminer sa copie. Si la Commission décide de maintenir sa proposition, elle doit transmettre les avis des parlements nationaux au Parlement européen et au Conseil qui doivent en priorité se prononcer sur le respect du principe de subsidiarité. Si une majorité simple de députés européens ou une majorité de 55% des membres du Conseil suivent l'avis négatif des élus nationaux, la proposition législative est rejetée. Il faut noter que les parlements nationaux ne peuvent jamais délivrer de « carton rouge » qui permettrait de bloquer une proposition au niveau européen. Par contre, si l'acte contesté par un parlement national est finalement adopté au niveau de l'UE, un Etat membre peut, au nom de son parlement national, introduire un recours en annulation pour que la Cour de justice de Luxembourg examine si l'acte adopté est conforme au droit de l'Union, et donc au principe de subsidiarité⁸⁴.

La mise en œuvre concrète de l'intervention des parlements nationaux dépendra évidemment de la motivation et de la ténacité des élus, qualités qui peuvent être bien entendu encouragées par des interventions d'ONG et de citoyens actifs. On se doute déjà néanmoins que, compte tenu du contrôle limité au principe de subsidiarité, la marge de manœuvre sera étroite. Il faut aussi noter que le contrôle des élus nationaux sur les nombreuses négociations à huis-clos (trilogues) est en pratique impossible, ce qui ne facilite évidemment pas un véritable droit de regard de la prise de décision effective.

⁸⁰ Une voix par chambre s'il s'agit de deux chambres distinctes, comme en Belgique la Chambre et le Sénat (art. 7 §1^{er} du Protocole n° 2).

⁸¹ Un quart des voix lorsqu'il s'agit d'une matière liée à la coopération judiciaire en matière pénale et à la coopération policière présentée sur la base de l'article 76 du TFUE.

⁸² Voir *Codécision et Conciliation. Comment le Parlement légifère dans le cadre du traité de Lisbonne. Le guide*, Parlement européen, novembre 2009, p 9, http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_fr.pdf

⁸³ art. 7 §2 du Protocole n° 2.

⁸⁴ Art. 8 du Protocole n° 2.

III. La Charte des droits fondamentaux de l'UE : quelle plus-value, comment l'utiliser en pratique pour mieux défendre les droits des étrangers ?

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après « la Charte ») a été rédigée par les membres de la Convention sur l'avenir de l'Europe⁸⁵ et proclamée par les Présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission le 7 décembre 2000 à Nice. Elle a ensuite fait l'objet de quelques modifications en 2007 dans le courant de l'adoption du Traité de Lisbonne⁸⁶. La Charte est resté longtemps un texte sans force contraignante, ce qui n'est plus le cas puisque selon l'article 6 du TUE: « L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte (...), laquelle a la même valeur juridique que les traités. »

III.1. Le contenu de la Charte. Rien de neuf sous le soleil ?

Il faut tout d'abord noter que la plupart des droits et des principes contenus dans la Charte s'appliquent à toute « personne » donc aussi aux ressortissants de pays tiers, contrairement à certains droits qui sont réservés aux citoyens européens.

Pour une grande part, la Charte se contente de reprendre des droits qui figurent déjà dans des conventions internationales ratifiées par les Etats membres, principalement la Convention européenne des droits de l'homme. Par exemple, la Charte reprend l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (article 4), le droit à la liberté et à la sûreté (article 6), le droit au respect de la vie privée et familiale (article 7), la protection en cas d'éloignement, d'expulsion ou d'extradition (article 19), la non-discrimination (article 21) qui figurent déjà dans d'autres conventions⁸⁷. Concernant ces droits, on peut s'attendre à une plus-value très limitée voire nulle par rapport à la situation actuelle⁸⁸.

⁸⁵ La Convention était composée de 62 membres : 15 représentants des chefs d'Etat et de gouvernement, un représentant du Président de la Commission européenne, 16 députés européens et 30 parlementaires nationaux.

⁸⁶ Texte intégral de la Charte : http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf et texte accompagné des explications de la Convention : http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/04473_fr.pdf . Voir aussi les contributions des ONG en 2000: http://www.europarl.europa.eu/charter/civil/civil0_fr.htm et les réactions politiques qui ont suivi sa proclamation: http://ec.europa.eu/justice_home/unit/charte/fr/charter03.html

⁸⁷ Cette interdiction figure par exemple dans l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et s'applique de manière générale (et pas uniquement aux droits contenus dans ce pacte. L'article 26 du Pacte a un effet autonome et ne requiert pas d'être combiné avec une autre disposition de cet instrument pour pouvoir être invocable Voir à ce sujet : Olivier DE SCHUTTER, « Commentaire de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques », 15 janvier 2007, disponible sur <http://cridho.cpd.r.ucl.ac.be/documents/Working.Papers/commentaireArt26PIDCP1.pdf>

⁸⁸ Pour certains auteurs, « La Charte présente une nature foncièrement résiduelle : un droit que la Charte se contente de réaffirmer à la suite d'autres instruments internationaux, en particulier la Convention européenne de sauvegarde, doit être apprécié au regard de l'instrument de base, fût-ce pour en assurer une interprétation conforme » (Marc FALLON, Anne-Claire SIMON, « Le renouvellement des politiques de l'Union européenne dans le Traité de Lisbonne », R.A.E.- L.E.A. 2007-2008, p 248.). L'auteur se réfère à l'article 52 §3 de la Charte qui stipule que « 3. Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite

La Charte consacre le droit à l'asile (article 18) qui ne figure pas dans la CEDH mais cette disposition n'est pas très utile puisqu'elle renvoie à la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés. Pourtant, on trouve néanmoins une avancée qui pourra intéresser les praticiens, concernant le droit à un recours effectif. L'article 47 de la Charte garantit l'accès à un tribunal impartial, ce qui va plus loin que l'article 13 de la CEDH qui ne prévoit que le recours à une « instance nationale »⁸⁹. On sait que la Cour EDH refuse d'appliquer les garanties du procès équitable (art. 6 de la CEDH) aux décisions relatives à l'entrée, au séjour et à l'éloignement des étrangers⁹⁰. Selon la Convention qui a rédigé la Charte, l'article 47 semble combiner à la fois les garanties de l'article 6 et de l'article 13 CEDH et s'applique à « s'applique à l'égard des institutions de l'Union et des Etats membres lorsqu'ils mettent en oeuvre le droit de l'Union et ce pour tous les droits garantis par le droit de l'Union »⁹¹. Par le biais de l'article 47 combiné avec l'article 18 de la Charte, on pourrait donc tenter de rendre les garanties du procès équitable de l'article 6 CEDH applicables aux procédures d'asile, et contrer ainsi la jurisprudence restrictive de la Cour de Strasbourg.

III.2. Dans quelles situations s'applique la Charte ?

Il faut bien noter que la Charte ne s'applique que dans les situations où le droit de l'Union européenne s'applique⁹². On ne peut invoquer la Charte que contre les institutions de l'UE et contre un Etat membre⁹³ que lorsque celui-ci « met en œuvre » le droit de l'Union. Il faut donc se situer dans un domaine de compétence de l'UE pour pouvoir invoquer la Charte. Il est inutile d'utiliser la Charte lorsqu'on se trouve dans une situation purement interne.

convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue. »

⁸⁹ Voir les explications de la Convention : http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/04473_fr.pdf .

⁹⁰ Cour EDH, arrêt *Maaouia c. France* [GC], du 5 octobre 2000, §39.

⁹¹ Explications de la Convention, op. cit., pp. 40-41.

⁹² L'article 51 de la charte : « 1. Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en oeuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives et dans le respect des limites des compétences de l'Union telles qu'elles lui sont conférées dans les traités. 2. La présente Charte n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies dans les traités. »

⁹³ Il faut noter que le Royaume-Uni, la Pologne (Protocole n° 30 au Traité de Lisbonne) et la République tchèque (Déclaration de la République tchèque sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne) ont obtenu des dérogations particulières car les gouvernements de ces pays craignaient que la Charte puisse porter atteinte à leurs intérêts nationaux. Au Royaume-Uni, les craintes portaient notamment sur les menaces que les droits sociaux pouvaient constituer pour la flexibilité du marché du travail britannique (Voir : House of Lords, European Union Committee, *The Lisbon Treaty : an impact assessment*, HL Paper 62-I, p. 91, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/lducom/62/62.pdf>).

III.3. Comment utiliser la Charte devant les juridictions en Belgique ?

Pour éviter tout problème ou malentendu devant les tribunaux, il est vivement conseillé aux plaideurs de toujours invoquer la Charte avec des dispositions similaires d'autres conventions internationales, notamment de la CEDH, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, à la Convention internationale sur les droits de l'enfant (CIDE) et d'autres instruments pertinents en fonction du dossier. Pour examiner la compatibilité de pratiques nationales, ou d'instruments juridiques nationaux ou européens avec les droits fondamentaux de la Charte, les praticiens peuvent consulter diverses sources d'information : les rapports du Réseau d'experts indépendants sur les droits fondamentaux dans l'UE (jusqu'en 2005)⁹⁴, les rapports de l'Agence européenne pour les droits fondamentaux⁹⁵, les évaluations de la Commission européenne⁹⁶, l'analyse de la Charte par le parlement européen⁹⁷, et des rapports d'ONG de défense des droits fondamentaux qui s'y réfèrent de plus en plus.

IV. L'adhésion future de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme

Le Traité de Lisbonne prévoit que l'UE adhère en tant que telle à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)⁹⁸. Jusqu'à présent, tous les Etats membres de l'UE sont parties à la CEDH mais pas l'UE en tant que telle. Cela signifie que la CEDH n'est pas directement applicable vis-à-vis des institutions de l'UE⁹⁹. En vertu du Traité, l'Union est désormais obligée de devenir partie à la CEDH. Toutefois, le Traité ne fixe aucun délai et soumet cette adhésion à une procédure qui nécessite l'accord des membres du Conseil à l'unanimité et du Parlement européen¹⁰⁰. En cas de violation de la CEDH par un organe de l'UE, il était impossible d'introduire un recours à la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg contre une institution de l'UE¹⁰¹. Lorsque l'UE aura

⁹⁴ Les rapports sont d'une qualité inégale depuis la disparition du réseau en tant que tel en 2006 et contiennent des constats critiques pour la plupart toujours pertinents aujourd'hui. Voir : http://cridho.cpd.r.ucl.ac.be/en/eu_experts_network/

⁹⁵ Etablie par un règlement du Conseil n° 168/2007 du 15 février 2007, l'Agence pour les droits fondamentaux dispose d'un portail d'information consacré à la Charte, comportant de la jurisprudence et, pour chaque article, des liens vers les instruments nationaux et internationaux qui garantissent des droits similaires (voir : http://fra.europa.eu/fraWebsite/your_rights/eu-charter/eu-charter_en.htm). Elle publie aussi des rapports thématiques (voir : http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_en.htm) et des avis : http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/opinions/opinions_en.htm

⁹⁶ Voir Rapport sur le fonctionnement concret de la méthodologie pour un contrôle systématique et rigoureux du respect de la Charte des droits fondamentaux, COM (2009) 205 final.

⁹⁷ Voir : http://www.europarl.europa.eu/comparl/libe/elsj/charter/default_fr.htm#9

⁹⁸ Art. 6 §2 TUE.

⁹⁹ La Convention pouvait s'appliquer à titre de principe général de droit de l'UE (ancienne version de l'art. 6§2 du TUE).

¹⁰⁰ art. 218 §6 et §8 TFUE.

¹⁰¹ Il était toutefois possible d'introduire un recours contre l'ensemble des Etats membres pour un acte adopté au Conseil de l'UE. Pour un exemple, voir : Cour EDH Segi et autres, c. 15 pays membres de l'UE, 23 mai 2002, qui déclare toutefois le recours irrecevable. Sur cette décision, voir notamment Koen

ratifié la CEDH, cela va donc changer. Ce sera la première fois qu'une organisation internationale deviendra partie à la CEDH¹⁰².

Même si les juridictions nationales, et les juridictions de l'UE à Luxembourg¹⁰³ appliqueront les droits fondamentaux de la Charte et de la CEDH, ce sera la Cour de Strasbourg qui aura le dernier mot sur l'interprétation de la CEDH, y compris par les institutions de l'UE. Sans cela, on risquait d'avoir des divergences d'interprétation qui auraient pu semer la confusion. Toutefois, il faudra, comme c'est le cas à l'encontre d'un Etat, avoir épuisé les voies de recours « internes » avant de pouvoir introduire une requête à la Cour de Strasbourg.

Conclusion:

Que retenir au terme de cet aperçu ? Avec le Traité de Lisbonne, l'architecture de l'Union européenne s'est un rien simplifiée et les politiques européennes d'asile et d'immigration relèvent désormais de la « procédure ordinaire » d'adoption des lois européennes. Comme on l'a vu, « ordinaire » peut aussi signifier « très complexe » dans cette matière. Le renforcement du Parlement européen, surtout, et l'intervention des parlements nationaux, dans une moindre mesure, pourront accroître le contrôle démocratique sur la machinerie européenne. Comme toute réforme institutionnelle, ces aspects n'empêcheront ni la pratique des compromis conclus à huis-clos ni l'adoption de mesures susceptibles de porter atteinte aux droits fondamentaux des étrangers. Il appartient aux ONG, aux plaideurs et aux citoyens actifs d'utiliser toutes les voies offertes par Lisbonne, y compris la Charte des droits fondamentaux, pour faire en sorte que ces droits soient entièrement pris en compte et mieux respectés sur le terrain.

Recommandations de Caritas international à la présidence belge de l'UE

Caritas international recommande à la présidence belge :

- de favoriser la révision des instruments juridiques du « paquet asile » pour que le respect effectif des droits fondamentaux des demandeurs d'asile deviennent une véritable priorité, notamment en imposant des recours suspensifs contre les décisions de transferts vers un autre pays de l'UE dans le cadre du règlement de Dublin ;

LENAERTS « Le Traité de Lisbonne et la protection juridictionnelle des particuliers en droit de l'Union européenne », *Cahiers de droit européen*, 2009, p 731 et ss.

¹⁰² Il a fallu pour le permettre adapter la Convention, ce qui a été fait par l'art. 17 du Protocole n° 14 de la CEDH, qui est entré en vigueur le 1^{er} juin 2010. Sur ce Protocole, voir : <http://www.echr.coe.int/ECHR/FR/Header/Basic+Texts/The+Convention+and+additional+protocols/Protocol+No.+14/>

¹⁰³ On compte désormais trois juridictions de l'UE : le Tribunal de la fonction publique, le Tribunal et la Cour de justice. Voir : http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999

- d'encourager la mise en place de programmes européens visant à la réinstallation de personnes vulnérables installées dans des camps de réfugiés, en partenariat étroit avec les ONG qui ont acquis une expertise dans ce domaine ;
- de favoriser l'abrogation et le rejet de mesures qui tendent à la criminalisation des migrants et demandeurs d'asile ;
- de rejeter l'accès des autorités répressives à la base de données Eurodac, en se conformant à l'avis du Contrôleur européen pour la protection des données qui estime cette mesure injustifiée et inutilement stigmatisante pour les demandeurs d'asile, assimilés au terrorisme sans aucune justification;
- de favoriser un renforcement du statut des mineurs étrangers non accompagnés (MENA), notamment en empêchant les refoulements de mineurs aux frontières sans qu'une solution durable ne soit établie en concertation avec le tuteurs et de favoriser la libération de moyens européens destinés à la formation des tuteurs ;
- d'encourager des voies légales de migration vers l'UE sans négliger le potentiel des étrangers déjà présents dans l'UE quels que soient leur statut et en prenant des mesures efficaces contre la fuite des cerveaux des pays moins avancés ;
- d'encourager l'ensemble des Etats membres et l'UE à ratifier la Convention des Nations-Unies du 18 décembre 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

NOUVELLES D'EUROPE

Contrôles aux frontières et naufrage des valeurs européennes

Danièle Madrid

Introduction

Notre analyse s'inspire de trois documents publiés en 2009 et en 2010 qui montrent clairement les conséquences pour les migrants de la politique européenne de sécurisation des frontières, assortie d'accords de réadmission et de coopération avec les pays d'origine et de transit: refoulement, enfermement, impossibilité d'introduire une demande d'asile, vols, viols, violences physiques, décès.

Pour terminer, nous résumons brièvement deux opérations de secours en mer méditerranée qui se sont soldées par des arrestations, la saisie des bateaux, des inculpations de trafic d'êtres humains et deux longs procès.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Sources : articles et communiqués de presse, informations collectées principalement sur le site de Migreurop www.migreurop.org

Les faits présentés ici sont bien réels. Il est incontestable qu'ils portent atteinte aux droits fondamentaux des personnes migrantes. Il faut également prendre conscience qu'ils sapent les fondements mêmes de l'Union européenne, à savoir « les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'Etat de droit ainsi que de respect des droits de l'homme ».¹⁰⁵ Par conséquent, la politique migratoire de l'Union européenne doit relever le défi constitué par une politique des frontières respectueuse du droit d'asile et des droits fondamentaux des migrants. Il y a urgence.¹⁰⁶

1. Les frontières assassines de l'Europe Premier rapport annuel de Migreurop sur les violations des droits humains aux frontières (2009)

Né en 2002, le réseau Migreurop rassemble des associations du nord et du sud de la Méditerranée¹⁰⁷. Depuis 2008, Migreurop gère un Observatoire des frontières. Migreurop a lancé une campagne pour un droit de regard dans les lieux d'enfermement des migrants et a mis en place un groupe de travail sur les conséquences des accords de réadmission conclus par l'Union européenne.

Pour ce premier rapport annuel sur les violations des droits humains aux frontières, Migreurop a choisi de retenir quatre pôles emblématiques des méfaits de la politique menée par l'Union européenne :

- les déportations illégales à la frontière gréco-turque;
- Oujda : zone tampon entre Maroc et Algérie, sas vers l'Europe;
- Calais et le Nord de la France : zone d'errance, porte de l'Angleterre;
- Lampedusa, île sentinelle de l'Europe.

Autant de lieu de haltes, plus ou moins longues, accompagnées d'enfermements, de violences, de harcèlement, de conditions de vie déshumanisantes, de refoulements et d'expulsions.

Le document peut être téléchargé: <http://www.migreurop.org/IMG/pdf/Rapport-Migreurop-oct2009-def.pdf>

2. Rapport de Human Rights Watch « Pushed Back, Pushed Around : Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers » (2009)

« Repoussés, malmenés ; l'Italie renvoie par la force les migrants et les demandeurs d'asile arrivés par bateau, la Libye les maltraite », ce rapport de 92 pages publié en

¹⁰⁵ Art. 2 TUE

¹⁰⁶ Peut-on espérer que la Commission appliquera également en matière de politique des frontières la « tolérance zéro » à l'égard de toute violation des dispositions de la Charte des droits fondamentaux qu'elle annonce à la page 3 du Plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm COM(2010) 171 ?

¹⁰⁷ Parmi lesquels le CIRE, dont Caritas international est membre.

anglais examine le traitement par la Libye des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés à travers les récits de ceux qui ont réussi à partir et se (re)trouvent maintenant en Italie et à Malte. Il décrit aussi en détail la façon dont l'Italie intercepte en haute mer les migrants arrivant par bateaux, sans vérifier si certains pourraient être demandeurs d'asile, malades, mineurs non accompagnés, femmes enceintes, et les refoule par la force en Libye où nombre d'entre eux sont détenus dans des conditions inhumaines et dégradantes et sont victimes de mauvais traitements et de violences. Certaines de ces opérations sont coordonnées par FRONTEX.

Le document se base sur les entretiens menés, en mai 2009, avec 91 migrants, demandeurs d'asile et réfugiés qui ont réussi à rejoindre l'Italie ou Malte et sur un entretien téléphonique avec un migrant détenu en Libye. Des représentants de Human Rights Watch se sont rendus en Libye en avril 2009. Ils y ont rencontré des représentants du gouvernement mais les autorités libyennes ne leur ont pas permis de s'entretenir en privé avec des migrants ou de visiter un des nombreux centres de détention pour migrants.

La Libye n'a pas signé la Convention de Genève de 1951. Les autorités ne font aucune distinction entre les réfugiés et les autres migrants. « Il n'y a pas de réfugiés en Libye » a affirmé à Human Rights Watch le directeur de l'Office de l'immigration au Comité populaire général de la Sécurité publique. « Ce sont des gens qui s'introduisent illégalement dans le pays et on ne peut les qualifier de réfugiés ».

La Commission européenne négocie actuellement un accord de réadmission avec la Libye ainsi qu'un Accord cadre général pour des liens renforcés.

Le rapport de Human Rights Watch exhorte le gouvernement libyen à améliorer les conditions déplorables de détention et à mettre en place une procédure d'asile conforme aux normes internationales relatives aux réfugiés. Il demande au gouvernement italien, à l'Union européenne et à FRONTEX de garantir l'accès à l'asile des personnes interceptées en haute mer et de ne pas renvoyer des non-ressortissants libyens en Libye aussi longtemps que ce pays ne traitera pas les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés conformément aux règles internationales.

Pour télécharger : www.hrw.org/en/reports/2009/09/21/pushed-back-pushed-around?print

3. Le rapport 2009 sur l'Italie du Comité anti-torture du Conseil de l'Europe

Le 28 avril 2010, le Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du Conseil de l'Europe a publié, en anglais, le rapport sur sa visite ad hoc en Italie en juillet 2009 ainsi que la réponse du gouvernement italien. Les deux documents et le communiqué de presse en français peuvent être consultés sur le site du CPT : <http://www.cpt.coe.int/en/states/ita.htm>

L'objectif principal de la visite était d'étudier la nouvelle politique des autorités italiennes consistant à intercepter en mer des migrants s'approchant des frontières méditerranéennes méridionales de l'Italie et à les renvoyer en Libye ou dans d'autres Etats non européens. La délégation a concentré son attention sur les opérations de renvoi qui ont eu lieu entre mai et fin juillet 2009.

Dans son rapport, le CPT émet l'opinion que, dans sa forme actuelle, la politique d'interception en mer et de retour forcé de l'Italie constitue une violation du principe de non-refoulement. Le Comité souligne que l'Italie est liée par le principe de non-refoulement quel que soit le lieu où elle exerce sa juridiction, ce qui inclut l'exercice de sa juridiction par le biais de son personnel et de ses navires engagés dans la protection des frontières ou le sauvetage en mer, y compris lorsqu'ils opèrent hors de son territoire. De plus, toutes les personnes tombant sous la juridiction de l'Italie devraient avoir la possibilité de demander la protection internationale et bénéficier de facilités appropriées pour le faire. Selon les informations dont dispose le CPT, cette possibilité et ces facilités n'ont pas été offertes aux migrants interceptés en mer par les autorités italiennes pendant la période examinée. Les personnes renvoyées en Libye dans le cadre de ces mêmes opérations n'ont pas eu d'accès effectif au système de protection des réfugiés.

Selon le rapport, la Libye ne saurait être considérée comme un pays sûr en termes de droits de l'homme et de droit des réfugiés ; la situation des personnes (migrantes et réfugiées) arrêtées et détenues en Libye indique que les personnes renvoyées vers la Libye risquent d'être victimes de mauvais traitements (conditions de vie dans les centres de détention ; transports dans le désert pratiquement sans nourriture et sans boissons, pour des voyages durant jusqu'à 21 heures, dans des véhicules surchauffés et mal ventilés, principalement des containers en métal ; violences physiques ; viols). Certains faits n'ont pu être constatés directement par le CPT mais sont allégués par le HCR, par FRONTEX ou se trouvent dans des rapports d'ONG. Le tout est soigneusement référencé par le CPT dans les notes en fin de texte.

4. Criminalisation des secours en mer

Le 20 juin 2004, le Cap Anamur, navire affrété par l'ONG allemande du même nom, secourt les 37 passagers d'un bateau pneumatique à la dérive dans le Canal de Sicile¹⁰⁸.

Le 1^{er} juillet 2004, la capitainerie de Porto-Empedocle en Sicile refuse l'accès du port au Cap Anamur. L'Italie estime que selon le droit maritime international les naufragés auraient dû être débarqués à Malte, Etat plus proche du lieu de sauvetage. De plus, le Cap Anamur est enregistré en Allemagne. Les trois Etats se renvoient la responsabilité de l'accueil. Le 12 juillet, l'Italie permet finalement l'accostage du Cap Anamur et le débarquement de ses passagers qui sont conduits au centre de rétention d'Agrigente. Ils y introduisent leurs demandes d'asile qui seront immédiatement jugées irrecevables.

¹⁰⁸ Bras de mer large de 145km séparant la Sicile et la Tunisie.

Elias Bierdel, directeur de l'ONG Cap Anamur, le capitaine Schmidt et son second, Vladimir Daschkewitsch sont arrêtés et inculpés d'aide aggravée à l'immigration illégale. Le navire est mis sous séquestre. Après quatre jours de détention, ils peuvent quitter l'Italie. En avril 2009, le procureur demande quatre ans de privation de liberté et une amende de 400.000 euros par personne pour les accusés Bierdel et Schmidt. En tant que subordonné, le second n'est pas poursuivi. Le procureur demande également la confiscation du navire. Le 7 octobre 2009, après cinq longues années, le procès se termine par l'acquiescement des prévenus.

Le 8 août 2007, dans le canal de Sicile, les équipages¹⁰⁹ de deux bateaux de pêche tunisiens portent secours, à quarante quatre migrants naufragés à la dérive sur une embarcation pneumatique en train de sombrer. Les rescapés à bord, les pêcheurs essaient de remorquer l'épave du zodiac mais celle-ci coule. Conformément au droit maritime, les capitaines préviennent le Centre maritime de coordination de recherche et de sauvetage (MRCC¹¹⁰) de Tunis qui informe le MRCC de Rome. Les bateaux se trouvent alors à 40 miles de Lampedusa et à 130 miles de Teboulba en Tunisie. La mer est agitée, les bateaux sont surchargés, une des rescapées semble sur le point d'accoucher, un enfant est malade, une assistance médicale est nécessaire. Ils font donc route vers Lampedusa, la côte la plus proche.

Durant le trajet vers Lampedusa, les pêcheurs reçoivent l'ordre de faire demi-tour et de débarquer les rescapés en Tunisie. Préoccupé par l'état de santé alarmant de certains des rescapés, le Capitaine Jenzeri décide de continuer vers Lampedusa, le lieu de débarquement le plus proche. Lorsque des embarcations des garde-côtes italiens essaient de s'interposer, les pêcheurs naviguent en zigzag pour rejoindre l'île.

Lorsque les bateaux de pêche accostent à Lampedusa, quatre des passagers sont transférés par hélicoptère à l'hôpital de Palerme. A peine débarqués, les sept pêcheurs sont arrêtés, incarcérés à Agrigente et poursuivis pour « aide à l'immigration clandestine à fin de lucre ». Ils risquent jusqu'à 15 ans de prison. Les bateaux sont mis sous séquestre. Les cinq hommes d'équipage sont libérés le 10 septembre, après plus d'un mois de détention. Les deux capitaines sont assignés à résidence près d'Agrigente, sur la côte sicilienne.

Le 18 novembre 2009, le tribunal reconnaît que l'action des pêcheurs relevait bien du secours en mer. Les sept ne peuvent pas être poursuivis pour avoir favorisé l'immigration clandestine et sont donc acquittés. Les bateaux sont rendus à leurs armateurs. En revanche, le tribunal prononce une peine de deux ans et demi de prison à l'encontre des deux capitaines, Abdelkarim Bayoudh et Abdel-baset El Jenzeri pour des délits invoqués par l'accusation en cours de procès : non obtempération aux ordres des gardes côtes italiens, résistance à officiers de la sécurité publique et menaces de violence à l'encontre d'un bâtiment militaire. Les deux capitaines ont introduit un recours contre cette décision.

¹⁰⁹ Cinq marins et deux capitaines.

¹¹⁰ Abréviation de l'anglais "Maritime Rescue and Co-ordination Centre".

L'effet dissuasif de ces procès a certainement causé des morts supplémentaires en mer. Les patrons pêcheurs hésitent désormais à sauver les passagers d'embarcations en difficulté ou à la dérive. Un marin pêcheur italien témoigne que son bateau ayant croisé une embarcation surchargée de migrants, le capitaine s'est contenté de leur donner de l'eau. La nuit suivante, dit-il, il y a eu une tempête. Ils sont probablement morts. Ils n'avaient aucune chance.

Dernières nouvelles¹¹¹

Le 10 mai 2010, au cours d'une conférence de presse, le ministre italien de l'intérieur, Roberto Maroni fait l'éloge de l'efficacité de la collaboration entre l'Italie et la Libye en matière de lutte contre l'immigration illégale. En 2008, déclare-t-il, 37 000 migrants ont débarqué sur les côtes italiennes. En 2009, 850 migrants ont été interceptés en mer et immédiatement renvoyés en Libye. Ce sont donc des milliers de migrants qui ont été dissuadés ou empêchés d'arriver en Italie. Beaucoup ont été stoppés en Libye grâce à l'accord de coopération entre l'Italie et la Libye.

Ce que Maroni ne dit pas, c'est que les passeurs ont trouvé de nouveaux itinéraires et que de plus en plus d'Africains arrivent directement en Grèce par l'est de la méditerranée. Les routes changent mais pas les drames.

BON A SAVOIR

1) Lorsqu'un avocat soutient qu'une loi belge ou qu'une mesure individuelle est contraire au droit européen, il est possible d'obtenir une réponse rapidement auprès de la Cour de Luxembourg selon la « procédure préjudicielle d'urgence » (PPU)

Si l'avocat d'un étranger considère que la mesure prise contre son client (par exemple une décision de refus de protection internationale, une décision de détention, un ordre de quitter le territoire...) soulève un problème d'interprétation du droit de l'UE, l'avocat peut demander à la juridiction (le plus souvent le CCE) d'interroger la Cour de justice de l'UE pour obtenir une réponse¹¹². Souvent, les juridictions sont réticentes à suivre cette procédure en raison de sa longueur. Depuis 2009, il existe une procédure d'urgence applicable spécifiquement aux matières de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, notamment pour les personnes détenues¹¹³. Cette procédure permet d'obtenir une réponse

¹¹¹ Au moment où nous terminons cet article (fin mai 2010).

¹¹² Ce mécanisme est prévu par l'art. 267 TFUE. Le CCE peut refuser de poser la question en estimant que la réponse n'est pas nécessaire pour rendre sa décision.

¹¹³ Communiqué de presse de la Cour de justice de l'UE, 30 novembre 2009 <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-12/cp090104fr.pdf>

dans un délai de quelques semaines¹¹⁴. Il est fortement conseillé à l'avocat de justifier l'urgence de la situation, de rédiger les questions de manière précise et, d'éventuellement proposer une réponse à sa question afin d'accélérer le traitement de la demande¹¹⁵.

2) Où trouver de l'information intéressante sur la politique européenne d'asile et d'immigration ?

Notre dossier illustre la nécessité de rester informé des développements de la politique d'asile et d'immigration menée au niveau européen. Mais comment s'y retrouver et comment s'informer sans se perdre dans les dédales des institutions ? Nous mentionnons ici brièvement quelques sites institutionnels et privés incontournables.

Sites institutionnels :

Eur-Lex, le portail du droit de l'UE est indispensable pour consulter le Journal Officiel de l'UE, les textes législatifs adoptés, la jurisprudence de la Cour de justice, les avis des instances consultatives: <http://eur-lex.europa.eu/fr/index.htm>

La Commission, le Conseil et le Parlement disposent chacun d'un registre public où l'on peut en principe trouver tous les documents publics dont ils disposent : <http://eur-lex.europa.eu/fr/editorial/registre.htm>

Le lecteur qui souhaite suivre le cheminement d'une procédure législative peut s'abonner à « l'Observatoire législatif » du Parlement européen qui le tiendra au courant de toutes les évolutions pour un acte en particulier : <http://www.europarl.europa.eu/oeil/faq.jsp?id=502>

Sites privés

Parmi les nombreux sites privés d'information consacré à l'actualité européenne, on mentionnera tout d'abord Statewatch, une source incontournable pour tous les sujets aux droits fondamentaux dont ceux des étrangers en Europe, à condition de lire en anglais: <http://www.statewatch.org/> On peut s'abonner gratuitement à leur lettre d'information.

La lettre d'information d'ECRE (European Council on Refugee and Exile), association européenne de défense des réfugiés, est indispensable pour suivre l'actualité liée à la protection internationale en Europe (uniquement en anglais): http://www.ecre.org/resources/ECRE_weekly_bulletin

¹¹⁴ Voir les art. 23 bis du Statut de la Cour de justice et surtout 107ter du règlement de procédure de la Cour de justice, <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-04/rp.fr.pdf>

¹¹⁵ Sur le déroulement de cette procédure, voir Koen LENAERTS « Le Traité de Lisbonne et la protection juridictionnelle des particuliers en droit de l'Union européenne », *Cahiers de droit européen*, 2009, p 731 et ss.

Un site francophone de très grande qualité basé à Bruxelles (EU Logos Athena asbl) publie les « Dernières nouvelles de l'Espace européen de liberté, de sécurité et de justice » (NEA say), une lettre d'information très bien fournie qui parvient à combiner l'actualité chaude avec l'analyse des enjeux : <http://www.eu-logos.org/>

Parmi les nombreuses ONG de défense des droits fondamentaux actives au niveau européen, le bureau européen d'Amnesty international publie régulièrement une lettre d'information en anglais sur l'actualité de l'UE: <http://www.amnesty-eu.org/>

WHO'S WHO DE L'AIDE AUX MIGRANTS

Caritas Europa

Caritas Europa, créée en 1971, rassemble 48 organisations du réseau Caritas actives dans l'aide au développement, la migration et l'asile et les services sociaux, tant dans les pays de l'Union européenne que dans tous les autres pays européens. Il s'agit d'une des sept sections régionales du réseau de Caritas Internationalis qui fédère 162 organisations membres dans le monde. Pour fournir un éclairage sur les activités de Caritas Europa en matière d'asile et d'immigration, nous avons rencontré Peter Verhaeghe, qui est responsable du service migration.

Peter Verhaeghe, pourriez-vous présenter brièvement les activités de Caritas Europa en matière de migration ?

Nos activités s'articulent essentiellement en deux volets. Premièrement, il y a le plaidoyer auprès des institutions de l'Union européenne (Commission, Parlement européen, et en fonction des pays qui l'occupent, la présidence du Conseil) et des instances d'avis (comme le Conseil économique et social). Deuxièmement, nous faisons un travail d'information et de consultation auprès de nos membres. Ces deux activités sont bien entendu complémentaires car il faut pouvoir être mutuellement bien informé pour pouvoir réagir sur ce qu'il se passe au niveau européen. Nous organisons régulièrement des formations et des échanges pour nos organisations membres, notamment une visite d'étude sur la migration, qui permet chaque année de découvrir comment les questions d'asile et de migration sont traitées dans un pays donné. Cette année, cette activité s'est déroulée en France et nous avons notamment été voir la situation critique à Calais.

Quelles sont les priorités actuelles dans le travail de Caritas Europa ?

En matière d'asile, nous suivons de près l'élaboration du système commun européen d'asile et faisons des recommandations en collaborations avec d'autres ONG chrétiennes à destinations des institutions. Nous considérons également la réinstallation des réfugiés

comme une priorité. Nous tentons de sensibiliser les associations à agir dans ce domaine, notamment en utilisant les fonds européens. Prochainement, nous interviendrons dans le cadre des consultations menées à Genève par le HCR. En matière de migration, une priorité très actuelle est la défense des droits des travailleurs domestiques avec l'organisation prochaine d'une conférence sur ce sujet. Au sein du réseau de Caritas Internationalis, nous travaillons beaucoup sur la lutte contre la traite des êtres humains, le lien entre migration et développement, et sur les questions liées à la féminisation de la migration (nous organiserons une conférence fin novembre sur ce sujet). L'intégration des migrants est aussi une activité importante au niveau européen et nous sommes membres du Bureau du Forum européen de l'intégration. Nous accordons une attention particulière aux pays de l'Est de l'Europe (Arménie, Ukraine, Moldavie, Géorgie, Azerbaïdjan, Biélorussie et Russie) dans un double objectif : d'une part, informer nos membres sur les possibilités de financement dans le cadre des programmes de partenariat et de voisinage de l'UE et, d'autre part, les aider à développer leur plaidoyer auprès des autorités nationales sur les questions sociales et de migration.

Pourriez-vous identifier certains succès ou échecs rencontrés dans vos activités ?

Les succès sont limités et il est évidemment difficile d'évaluer précisément l'impact de nos activités. On sent toutefois une évolution positive dans les discours sur la migration, surtout au niveau de la Commission et du Parlement européen. Depuis qu'ils se rendent compte de la nécessité économique de la migration, les discours sont plus ouverts. Par ailleurs, les instruments de lutte contre la discrimination offrent des possibilités intéressantes aux migrants, notamment en matière d'accès à l'éducation. Au rayon des échecs, on peut pointer notamment la persistance de la vision sécuritaire, surtout au niveau du Conseil et du Coreper. Je peux citer un exemple récent qui en dit long : dans certains documents, on n'aborde la question de l'intégration des jeunes issus de l'immigration uniquement sous l'angle de la lutte contre la « radicalisation » en lien avec le combat contre le terrorisme !

Contacts :

Caritas Europa - Rue de Pascale, 4 - 1040 Bruxelles
Tel: +32 2 280 02 80 - Fax: +32 2 230 16 58 - Email: info@caritas-europa.org
Site internet : www.caritas-europa.org Page migration : <http://www.caritas-europa.org/code/en/migr.asp?Page=655&menuPage=655>