



Première conférence – du 27 au 29 mars 2019

Sommet de la PESC et des États Membres

Lignes d’actions et avis européen sur question des politiques migratoires à mettre en place face à la crise des réfugiés.

Présidence:

Cayetana STERLING
Carlos GOMEZ

**

INTRODUCTION

La migration désigne le déplacement géographique de groupes de personnes qui laissent derrière leur pays d'origine, généralement à cause de problèmes économiques, socio-politiques ou environnementaux. La migration de cette personne peut par ailleurs être considérée comme légale ou illégale par le pays d'accueil, et relever dans l'un ou l'autre cas d'une protection internationale au titre de l'asile. Elle peut enfin être durable, saisonnière ou régulière, maritime ou terrestre. Ce phénomène existe en Europe depuis des siècles mais ce n'est que récemment que c'est devenu un enjeu européen source des plus grandes crises socio-politique-économiques et humanitaires de l'histoire.

Le présent rapport met en évidence la nécessité de continuer, d'agir pour relever le défi migratoire et indique les domaines dans lesquels l'action actuelle est insuffisante et des efforts supplémentaires doivent être consentis.

Les valeurs européennes sont donc au jour d'aujourd'hui mises en cause. Ainsi, en tant que commissaires de migration du Conseil Européen, nous nous voyons contraints à convoquer l'ensemble des délégations des membres de l'Union Européenne pour définir et fixer des politiques communes défendant ces valeurs caractéristiques de l'Union et visant à promouvoir une immigration légale respectant les droits fondamentaux de l'Homme.

Comment faire face au défi migratoire européen?

SOMMAIRE

- I. Contextualisation des phénomènes migratoires au XXIème siècle: de crise migratoire à crise politique
- II. Les valeurs européennes en crise: des pays membres qui refusent la coopération et le respect des droits de l’homme
- III. Les grands enjeux et objectifs de la commission migratoire
- IV. Propositions d’avis

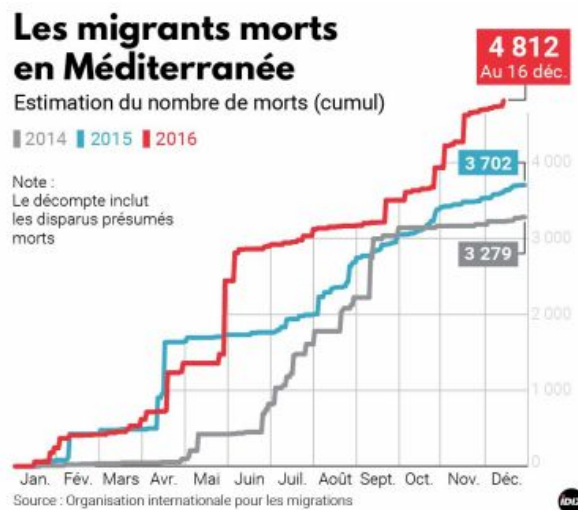


I. CONTEXTUALISATION DES PHÉNOMÈNES MIGRATOIRES AUX XXI^{ème} SIÈCLE: DE CRISE MIGRATOIRE À CRISE POLITIQUE

Les migrations humaines ne sont pas un phénomène récent. Elles sont constitutives de l'histoire de l'Humanité. Mais elles présentent des caractéristiques nouvelles. Le nombre de personnes qui vivent dans un pays qui n'est pas le leur augmente sous l'effet de la croissance rapide de la population mondiale. Mais les mouvements de population les plus importants se font au sein des États. La Convention de Genève de 1951 a défini ce que sont les réfugiés et leur a attribué un statut. Un réfugié est une personne « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays. »

En revanche, il n'existe pas de définition universellement admise du terme de migrant qui recouvre des situations hétérogènes, choisies ou subies, stables ou transitoires. Des guerres répondant à des enjeux politiques, économiques, stratégiques, mafieux, souvent exprimés en termes ethniques et religieux, provoquent des déplacements soudains et massifs de populations. Leur augmentation, progressive jusque-là, s'est accélérée depuis 2005. De 50 000 en 2005, le nombre de réfugiés en Europe était passé à 1 million fin 2015, principalement à cause de la guerre en Syrie. Le plus grand nombre est accueilli dans les pays voisins.

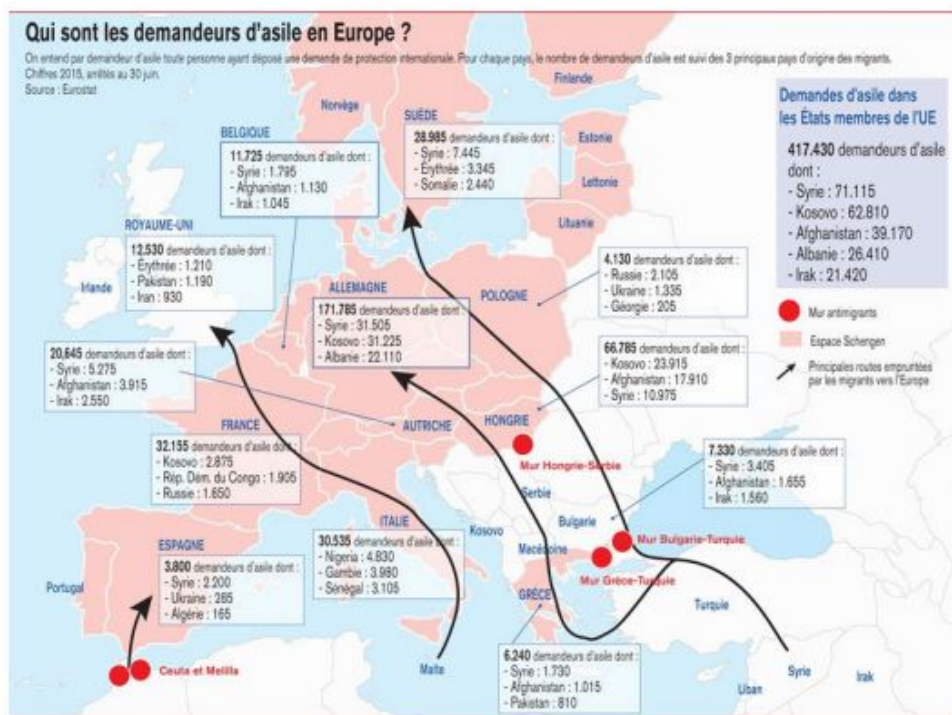
Aujourd'hui, on compte plus que 100 000 migrants par an: la crise migratoire est devenue une crise politique et humaine. Le problème n'est donc pas forcément dans le nombre de personnes reçues mais dans leur conditions de déplacements. Dans les dernières années, les décès en mer se multiplient. L'Europe, rêvée comme une aire de paix et de liberté exemplaire du point de vue des Droits de l'Homme, se montre vulnérable et désunie face au défi migratoire.



L'année 2016 a été marquée par un nouveau record du nombre de personnes déracinées du fait de conflits et de persécutions dans le monde: plus de 65 millions dont 22,5 millions de réfugiés, 40 millions de déplacés (non comptabilisés comme migrants) et 3 millions de demandeurs d'asile en attente de l'examen de leur dossier. Un seul pays européen, l'Allemagne, figure parmi les 10 pays du monde accueillant le plus de demandeurs d'asile en 2016.

Sur 510 millions d'habitants, l'Union européenne compte 21 millions de citoyens non-européens, soit environ 4% de sa population (chiffres Eurostat 2016). 16 millions de personnes résidant dans un pays de l'Union européenne ont quant à eux la nationalité d'un autre État membre. Un quart de ces non-nationaux (9 millions) réside en Allemagne, tandis que le Royaume-Uni, l'Italie, l'Espagne et la France en enregistrent chacun entre 4 et 6 millions. Mais au regard de la population nationale, la proportion la plus élevée de non-nationaux se trouve au Luxembourg, avec 46% de la population totale.

Chaque année, le nombre d'arrivées vers l'UE est plus important que le nombre de départs. Ainsi, en 2016, le solde migratoire, différence entre le nombre de personnes entrées et sorties au cours de l'année, a été de 1,5 million de personnes pour l'Union européenne. En conséquence, alors que l'accroissement naturel est négatif pour la deuxième année consécutive, la population de l'Union européenne a tout de même augmenté. Le solde migratoire est par ailleurs l'élément principal de la croissance démographique européenne depuis le début des années 1990.



Enfin, l'Allemagne est également le premier pays d'accueil des réfugiés en Europe : en 2016, 445 000 demandes d'asile y ont été approuvées, contre 70 000 en Suède, 35 000 en Italie et 35 000 en France. A l'échelle européenne, 700 000 personnes ont obtenu une protection au titre

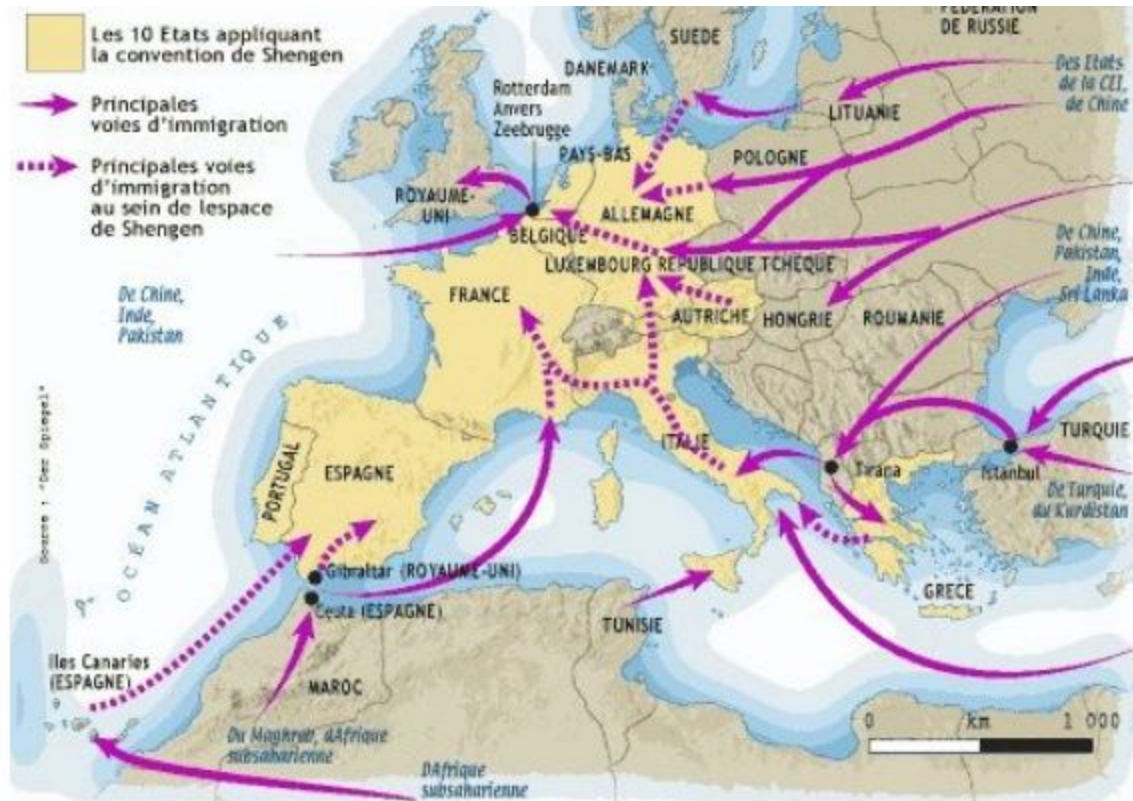
de l'asile en 2016, tandis que 1,2 million de demandes ont été enregistrées la même année. La grande majorité de ces populations n'est donc pas accueillie par les pays européens mais par les pays frontaliers des zones de guerre, majoritairement au Proche et au Moyen-Orient. La plupart des réfugiés présents en Europe viennent de Syrie, d'Erythrée, d'Irak et d'Afghanistan, ou sont apatrides.

L'Europe a toujours été une terre d'immigration. Sa relative prospérité économique et sa stabilité politique semblent en effet avoir un effet d'attraction important. Ce sont près de 350 000 Syriens, Irakiens, Erythréens, Afghans et Somaliens qui ont fui leur pays pour rejoindre l'Europe depuis 2015, en premier lieu la Grèce et l'Italie.

La politique européenne d'immigration et d'asile est véritablement née dans les années 1990. En 1995, c'est l'espace Schengen qui entre en application (la convention ayant été signée 10 ans plus tôt), en abolissant les contrôles aux frontières entre ses États membres et en renforçant ce contrôle aux frontières extérieures de l'espace. D'autre part, le traité d'Amsterdam, signé en 1997, donne pour la première fois une compétence à l'Union européenne dans les domaines de l'immigration et de l'asile. L'Union européenne peut ainsi :

- Définir les conditions d'entrée et de séjour des immigrants légaux, - encourager les États membres à prendre des mesures d'intégration,
- Prévenir et réduire l'immigration irrégulière, notamment par une politique de retour des migrants clandestins et la signature d'accords de "réadmission" avec les pays tiers. En revanche, il appartient à chaque État de fixer, s'il le souhaite, le nombre de ressortissants de pays tiers qui entrent sur son territoire dans le but de rechercher un emploi. Chaque État membre a également la possibilité de rétablir les contrôles aux frontières nationales en cas de menace pour l'ordre public ou la sécurité. Depuis 2004, l'Agence Frontex coordonne la surveillance de ces frontières pour les États membres de l'UE et ceux de l'espace Schengen. Celle-ci a ainsi constaté, en 2016, l'entrée irrégulière de 240 000 personnes.

La convention de Dublin établit par ailleurs des règles pour les demandeurs d'asile afin de déterminer quel État membre de l'Union européenne est responsable de l'examen d'une demande d'asile. Elle permet d'éviter qu'un même individu dépose des demandes dans plusieurs pays simultanément.



II. LES VALEURS EUROPÉENNES EN CRISE: DES PAYS MEMBRES QUI REFUSENT LA COOPÉRATION ET LE RESPECT DES DROITS DE L'HOMME

Depuis les années 1950 jusqu'à l'adoption du traité de Maastricht puis celui d'Amsterdam, la protection des droits fondamentaux était assurée par la Convention européenne de Sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le traité de Maastricht marque une étape importante puisqu'il permet de poser l'Union européenne comme une communauté de valeurs, le Traité précisant que l'Union respecte les droits fondamentaux tels qu'ils « résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres ». Avec le traité d'Amsterdam, la protection des droits fondamentaux est devenue l'une des pierres angulaires de la construction européenne. Un tournant est ainsi marqué quant aux moyens d'intervention dont dispose désormais l'Union dans le suivi du respect des valeurs communes par les Etats membres avec la possibilité notamment de déclencher des mécanismes de prévention et de sanction. Dans une communication adoptée le 15 octobre 2003, la commission européenne a plus fortement insisté sur la nécessité de recourir

davantage à la prévention plutôt que sur l'éventualité de sanctions à l'égard de l'Etat membre défaillant. Elle préconise alors une « information et éducation du public ».

Cette information sera particulièrement attendue lorsque le "Traité établissant une Constitution pour l'Europe » sera présenté aux citoyens européens et à leurs représentants parlementaires puisque certains Etats utilisent dans le cadre de la ratification, soit par choix politique, soit par obligation constitutionnelle, la voie référendaire. Parmi les modifications significatives apportées par la Constitution européenne, il est intéressant de relever la place accordée à la consécration des valeurs communes de l'Union européenne. En effet, la Constitution mentionne explicitement les valeurs et les principes directeurs qui président aux actions et politiques de l'Union. Certes ces principes fondateurs existaient déjà dans les textes ou la jurisprudence communautaire. Mais la nouveauté réside dans la place prééminente qu'occupent de tels principes. Ces valeurs constituent le « socle » de la Constitution européenne alors qu'auparavant ces principes ne constituaient qu'un cadre pour l'action de l'Union.

Avec l'adoption de la Charte des droits fondamentaux en 2000, s'est affirmée la volonté de renforcer le système de protection des libertés fondamentales dans l'Union européenne. Au-delà du souci consistant à offrir une plus grande lisibilité des textes applicables en la matière, la démarche qui animait les rédacteurs de la Constitution consistait également à développer le sentiment chez les Européens d'appartenir non pas à une organisation internationale classique mais à une communauté de valeurs. Le projet de traité constitutionnel prolonge cette démarche en insérant dès son deuxième article une liste précise des valeurs communes qui fondent l'Union européenne : « *L'Union est fondée sur 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, y compris des droits des minorités. Ces valeurs sont communes aux Etats membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes*** » (art. I-2).

« Dignité humaine », « liberté », « démocratie », « égalité », etc., des valeurs qui sont donc le socle de l'intégration poursuivie par l'Union de sorte que "l'Union est ouverte à tous les Etats européens qui respectent ses valeurs et qui s'engagent à les promouvoir en commun ». Fixer clairement les valeurs fondatrices de l'Union européenne était donc d'autant plus important que le respect de ces valeurs s'érige comme une condition d'admission des nouveaux membres. Plus encore, **la violation de ces principes par un Etat membre peut emporter des conséquences majeures pour l'Etat concerné**. Le projet a en effet repris le mécanisme introduit par le traité d'Amsterdam consistant en cas de violation grave par un Etat membre aux valeurs communes de l'Union à suspendre certains droits découlant de l'application de la Constitution à l'État membre en question, y compris les droits de vote de l'État membre au sein du Conseil des ministres.

Suite aux valeurs énoncées, plusieurs États s'émancipent des règles fixées autour de l'immigration. Le nouveau phénomène qui se produit en Europe de la montée de gouvernements populistes d'extrême droite vise à intégrer une politique d'expulsion et de la fermeture des frontières, qui est interdit par la constitution européenne. Les pays actuellement en question sont: l'Italie, la Hongrie, l'Hollande, la Pologne, la République Tchèque, la Slovaquie et l'Autriche. Les institutions de l'Union Européenne doivent donc prendre des mesures pour atteindre une politique qui respectera la constitution européenne basée dans la tolérance, le respect des droits de l'homme et donc de la dignité de celui-là.

III. LES GRANDS ENJEUX ET OBJECTIFS DE LA COMMISSION MIGRATOIRE

L'Union Européenne travaille depuis des années à gérer de façon efficace les migrants et les frontières. Au cours des dernières années, des normes communes en matière d'asile, conformes au droit international, ont été mises en place. Par ailleurs, depuis la convention européenne de 2015 sur l'immigration, un agenda politique oriente les avancées de la politique migratoire européenne. Cependant, il reste encore de grands progrès à réaliser pour faire face au défi migratoire. Voici les principaux enjeux auxquels se voit confrontée aujourd'hui l'Europe:

- La protection des frontières
- La régulation de la migration irrégulière
- Sauver des vies dans la mer
- Faire renaître les valeurs européennes
- Retour et réadmission

IV. PROPOSITION D'AVIS

En considérant les principaux enjeux auxquels l'Europe se voit confrontée, nous proposons un plan d'action pour traiter le défi migratoire européen des migrations.

1. Multiplier les accords bilatéraux entre pays d'émigration et d'immigration

- Partager l'analyse des besoins des deux sociétés
- Favoriser le retour des personnes possédant des compétences nécessaires au développement du pays de départ
- Encourager les jumelages et les échanges culturels

2. Informer et former la population des pays d'accueil Rendre aisément accessibles, dès le plus jeune âge et selon des modalités adaptées, des informations validées sur :

- la réalité du fait migratoire et la connaissance des populations arrivantes
- les droits et devoirs des personnes migrantes
- les discriminations et les mesures prises pour les réprimer

3. Mieux organiser l'accueil des réfugiés

- Intensifier les circuits légaux de migration et lutter contre les passeurs
- Organiser des camps de réfugiés répondant aux normes internationales
- Renforcer le soutien international aux pays qui accueillent un grand nombre de réfugiés

4. Intervenir pour promouvoir une immigration légale et assurer la sécurité de l'UE

- Arriver à des accords pour faire cesser le trafic d'êtres humains
- Renforcer les dispositifs à la frontière
- Promouvoir une immigration légale respectant les droits de l'Homme

5. Améliorer les parcours d'intégration des migrants

- Apporter au besoin un soutien psychologique à l'arrivée dans le pays d'accueil
- Enseigner au besoin la langue du pays d'accueil

- Informer et former sur le pays d'accueil et en particulier sur les droits et les devoirs des personnes migrantes
- Informer sur les réalités du territoire d'accueil
- Donner accès aux soins
- Scolariser les enfants
- Favoriser un accès rapide à un emploi ou à un contrat d'insertion

6. Bâtir l'Europe de l'asile annoncée en 2008 dans le Pacte Européen sur l'immigration et l'asile

- Clarifier et unifier les processus d'entrée et de séjour des migrants
- Revoir les termes des accords qui dégradent l'accueil des réfugiés (accords de Dublin, du Touquet)
- Établir un partage équitable des migrants reçus
- Veiller au respect de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne
- Mettre les camps de réfugiés aux normes internationales

7. Évaluer la pratique des États Évaluer le respect des textes internationaux et des engagements pris

**

CONCLUSION

Le défi auquel l'Europe et le monde ont à faire face au XXIème siècle tient à la fois à l'ampleur des migrations attendues et aux circonstances dans lesquelles elles vont se produire. Le terme de défi convient tout autant pour qualifier l'ampleur de la tâche. Pour prévenir les migrations subies, il faudrait réguler l'économie mondiale pour le bien de l'Humanité, limiter la conflictualité et surtout appeler à l'évolution du regard posé par l'Homme sur l'autre perçu comme différent.

Ainsi, nous espérons établir un agenda concret lors du sommet convoqué en mars à Madrid pour assurer une politique de migration équitable et respectant les valeurs de l'Union Européenne.