

10/11 NOVEMBER 2014, ROME

RIGHTS

FUNDAMENTAL RIGHTS CONFERENCE 2014

# Fundamental Rights and Migration to the EU

Conférence des droits fondamentaux 2014 – Les droits fondamentaux et la migration vers l'UE

## Conclusions de la conférence

### Contexte

Les 10 et 11 novembre derniers, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), a tenu sa conférence annuelle des droits fondamentaux conjointement avec la Présidence italienne du Conseil de l'UE. La conférence était consacrée cette année à la question des droits fondamentaux et la migration vers l'UE.

L'événement a réuni plus de 300 décideurs nationaux et de l'UE, parmi lesquels comptaient des membres de parlements nationaux, du corps judiciaire, des organismes chargés de l'application de la loi, des experts issus d'organisations internationales, ainsi que des organismes nationaux de défense des droits de l'homme, des organismes de la société civile et des universitaires concernés par les questions de l'immigration au quotidien. Parmi les orateurs figuraient le Commissaire européen en charge de la migration, des affaires intérieures et de la citoyenneté, **Dimitris Avramopoulos**, la Présidente de la Chambre des Députés italienne, **Laura Boldrini**, les Sénateurs sous-secrétaires d'État italiens, **Benedetto Della Vedova** et **Domenico Manzione**, la Députée européenne et Vice-présidente de la Commission des Libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, **Iliana Iotova**, la Secrétaire d'État allemande en charge des Migrations, des réfugiés et de l'intégration, **Aydan Özoguz**, le Directeur de la FRA, **Morten Kjaerum**, et le Ministre suédois de l'Administration publique au Ministère des Finances, **Ardalan Shekarabi**.

### Résumé de la conférence

Les orientations stratégiques adoptées par le Conseil européen en juin 2014 pour la planification législative et opérationnelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ont identifié la nécessité « d'une politique en matière de migration, d'asile et de frontières efficace et bien gérée, en assurant sa mise en œuvre effective » dans l'UE, soutenue par « le plein respect des droits fondamentaux »<sup>1</sup>. En octobre 2013, le Parlement européen a adopté une résolution appelant de ses vœux l'adoption d'une approche plus holistique en ce qui concerne la migration afin de garantir qu'une solution globale puisse être apportée aux problèmes qui en découlent<sup>2</sup>. Parmi les autres aspects pris en compte dans la perspective de la conférence figuraient les appels lancés par le Président de la Commission, Jean-Claude Juncker, en vue d'une coopération étroite afin de mieux gérer les migrations, ainsi que d'une politique d'asile commune forte pour protéger les personnes dans le besoin.

Les participants ont convenu que l'UE et ses États membres devraient élaborer une approche plus holistique de leur politique d'immigration et d'asile. Il a été souligné que les droits fondamentaux n'étaient pas uniquement un aspect de ces politiques, mais qu'ils constituaient au contraire le cadre normatif dans lequel elles devaient se placer.

<sup>1</sup> [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/ec/143492.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/143492.pdf).

<sup>2</sup> [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0448+0+DOC+XML+V0//FR](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0448+0+DOC+XML+V0//FR).

À plusieurs reprises, il a été souligné que l'UE et ses États membres avaient besoin d'une politique d'immigration globale et durable, et qu'une vision nouvelle et positive était nécessaire pour lutter contre l'image négative qui caractérise actuellement les migrants et l'immigration, en mettant l'accent sur les avantages qu'apporte l'immigration aussi bien aux migrants eux-mêmes, qu'aux pays qui les accueillent. En effet, les projections des tendances démographiques dans l'UE indiquent que de nombreux secteurs de l'économie pourraient faire face à une pénurie croissante de main-d'œuvre dans les années à venir. Des mesures spécifiques et pratiques sont nécessaires pour promouvoir l'égalité de traitement, accroître la participation politique des migrants et incorporer les droits fondamentaux dans les politiques d'intégration aux niveaux national, régional et local.

### Conclusions de la conférence

Les conclusions ci-dessous reprennent les préoccupations et les suggestions formulées par les participants lors de la conférence, tels que les orateurs, les intervenants et les membres des groupes de travail thématiques.

#### **Une approche de la surveillance des frontières fondée sur les droits fondamentaux et la coopération avec les pays tiers**

L'Union européenne et ses États membres se sont engagés à défendre les droits fondamentaux, et en particulier le principe de non-refoulement, dans la gestion des frontières extérieures de l'UE. Parallèlement, l'Organisation internationale pour les migrations a estimé que plus de 3 000 personnes étaient mortes cette année en tentant de traverser la Méditerranée.

- Afin de réduire le risque de perte de vies humaines en mer, un mécanisme de recherche et de sauvetage efficace s'appuyant sur la solidarité et capable de résoudre les problèmes existant actuellement en Méditerranée, est nécessaire.
- Un système permettant de suivre l'enregistrement et l'identification des décès en mer devrait être mis en place.
- Bien que le principe de non-refoulement soit universel, certains aspects nécessitent davantage de clarté juridique, notamment le débarquement des personnes secourues en mer par des navires commerciaux.
- Un contrôle indépendant aux frontières permettrait d'augmenter la responsabilité et de réduire le risque de violations des droits fondamentaux.
- La coopération avec les pays tiers dans le domaine de la gestion des frontières devrait respecter les droits fondamentaux. Il convient de formuler des conseils pratiques pour aider les États membres à cet égard.
- Les responsabilités pourraient être clarifiées grâce à une transparence accrue des accords conclus avec des pays tiers (qu'ils soient à caractère technique ou opérationnel).
- L'utilisation de fonds de l'UE pour les activités dans les pays tiers, en particulier en ce qui concerne la gestion des flux migratoires et leur impact sur les droits fondamentaux, devrait être suivie plus systématiquement. Dans ce contexte, les officiers de liaison « Immigration » présents dans les pays d'origine et de transit pourraient également jouer un rôle.

#### **Une approche de la lutte contre le trafic de migrants fondée sur les droits fondamentaux**

L'Union européenne intensifie sa lutte contre le trafic de migrants. Cependant, il y a un risque que les lois mises en place pour lutter contre le trafic de migrants punissent non seulement les réseaux criminels, mais aussi les personnes qui aident ou s'engagent auprès des migrants en situation irrégulière. De ce fait, il est nécessaire d'élaborer une approche de la lutte contre le trafic de migrants fondée sur les droits. S'il y a lieu de se concentrer sur les réseaux qui vivent du trafic des migrants par l'exploitation et les abus, il faut également garantir les droits fondamentaux des personnes qui ont été victimes de ce trafic.

- Conformément au protocole additionnel des Nations Unies contre le trafic illicite de migrants, la législation de l'UE et des États membres en la matière devrait toujours inclure le fait de tirer un avantage financier ou matériel comme prescription à une peine, ou exclure explicitement les peines dans le cas d'aide humanitaire à l'entrée et au séjour.
- Louer un logement ne peut pas être juridiquement interprété comme un acte effectué avec l'intention de faciliter le séjour. Cependant, le système juridique devrait garantir que les personnes qui louent un logement dans des conditions d'exploitation soient punies.
- La législation punissant le trafic de migrants devrait rappeler à toutes les personnes concernées l'obligation de secourir, comme le prévoit le droit de la mer.

### **Des moyens légaux d'entrer dans l'UE pour les personnes ayant besoin de protection**

Le monde connaît le plus grand déplacement forcé depuis la Seconde Guerre mondiale, avec plus de 50 millions de personnes déplacées à l'échelle internationale. Les moyens légaux à disposition des personnes ayant besoin d'une protection internationale pour entrer en Europe sont limités, ce qui les oblige à recourir à des passeurs. Les États membres devraient examiner toutes les options permettant aux personnes ayant besoin de protection d'entrer dans l'UE. Cela contribuerait à réduire le nombre de vies perdues en mer et à diminuer le risque d'exploitation par des passeurs.

- Les États membres devraient s'engager davantage dans les activités de réinstallation et d'admissions humanitaires, avec le soutien financier de l'UE. Il serait également profitable qu'ils impliquent les communautés locales lorsqu'ils élaborent des réponses nationales aux demandes de tels engagements.
- Il convient d'explorer les moyens d'élargir les voies légales pour entrer dans l'UE en s'appuyant sur des expériences antérieures, telles que les programmes d'évacuation humanitaire élaborés lors de la crise du Kosovo.
- Les États membres devraient appliquer avec largesse et générosité les règles sur le regroupement familial pour les personnes ayant besoin de protection, par exemple en élargissant la définition du concept de « famille ».
- Les expériences des États membres concernant l'application des procédures d'entrée protégée et la délivrance des visas pour des raisons humanitaires conformément à l'article 25 du code des visas<sup>3</sup>, par exemple sur la base de parrainages individuels, devraient être évaluées pour envisager des voies alternatives à l'entrée légale.
- Les programmes d'immigration, notamment ceux destinés aux étudiants, aux travailleurs hautement qualifiés ou saisonniers, devraient être généreusement appliqués aux personnes ayant besoin d'une protection internationale. Dans le cas des étudiants, il serait souhaitable d'y associer le partenariat des universités.
- Les études de faisabilité concernant la mise en place de canaux diplomatiques pour traiter les demandes d'asile devraient être poursuivies.

### **La protection des enfants dans le contexte de l'immigration et de l'asile**

Tous les enfants ont des droits, dont le droit de bénéficier d'une protection spéciale et d'une assistance indépendamment de leur statut migratoire. Les enfants ne doivent pas être considérés comme de simples objets de protection du fait de leur vulnérabilité, mais comme des personnes dont les droits sont consacrés par la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Selon la Convention et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les mesures prises les concernant. Les États membres ont le devoir d'assurer le respect et la promotion du droit de l'enfant à être entendu, protégé et à recevoir les soins nécessaires à son bien-être.

---

<sup>3</sup> [Règlement \(CE\) n° 810/2009.](#)

- Des données comparables sur les enfants migrants doivent être recueillies par tous les États membres afin d'élaborer des politiques appropriées.
- Des conseils pratiques pour agir dans l'intérêt supérieur de l'enfant pourraient être élaborés à l'attention des gardes-frontières en s'appuyant sur les travaux actuellement réalisés par Frontex.
- Il convient d'encourager une coopération efficace entre les gardes-frontières et les autorités de protection de l'enfance pour que la nomination d'un représentant indépendant pour les enfants à risque soit facilitée avant que toute décision affectant l'enfant ne soit prise. Cette désignation, ajoutée à la formation des gardes-frontières sur le thème de la protection des enfants, permettrait d'améliorer l'orientation des enfants à risque vers des organismes chargés d'assurer leur protection et leur bien-être.
- Pour protéger efficacement les enfants lors du premier accueil, la mise en œuvre intégrale des normes juridiques de l'UE existantes est nécessaire. Les orientations à venir de la Commission européenne sur les systèmes intégrés de protection de l'enfance aideront les États membres à faire respecter les normes nationales, européennes et internationales de protection des enfants pour tous les enfants sans discrimination.
- Les pratiques encourageantes qui favorisent la protection des enfants, notamment en ce qui concerne les alternatives à la rétention, la sécurité de l'enfant, la coopération inter-agences, la participation des enfants et la formation sur l'évaluation des risques pour prévenir les disparitions, devraient être diffusées et, si possible, multiples.
- Quand une décision est prise de transférer ou de renvoyer un enfant dans un autre pays, il est nécessaire de connaître clairement le pays responsable, ainsi que le rôle des agences individuelles pour déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant. Les procédures qui concernent tous les cas dans lesquels de telles décisions sont nécessaires, devraient être standardisées, y compris celles qui impliquent le transfert de ressortissants de l'UE. Des conseils pratiques sur la mise en place de ces procédures devraient également être développés.
- La coopération transnationale des autorités de protection de l'enfance entre États membres de l'UE et avec les pays tiers doit être renforcée. Elle pourrait prendre appui sur les réseaux existants, tels que ceux mis en place dans le cadre de la législation de l'UE et des instruments de droit international privé, comme la convention de La Haye de 1996<sup>4</sup>.

### **Assurer le respect des droits fondamentaux dans les politiques d'intégration des migrants et d'inclusion sociale**

Tout au long de la conférence, la nécessité d'une politique globale et durable de la migration a été mise en valeur. Il a été question des projections démographiques indiquant que la migration peut être la réponse la plus appropriée aux futures pénuries de main-d'œuvre. Dans ce contexte, l'UE et les États membres doivent élaborer des mesures concrètes et pratiques pour promouvoir l'égalité de traitement et la participation des immigrants à la vie sociale et politique, dans un cadre plus large du respect des droits fondamentaux.

- Pour améliorer l'intégration des migrants et de leurs descendants dans la société de l'UE, l'accès à la citoyenneté est d'une importance vitale.
- Une majorité d'États membres (17) ont accordé aux migrants le droit de vote aux élections locales. Cette initiative pourrait être suivie par d'autres, puisque la participation politique et sociale des migrants et de leurs descendants est la clé d'une intégration réussie. Cela est important en particulier pour les jeunes descendants de migrants, mais qui sont nés et ont grandi dans un État membre de l'UE. Une attention pourrait être portée ici à la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.
- Afin d'élaborer des politiques efficaces d'intégration des migrants, il est nécessaire de mettre en place un suivi indépendant fondé sur des indicateurs communs robustes faisant référence à des

---

<sup>4</sup> [www.hcch.net/index\\_fr.php?act=conventions.text&cid=70](http://www.hcch.net/index_fr.php?act=conventions.text&cid=70).

normes relatives aux droits fondamentaux. Il convient de combler les lacunes actuelles en matière de données en complétant les chiffres et indicateurs existants dans les domaines de l'inclusion et de la cohésion sociales, de la participation et de la citoyenneté active.

- Une interaction, une coordination et un contrôle accrus, une coopération plus étroite, un échange régulier d'expériences et une codification des meilleures pratiques communes sont des éléments primordiaux pour parvenir à des politiques d'intégration réussies.
- Un cadre renforcé qui promulguerait et appliquerait les directives de l'UE pour garantir une immigration légale plus cohérente est indispensable, tout en reconnaissant le besoin des États membres de travailleurs hautement qualifiés et essentiels. L'exploitation des migrants par le biais de conditions de travail irrégulières ou informelles devrait être combattue, et les droits sociaux des travailleurs garantis et inscrits à l'ordre des priorités. Les recommandations politiques au niveau de l'UE peuvent être concrétisées par le biais de processus tels que le Semestre européen.
- La dimension de genre devrait être intégrée dans toutes les politiques d'intégration des migrants. Il faut reconnaître que les femmes migrantes rencontrent des problèmes particuliers et qu'elles contribuent également de façon significative à la société et à l'économie d'une manière qui n'est pas toujours reconnue.

### **Changer le discours sur l'immigration pour rendre les sociétés plus ouvertes à tous et pluralistes**

Afin d'améliorer l'inclusion et la participation des migrants dans la société, il a été convenu qu'il était nécessaire d'apporter un changement aux discours et images négatifs concernant les migrants et l'immigration en mettant en évidence leur contribution à leur pays d'accueil. Les États membres doivent lutter contre la désinformation et les stéréotypes négatifs, car le racisme et l'intolérance sont des obstacles majeurs aux politiques d'intégration réussies et aux sociétés ouvertes à tous.

- Étant donné que l'éducation à la citoyenneté et au civisme est vitale, l'intégration des migrants à travers l'éducation est nécessaire pour aider les jeunes à apprendre à vivre dans une société avec des personnes de cultures et de religions différentes. Les États membres sont encouragés à mieux refléter la diversité de la société à travers leurs systèmes et programmes éducatifs.
- La FRA pourrait aider les États membres dans l'élaboration et le suivi de politiques d'intégration qui comprennent des activités de lutte contre la discrimination et les crimes haineux, y compris des mesures pour lutter contre le racisme, l'intolérance, la xénophobie et la désinformation du public.
- Il est crucial d'investir dans des politiques conçues par et pour les migrants en vue d'accroître leur participation, ainsi que d'obtenir une volonté politique au plus haut niveau qui lutte contre l'intolérance et les stéréotypes qui circulent encore.
- Les médias doivent s'engager activement et être encouragés à accroître la participation et la visibilité des migrants, contribuant à un récit globalement plus positif.