

Les derniers chiffres d'Eurostat révèlent qu'au cours de la période de 12 mois prenant fin en septembre 2010, près de 250 000 personnes ont demandé l'asile dans les 27 États membres de l'Union européenne (UE). Le régime d'asile de l'UE autorise les personnes encourant le risque de subir des atteintes graves dans leur pays d'origine à demander une protection internationale. Toutefois, les progrès réalisés dans les réformes législatives qui doivent aboutir à la création d'un régime d'asile européen commun d'ici 2012 sont lents. Simultanément, le régime d'asile grec a dû faire face à des pressions sans précédent, mettant à l'épreuve la capacité de ce pays à garantir le respect des droits de l'homme. En outre, un arrêt récent de la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) a soulevé des questions sur l'opérabilité du règlement Dublin II. Quant à l'intégration des migrants, une nouvelle tendance consiste à lier l'octroi d'un titre de séjour permanent pour les ressortissants de pays tiers en situation régulière à des exigences d'intégration.

Ce chapitre couvre les développements intervenus dans les politiques et les pratiques de l'UE et de ses États membres en matière d'asile, d'immigration et d'intégration des migrants en 2010. Il s'attache essentiellement à la situation des droits fondamentaux des demandeurs d'asile et des migrants en situation régulière dans l'UE. Pour se forger une vue d'ensemble complète dans ce domaine, il convient de le lire avec le Chapitre 2 qui porte sur les contrôles aux frontières et les politiques en matière de visa et se concentre sur la situation des droits fondamentaux des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière aux frontières de l'UE.

#### 1.1. Asile

Trois défis majeurs peuvent être identifiés en matière d'asile. Premièrement, si le programme de Stockholm¹ engage effectivement les États membres de l'UE à créer un régime d'asile européen commun (RAEC) d'ici 2012, les progrès dans la réforme du cadre législatif existant ont été modestes. Deuxièmement, les États membres ont continué à rencontrer des problèmes pratiques dans l'application de l'acquis relatif aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile. Plus particulièrement, l'extraordinaire pression exercée sur le régime d'asile **grec** a mis en évidence les

Développements clés dans le domaine de l'asile, de l'immigration et de l'intégration :

- les dispositions de la directive « qualifications »² relatives à l'éligibilité au statut de réfugié, et à l'octroi et au retrait de celui-ci, ont été clarifiées par des arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE);
- les États membres situés aux frontières extérieures de l'UE ont éprouvé des difficultés à garantir les droits fondamentaux face à des afflux accrus de migrants, en particulier en ce qui concerne les conditions de rétention des migrants en situation irrégulière;
- les transferts de demandeurs d'asile vers la Grèce dans le cadre du règlement Dublin II ont été suspendus pour ne pas mettre en danger les droits fondamentaux des personnes transférées;<sup>3</sup>
- les conditions de rétention des migrants en situation irrégulière, y compris ceux dont la demande d'asile a été rejetée ont posé des problèmes en matière de droits de l'homme;

<sup>2</sup> Directive 2004/83/CE du Conseil, JO 2004 L 304

<sup>3</sup> Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil, JO 2003 L 50, p. 1.

<sup>1</sup> Conseil européen (2010).

- les pratiques en matière de protection dans le cadre des accords de réadmission ont suscité des préoccupations en ce qui concerne l'application du principe de non-refoulement;
- plus d'États membres ont introduit des exigences d'intégration comme condition pour l'octroi de permis de séjour permanents;
- quelques États membres ont examiné la possibilité d'octroyer d'avantage de droits politiques aux migrants.

défis potentiels pour les droits fondamentaux. Ces défis peuvent apparaître dans des pays où le régime d'asile actuel de l'UE est combiné à un système d'asile national qui doit encore être développé et affiche une capacité administrative insuffisante pour faire face à l'afflux de demandeurs d'asile. Troisièmement, des éléments donnent à penser que l'intolérance du public à l'égard des migrants et des demandeurs d'asile serait en hausse.<sup>4</sup>

Cette section analyse les développements intervenus dans le cadre institutionnel et législatif de l'UE et l'interprétation du droit par la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après CJUE). Elle examinera ensuite les défis que représente pour les droits fondamentaux la mise en œuvre pratique du cadre existant, en insistant sur les difficultés rencontrées par la **Grèce** et leurs répercussions sur le régime d'asile européen dans son ensemble.

## 1.1.1. Développements institutionnels et législatifs de l'UE

Parmi les six instruments juridiques faisant l'objet d'une révision – à savoir la directive sur les résidents de longue durée,<sup>5</sup> la directive sur les conditions d'accueil,<sup>6</sup> la directive sur les qualifications, la directive sur les procédures d'asile,<sup>7</sup> le règlement Dublin II<sup>8</sup> et le règlement Eurodac<sup>9</sup> – dans l'élaboration d'un RAEC, à la fin de l'année 2010, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement n'étaient parvenus à un accord que sur des modifications de la directive sur les résidents de longue durée. 10 Cette directive modifiée permettra aux personnes bénéficiant d'une protection internationale de se déplacer librement à l'intérieur de l'UE dans les mêmes conditions que d'autres résidents de longue durée en provenance de pays tiers. Cependant, des lacunes persistent au niveau du cadre régissant l'asile en raison de l'absence d'une législation révisée sur la réglementation des procédures d'asile, l'accueil des demandeurs d'asile et la décision sur le statut de réfugié.

Quoiqu'ayant donné lieu à des progrès limités, les discussions se sont poursuivies sur les propositions de modification des quatre principaux instruments de l'UE en matière d'asile – la directive sur les conditions d'accueil (refonte),<sup>11</sup> la directive sur les procédures d'asile (refonte), <sup>12</sup> la directive sur les qualifications (refonte)<sup>13</sup> et le règlement Dublin II (refonte)<sup>14</sup> – qui ont pour ambition d'introduire des normes communes élevées de protection en harmonisant davantage les législations des États membres. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a accueilli très favorablement les propositions de la Commission européenne, parce qu'elles s'attachent à combler certaines des lacunes existantes.<sup>15</sup> Toutefois, le Conseil de l'Union européenne n'a pas témoigné son soutien à certaines des dispositions proposées, comme celles visant à renforcer le droit à un recours efficace, la fourniture d'une assistance juridique et la réglementation de la rétention. Afin de relancer les négociations, la Présidence belge de l'UE a organisé une conférence ministérielle sur l'asile en septembre 2010, au cours de laquelle la FRA a présenté les résultats de son étude sur l'accès des demandeurs d'asile à la justice.16

Malgré les efforts déployés par la Présidence belge de l'UE pour faire progresser le RAEC, le Conseil s'est montré réticent à élaborer de nouvelles normes européennes en la matière. Cette réticence peut s'expliquer en partie par les obstacles pratiques rencontrés dans la mise en œuvre des acquis existants. La Commission européenne a annoncé qu'elle présenterait des propositions modifiées concernant les directives relatives aux procédures d'asile et aux conditions d'accueil avant le début de la Présidence polonaise de l'UE en juillet 2011.<sup>17</sup> Les négociations sur la révision du règlement Dublin II et du règlement Eurodac, qui est l'instrument de collecte et de comparaison des empreintes digitales, se sont également poursuivies. 18 La Commission européenne a retiré de sa proposition des dispositions qui donnaient aux services répressifs et à Europol un accès à Eurodac : ces dispositions furent l'objet de préoccupations en termes de respect des droits fondamentaux selon l'avis rendu en avril 2010 par le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD). Néanmoins, en novembre 2010, 10 États membres de l'UE (l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, la France, la Hongrie, la Lituanie, les Pays-Bas, le Portugal, la **Slovénie** et la **République tchèque**) ont spécifiquement demandé la réintroduction dans le règlement d'une disposition accordant aux services du maintien de l'ordre un accès à Eurodac.19

<sup>4</sup> Chapitre 6 sur le racisme et la discrimination ethnique.

Directive 2003/109/CE du Conseil, JO 2004 L 16.
Directive 2003/9/CE du Conseil, JO 2003 L 031.

<sup>7</sup> Directive 2005/85/CE, JO 2005 L 326.

<sup>8</sup> Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil, JO 2003 L 50.

<sup>9</sup> Règlement (CE) n° 2725/2000 du Conseil, JO 2000 L 316.

<sup>10</sup> Parlement européen (2010a).

<sup>11</sup> Commission européenne (2008a).

<sup>12</sup> Commission européenne (2009a) ; voir aussi Commission européenne (2010a).

<sup>13</sup> Commission européenne (2009b).

<sup>14</sup> Commission européenne (2008b).

<sup>15</sup> HCR (2010a), HCR (2010b) et HCR (2009a). Voir aussi Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (ECRE) (2010a), ECRE (2010b), ECRE (2009a).

<sup>16</sup> FRA (2010a), (2010b) et (2010c).

<sup>17</sup> Conseil de l'Union européenne (2010a), p. 9.

<sup>18</sup> Commission européenne (2009c) ; voir aussi Commission européenne (2008b).

<sup>19</sup> Conseil de l'Union européenne (2010a), p. 9.

Pendant ce temps, des progrès ont été enregistrés dans le cadre institutionnel du régime d'asile de l'UE. En février 2010, le Parlement européen et le Conseil ont adopté le règlement portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile (ci-après dénommé le « Bureau d'appui »).20 Basé à Malte, le Bureau d'appui travaillera à l'amélioration de la mise en œuvre du RAEC en renforçant la coopération pratique en matière d'asile entre les États membres de l'UE. Il a plus particulièrement pour mission de fournir des conseils et une assistance techniques aux États membres dont les régimes d'asile et d'accueil sont soumis à des pressions particulières. Cet appui opérationnel comprend la mise à disposition d'une formation, la collecte et la diffusion d'informations sur les pays d'origine et la coordination des actions pour soutenir les régimes d'asile et d'accueil des États membres. Le Bureau d'appui sera opérationnel le 19 juin 2011.<sup>21</sup>

## 1.1.2. Le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne

La CJUE a clarifié les dispositions législatives existantes dans divers arrêts rendus en 2010. Cette section se concentrera sur trois affaires en rapport avec la directive « qualifications ».

Dans l'affaire Abdulla, la CJUE s'est prononcée sur l'interprétation de l'article 11, paragraphe 1, point e) de la directive relative au retrait du statut de réfugié.<sup>22</sup> Elle a jugé qu'un réfugié peut perdre son statut lorsque les circonstances qui justifiaient la crainte de persécutions de la personne ont cessé d'exister ou qu'elle n'a pas d'autres raisons de craindre d'être persécutée au sens de l'article 2, point c) de la directive. Toutefois, un tel changement de circonstances doit avoir « un caractère significatif et non provisoire » et les facteurs ayant fondé la persécution doivent avoir été « durablement éliminés ».<sup>23</sup>

Dans l'affaire *Bolbol*, la CJUE s'est prononcée sur l'interprétation de l'article 12, paragraphe 1 de la directive « qualifications ».<sup>24</sup> Selon cette disposition, le statut de réfugié peut être refusé aux personnes qui sont placées sous la protection d'un organisme des Nations Unies conformément à l'article premier, section D, de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. Toutefois, la CJUE a jugé qu'un Palestinien déplacé ne pouvait pas être exclu du statut de réfugié simplement parce qu'il était en principe éligible à une protection ou à une assistance de la part de l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine (UNRWA). La CJUE a, en revanche, estimé que cette exclusion n'intervient que lorsqu'une personne a effectivement recours

à cette protection ou à cette assistance, ce qui n'était pas le cas dans cette affaire.

Dans l'affaire B et D, la CJUE s'est prononcée sur l'interprétation de l'article 12, paragraphe 2, points b) et c) de la directive.25 En vertu de cette disposition, le statut de réfugié peut ne pas être accordé lorsqu'il y a des raisons sérieuses de penser qu'une personne a commis « un crime grave de droit commun » ou s'est rendue « coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies ». La CJUE a estimé que le fait, pour une personne, d'avoir appartenu à une organisation terroriste<sup>26</sup> et « d'avoir activement soutenu la lutte armée menée par cette organisation ne constitue pas automatiquement une raison sérieuse de penser que cette personne a commis un "crime grave de droit commun" ou des "agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies" ». La CJUE a, en revanche, considéré qu'un tel constat est « subordonné à une appréciation au cas par cas de faits précis ».27

À la fin de l'année 2010, plusieurs autres affaires concernant la directive sur les procédures d'asile et le règlement Dublin II étaient pendantes devant la CJUE.<sup>28</sup> L'une d'entre elles émanait de la Court of Appeal du Royaume-Uni. La question préjudicielle tendait à clarifier si les transferts de demandeurs d'asile vers des États membres de l'UE dans lesquels leurs droits fondamentaux, tels qu'ils sont consacrés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, sont considérés comme menacés ou dans lesquels les normes minimales de la directive sur les procédures d'asile ne sont pas appliquées, pourraient enfreindre le droit européen et d'autres obligations internationales. De la même façon la High Court d'Irlande a soumis une question préjudicielle à la CIUE concernant la légalité du transfert de demandeurs d'asile vers d'autres États membres de l'UE qui appliquent des normes différentes de protection des réfugiés.

<sup>20</sup> Règlement (UE) n° 439/2010, JO 2010 L 132, p. 11.

<sup>21</sup> *Ibid.* article 54.

<sup>22</sup> Arrêt de la Cour du 2 mars 2010 dans les affaires jointes C-175/08 et C-179/08, *Abdulla et autres*. En février 2009, l'affaire *Elgafaji* (C-465/07) a été la première décision préjudicielle de la Cour sur l'interprétation de la directive sur les qualifications.

<sup>23</sup> *Ibid.*, points 72 et suivants.

<sup>24</sup> Arrêt de la Cour du 15 juin 2010 dans l'affaire C-31/09, Bolbol.

<sup>25</sup> Arrêt de la Cour du 9 novembre 2010 dans les affaires jointes C-57/09 et C-101/09, *B et D*.

<sup>26</sup> Conformément à la liste constituant l'annexe à la position commune du Conseil relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, JO 2001 L 344, pp. 93-96.

<sup>27</sup> Arrêt de la Cour du 9 novembre 2010 dans les affaires jointes C-57/09 et C-101/09, *B et D*, point 99.

<sup>28</sup> Arrêt de la Cour du 5 février 2010 dans l'affaire C-69/10, Samba Diouf, sur l'interprétation de l'article 39 de la directive sur les procédures d'asile dans le cadre de l'accès à la justice. Arrêt de la Cour du 18 août 2010 dans l'affaire C-411/10, NS c. Secretary of State for the Home Department, et arrêt de la Cour du 11 octobre 2010 dans l'affaire C-493/10, M.E. et autres c. Refugees Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform. Les deux affaires ont été jointes par ordonnance du président de la Cour de justice du 9 novembre 2010. Auparavant, dans l'affaire C-19/08, Petrosian et autres, la Cour avait clarifié, dans son arrêt du 29 janvier 2009, une question relativement technique concernant le point de départ du délai d'exécution du transfert du demandeur d'asile au sens de l'article 20, paragraphe 1, point d) et de l'article 20, paragraphe 2 du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2004.

## 1.1.3. Application pratique de l'acquis en matière d'asile

Deux grands défis pour la protection des droits fondamentaux peuvent être identifiés dans l'application pratique de l'acquis en matière d'asile. Premièrement, la mise en œuvre par les États membres du cadre juridique de l'UE en matière d'asile peut créer des difficultés dans l'exercice pratique des droits des demandeurs d'asile. Deuxièmement, les États membres de l'UE peuvent éprouver des difficultés à faire face à des afflux croissants de migrants. En réponse à cette problématique, quelques mesures tendant à une plus grande solidarité entre les États membres peuvent être identifiées.

Une étude réalisée par le HCR en 2010 relative à la mise en œuvre de la directive sur les procédures d'asile a constaté des divergences considérables entre les États membres de l'UE en termes d'interprétation de la directive, un constat qui suggère que la législation n'est pas appliquée correctement dans la pratique.<sup>29</sup>

#### **ACTIVITÉS DE LA FRA**

#### Matériel d'information sur les procédures d'asile : de grandes différences entre les États membres de l'UE

En 2010, la FRA a recueilli les expériences vécues par près de 900 demandeurs d'asile dans les 27 États membres de l'UE. Leurs expériences confirment l'existence de disparités considérables dans les informations écrites qui leur ont été fournies sur la procédure d'asile et dans les voies de recours qui leur sont ouvertes pour contester une décision négative des autorités chargées des questions d'asile. La FRA a conclu que l'absence d'informations adéquates ou opportunes dans une langue comprise par le demandeur d'asile pouvait entraver l'exercice effectif des droits que lui confère le cadre juridique.

Afin d'illustrer les différentes approches suivies, la Figure 1.1 énumère le nombre de langues dans lesquelles les brochures d'information générale sur les procédures d'asile ont été traduites. Dans cinq États membres de l'UE – l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, l'Irlande et la République tchèque – les brochures d'information sont traduites dans plus de 20 langues. À titre de comparaison, en France, en Grèce, en Lituanie et au Portugal, les brochures d'information sur l'asile sont traduites en cinq langues, bien que les demandeurs d'asile représentaient plus de 100 nationalités différentes en France en 2009, et plus de 60 en Grèce (Figure 1.2). Si pour certains demandeurs d'asile, on peut s'attendre à ce que les candidats soient en mesure de comprendre la langue de l'État d'accueil (comme dans le cas des anciennes colonies francophones ou lusophones), on ne saurait partir du postulat que cela répondra aux besoins linguistiques de tout l'éventail des nationalités dans les États membres.

#### 1.1.4. Gérer un nombre accru d'arrivées

En 2010, la **Grèce** a subi une pression significative en termes d'immigration irrégulière. Au cours de cette année, quelque 90 % des franchissements irréguliers des frontières de l'UE par terre, mer ou air ont eu lieu en Grèce. Or, le régime d'asile en Grèce se trouve encore à un stade précoce de son développement et dispose de capacités d'accueil limitées.<sup>30</sup>

Lorsqu'un État membre de l'UE accueille un nombre accru de personnes franchissant la frontière de façon irrégulière, les droits fondamentaux peuvent être menacés à deux niveaux : d'une part, le régime d'asile peut ne pas avoir la capacité de gérer un nombre supérieur et, d'autre part, les demandeurs d'asile renvoyés vers des États surchargés courent le risque d'être victimes de violations de leurs droits.

Tout d'abord, lorsque le régime d'asile d'un État membre de l'UE ne dispose pas de la capacité nécessaire pour gérer un nombre élevé de demandeurs d'asile, il peut se révéler difficile d'offrir des conditions d'accueil adéquates. De telles difficultés ont été signalées en **Belgique**, en **Grèce** et en Italie en 2010.<sup>31</sup> En conséquence, les États prennent souvent des mesures destinées à limiter le nombre total de demandeurs d'asile, ce qui peut avoir des répercussions négatives sur les normes de protection.<sup>32</sup> Par ailleurs, les conditions de vie peuvent devenir difficiles et un des résultats directs peut en être le manque de logement, comme cela en a été le cas en **Grèce**. En outre, les demandeurs d'asile peuvent être placés dans des centres de rétention inadéquats, avec des migrants en situation irrégulière, parmi lesquels pourraient se trouver, par exemple, des personnes condamnées pour des infractions pénales et en attente d'expulsion.

Ensuite, la pression extraordinaire exercée sur le régime d'asile grec a mis en évidence les faiblesses du droit européen lorsqu'il est appliqué à ce type de « situation de tension ». Fin 2010, un millier d'affaires relatives à l'application du règlement Dublin II aux demandeurs d'asile étaient pendantes devant la CouEDH.<sup>33</sup> Elles concernent, pour la plupart, des plaintes contre la **Belgique**, la **Finlande**, la **France** et **les Pays-Bas** et contestent les transferts vers la **Grèce** et l'**Italie**.

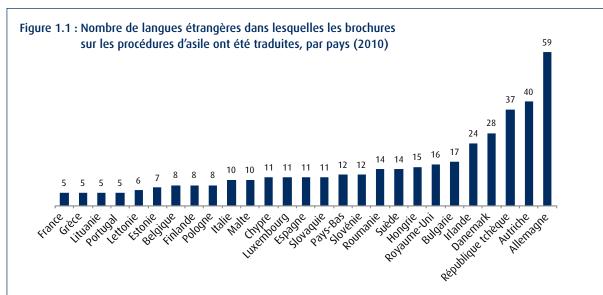
Dans un grand nombre d'affaires, la CouEDH a accordé des mesures provisoires en vertu de l'article 39 de ses règles de procédures, enjoignant les États à ne pas procéder à des transferts de demandeurs d'asile vers la **Grèce** pendant l'examen de leurs dossiers. Dans le cadre de la procédure devant la CouEDH, des mesures provisoires peuvent être prises lorsque l'urgence de la situation le justifie. Lorsque la CouEDH accorde une mesure provisoire à un demandeur

<sup>30</sup> FRA (2011).

<sup>31</sup> Pour plus d'informations, voir pour la Belgique, P. Courard (2010); pour la Grèce, Conseil de l'Europe (2010a) et pour l'Italie,

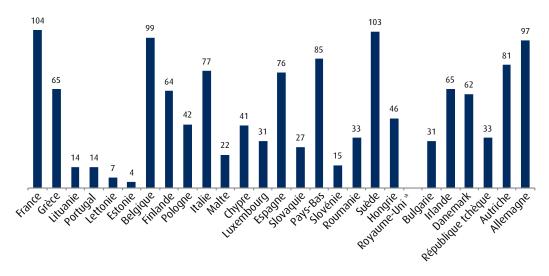
<sup>32</sup> Chapitre 2 sur les contrôles aux frontières et la politique en matière de visa.

<sup>33</sup> CouEDH (2010).



Source : FRA (2010a). Données basées sur un questionnaire complété par les autorités nationales chargées des questions d'asile entre avril et juillet 2010.

Figure 1.2 : Nombre de nationalités ayant introduit une demande de protection internationale en 2009, par pays



Note : Il convient de noter que le nombre de nationalités ne reflète pas nécessairement le nombre de langues parlées par les demandeurs d'asile.

\* Pas de données disponibles pour 2009.

Source : FRA (2010b). Données basées sur les statistiques d'Eurostat sur l'asile, extraites en septembre 2010.

d'asile, son expulsion est suspendue. Néanmoins, elle doit encore statuer sur la recevabilité et le fond de l'affaire en question. La CouEDH a ensuite publié une lettre informant les États qui continuaient à transférer des demandeurs d'asile vers la **Grèce** qu'elle accorderait systématiquement une mesure provisoire pour toute tentative de transfert de demandeurs d'asile vers la **Grèce** dans l'attente de son arrêt dans l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce.*<sup>34</sup> Cela a accentué

la pression sur des États membres comme l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni afin qu'ils suspendent tous les transferts. Tous les États membres de l'UE n'avaient toutefois pas officiellement annoncé qu'ils cesseraient tous les transferts vers la Grèce en décembre 2010.<sup>35</sup>

En janvier 2011, la Grande Chambre de la CouEDH a rendu son arrêt dans l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce.* L'affaire

<sup>34</sup> Arrêt de la CouEDH (Grande Chambre) du 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, requête n° 30696/09.

<sup>35</sup> Pour plus d'informations sur la situation en Grèce, voir FRA (2011).

concernait le renvoi par la **Belgique** d'un demandeur d'asile afghan en **Grèce** en application du règlement Dublin II. Le demandeur d'asile a ensuite été détenu en **Grèce** et a introduit une demande d'asile, alors qu'il devait vivre dans la rue, sans moyens de subsistance. La CouEDH a jugé que la **Grèce** et la **Belgique** avaient toutes deux violé les articles 3 (interdiction des traitements inhumains ou dégradants) et 13 (droit à un recours effectif) de la Convention européenne des droits de l'homme.

Outre l'affaire M.S.S. c. Belgique et Grèce, deux affaires pendantes, dans lesquelles des tribunaux d'Irlande et du Royaume-Uni ont présenté des questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne, <sup>36</sup> ont peut-être également contribué à la décision de certains États membres de l'UE de suspendre temporairement les transferts de demandeurs d'asile vers la Grèce.<sup>37</sup>

Selon certains observateurs, l'arrêt de la CouEDH dans l'affaire *M.S.S.* a porté un coup au régime d'asile de l'UE, dans le sens où l'idée selon laquelle tous les États membres respectent les droits fondamentaux et il est sans danger de transférer automatiquement les demandeurs d'asile entre les pays de l'UE n'est plus valide.<sup>38</sup> En même temps, la Commissaire européenne en charge des affaires intérieures, Cecilia Malmström, a souligné que tous les États membres de l'UE devaient assumer leurs responsabilités au titre du régime d'asile afin de garantir que toute personne en ayant besoin puisse demander la protection internationale.<sup>39</sup> Dans ce sens, un objectif déclaré du développement du RAEC est de renforcer la solidarité et la responsabilité entre les États membres tout autant qu'entre l'UE et les pays tiers.

Il est à noter que la **Grèce** s'est engagée à réformer son régime d'asile sur la base d'un plan d'action national comprenant des mesures immédiates et à long terme. La Grèce a notamment adopté un nouveau décret présidentiel en novembre 2010 afin de couvrir la période de transition jusqu'à la création du nouveau service d'asile, l'adoption de la nouvelle loi réglementant ce service et la mise en place de centres pour l'accueil initial des personnes qui franchissent les frontières. En outre, lors de la réunion du conseil d'administration du Bureau d'appui en février 2011, la Grèce a annoncé qu'elle demandera le déploiement des premières « équipes d'appui asile » afin de l'aider à traiter les demandes actuelles d'asile.

#### 36 Arrêt de la Cour du 18 août 2010 dans l'affaire C-411/10, NS c. Secretary of State for the Home Department; arrêt du 11 octobre 2010 dans l'affaire C-493/10, M.E. et autres c. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform

#### 1.1.5. Mesures fondées sur la solidarité

La Commission européenne et les États membres de l'UE, ainsi que le HCR, le Bureau d'appui, et l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex) déploient des efforts considérables pour aider la Grèce. Cet appui concerne le régime d'asile, mais aussi plus généralement la gestion des migrations. Il combine une assistance financière et pratique majeure en vue de réformer le régime d'asile national, la gestion des frontières et des retours, une utilisation plus efficace des fonds de l'UE destinés à la gestion des migrations et une meilleure coopération avec les pays voisins, notamment la Turquie.

Un autre exemple de mesures fondées sur la solidarité est une répartition de la charge entre certains États membres. En 2010, **l'Allemagne** et la **France**, notamment, ont continué à soulager la pression exercée sur le régime d'asile surchargé de Malte en menant à bien des projets de réinstallation de réfugiés. Une étude commandée par le Parlement européen et achevée en janvier 2010 a calculé que les dépenses liées à l'asile en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) étaient mille fois supérieures à Malte qu'au Portugal en 2007. L'étude a également confirmé que le régime d'asile de Malte subit des pressions disproportionnées par rapport à sa capacité. La Bulgarie, Chypre et la Pologne connaissent des pressions similaires en raison de leurs capacités limitées. 41 Selon des informations fournies par le Ministère français de l'immigration, l'intégration, l'asile et le développement solidaire, la France a accepté 92 réfugiés reconnus en provenance de Malte en 2009 et 93 en 2010. L'Allemagne a réinstallé 102 réfugiés venant de Malte en 2010. Ces arrivées s'inscrivent dans le cadre du projet pilote de réinstallation intracommunautaire de réfugiés provenant de Malte (EUREMA), qui regroupe 10 États membres de l'UE, à savoir l'**Allemagne**, la **France**, la Hongrie, le Luxembourg, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Slovaquie, et la Slovénie. Hormis l'**Allemagne** et la **France**, la plupart des États membres ont accepté d'accueillir entre cinq et dix réfugiés chacun. Selon le rapport du Parlement européen, le projet pilote est un exemple ad hoc de partage des responsabilités, bien que son impact soit surtout symbolique.<sup>42</sup> À titre de comparaison, au total, plus de 600 réfugiés ont quitté Malte à destination des États-Unis depuis 2007 et 250 autres étaient en voie de réinstallation à la fin 2010.43

## 1.2. Droits des migrants en situation irrégulière

Bien que les migrants en situation irrégulière ne représentent qu'une modeste part de la population migrante, ils sont plus susceptibles d'être exposés à des violations des

<sup>37</sup> Pour plus d'informations, voir, par exemple, pour les Pays-Bas, la décision 5671201 du Ministère de la Justice relative à la cessation des transferts en date du 13 octobre 2010.

<sup>38</sup> Voir, par exemple, ECRE (2011).

<sup>39</sup> Commission européenne (2011).

<sup>40</sup> Grèce, PD 114/2010 du 22 novembre 2010. Voir aussi la loi n° 3907/2011, publiée le 26 janvier 2011.

<sup>41</sup> Parlement européen (2010a).

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>43</sup> Chiffres reçus du HCR à Malte le 15 décembre 2010.

droits de l'homme que d'autres groupes de migrants.<sup>44</sup> On entend par « migrant en situation irrégulière » une personne dont le séjour sur le territoire d'un État membre n'est pas autorisé, y compris les personnes dont la demande d'asile a été rejetée. Leur statut irrégulier les empêche en général d'introduire un recours en cas de violation de leurs droits, dans la mesure où cela les exposerait au risque d'être expulsés. Par conséquent, les mesures de transposition nationales devraient pleinement tenir compte des sauvegardes existantes, telles que l'obligation faite aux États membres de mettre en place des mécanismes permettant aux ressortissants de pays tiers qui travaillent de manière illicite d'introduire une plainte soit directement, soit par l'intermédiaire de tiers, en vertu de la directive sur les sanctions à l'encontre des employeurs.<sup>45</sup>

La plupart des normes internationales concernant les droits de l'homme sont généralement applicables à toute personne, quel que soit son statut migratoire. Seuls certains droits, principalement quelques droits socioéconomiques et politiques, sont limités aux ressortissants ou à des nonressortissants en situation ou en séjour régulier. De ce fait, bien qu'aucun État membre de l'UE n'ait ratifié la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, ils sont néanmoins tenus par d'autres instruments internationaux fondamentaux en matière de droits de l'homme auxquels ils adhèrent, comme la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant ou les instruments de l'Organisation internationale du travail (OIT). En outre, le nombre de ratifications de la convention sur les droits des travailleurs migrants ne cessant de s'accroître, 46 la pression exercée sur les États européens pour qu'ils ratifient cet instrument de défense des droits de l'homme, qui protège spécifiquement les travailleurs migrants, devrait augmenter.

#### **ACTIVITÉS DE LA FRA**

# Examen des principaux aspects de la situation sociale des migrants en situation irrégulière

En 2010, la FRA a publié un rapport sur la rétention de ressortissants de pays tiers dans le cadre des procédures de retour (Detention of third-country nationals in return procedures), qui présente une analyse juridique d'un certain nombre de sujets abordés dans la directive « retour ». Le second projet traite de la situation sociale des migrants en situation irrégulière dans l'UE. Pour ce projet, la FRA a recueilli des informations en 2010 provenant de travail sur le terrain, y compris des entretiens avec des migrants en situation irrégulière, des analyses de données secondaires et des questionnaires complétés par les autorités nationales, les communes et autres acteurs travaillant avec des migrants en situation irrégulière. Sur la base de ces données, la FRA envisage d'analyser plus en détail les aspects principaux de la situation sociale des migrants en situation irrégulière dans l'UE afin d'évaluer dans quelle mesure leurs droits fondamentaux sont respectés et protégés. L'étude couvre des domaines comme la santé, le logement, l'éducation, l'aide sociale, des conditions de travail équitables et l'accès à la justice.

Pour plus d'informations, voir : http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/proj\_irregularimmigrants\_en.htm

#### 1.2.1. Rétention des immigrants

Lorsque des personnes se voient refuser le droit d'asile ou lorsqu'elles sont présentes irrégulièrement pour d'autres raisons sur le territoire d'un État membre de l'UE, elles peuvent être expulsées ou placées dans des centres de rétention dans l'attente de leur expulsion. Ces questions sont en partie réglementées par la directive retour.<sup>47</sup>

En 2010, la CouEDH a jugé que trois États membres avaient violé la Convention européenne des droits de l'homme en raison d'une rétention illégale et de traitements inhumains infligés à des étrangers placés dans un centre de rétention.<sup>48</sup> Ces arrêts indiquent que la rétention de demandeurs d'asile et de réfugiés à des fins d'immigration demeure un domaine dans lequel le respect des droits fondamentaux est menacé.

En novembre 2010, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du Conseil de l'Europe a publié son rapport à la suite de sa cinquième visite périodique en **Grèce** en septembre 2009. La délégation du CPT a constaté : des allégations de mauvais traitement de migrants en situa-

<sup>44</sup> En ce qui concerne l'UE en particulier, le projet de recherche européen Clandestino (2007-2009) a estimé la taille de la population en situation irrégulière dans l'UE-27 dans une fourchette comprise entre 1 900 000 et 3 800 000 personnes en 2008. En revanche, selon Eurostat (2009), quelque 19,5 millions de ressortissants de pays tiers résidaient officiellement dans l'UE au 1<sup>er</sup> janvier 2008.

<sup>45</sup> Directive 2009/52/CE, JO 2009 L 168, p. 24.

<sup>46</sup> Depuis le 13 décembre 2010, 44 États sont parties à la Convention sur les droits des travailleurs migrants.

<sup>47</sup> Directive 2008/115/CE, JO 2008 L 348, p. 98.

<sup>8</sup> Voir, par exemple, CouEDH, Al-Agha c. Roumanie, requête n° 40933/02, 12 janvier 2010; CouEDH, A.A. c. Grèce, requête n° 12186/08, 22 juillet 2010; CouEDH, Massoud c. Malte, requête n° 24340/08, 27 juillet 2010.

tion irrégulière placés en rétention ; l'absence d'accès à des médecins ; l'absence d'accès à une assistance juridique gratuite et l'absence d'information sur leur rétention dans une langue qu'ils peuvent comprendre ; des conditions de rétention déplorables en raison de la surpopulation, des conditions matérielles et d'hygiène désastreuses ; et la rétention dans des bureaux de la police ou de la garde frontalière pendant des semaines, voire des mois, de migrants en situation irrégulière et des personnes contre lesquelles des charges pénales sont retenues. En octobre 2010, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture a présenté ses conclusions préliminaires sur l'immigration irréqulière et l'asile en **Grèce**, ainsi que les éléments suivants : des conditions inhumaines de rétention d'immigrants en raison de la surpopulation des prisons et des centres de rétention; de mauvaises condition de santé ; l'absence de mécanisme d'enquête indépendant pour les victimes de violences physiques ; des dysfonctionnements du régime d'asile et de la rétention prolongée de migrants en situation irrégulière. Tout en reconnaissant la situation extrême que connaît ce pays, le rapporteur a recommandé que la Grèce bénéficie d'un soutien majeur pour faire face à l'immense afflux de migrants en situation irrégulière, ainsi que le règlement Dublin II soit revu pour parvenir à un système plus équitable de partage de la charge pour la protection des réfugiés dans l'UE. Le HCR a formulé des constatations similaires.

La situation dans les centres de rétention installés à la frontière gréco-turque a également été décrite dans un

rapport de la FRA publié début mars 2011. La FRA a relevé qu'en dépit des EUR 9,8 millions de fonds d'urgence accordés par l'UE au Fonds européen pour les réfugiés en faveur de la Grèce pour couvrir les besoins immédiats et urgents et renforcer le régime d'asile, la situation dans les centres de rétention n'a pas changé. Début mars, le seul changement visible était le déploiement de personnel médical dans ces centres.<sup>49</sup>

Les États membres de l'UE qui, en vertu du règlement Dublin II, renvoient aux fins du traitement de leur demande, des demandeurs d'asile vers des États surchargés risquent d'exposer les demandeurs à des violations de leurs droits fondamentaux. Une telle situation peut se produire en raison des conditions d'accueil dans l'État surchargé (comme c'est le cas en Grèce) ou du risque que ledit État renvoie les demandeurs vers leur pays d'origine – où ils sont menacés de persécutions, font face à un risque réel de tortures, de privation arbitraire de leur droit à la vie ou de dommages irréparables – soit vers un pays de transit où ils peuvent faire l'objet de persécution ou d'atteintes graves (principe de non-refoulement). Cela inclut l'interdiction de renvoyer une personne vers un pays de transit dans lequel elle n'est pas protégée contre un retour vers des persécutions ou des atteintes graves (refoulement en chaîne).

En 2010, la FRA a publié un rapport sur la rétention de ressortissants de pays tiers dans le cadre des procédures de retour.<sup>50</sup>

#### Pratique encourageante

#### Alternatives à la détention de familles avec enfants en situation irrégulière

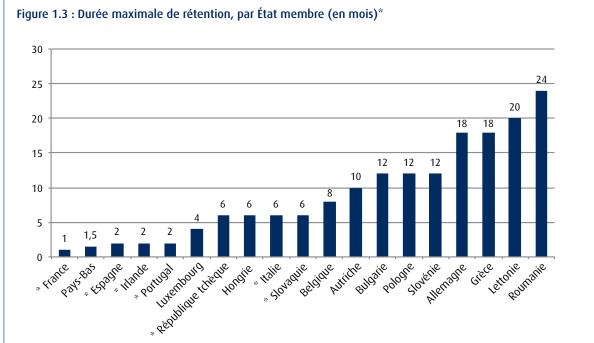
Le rapport 2010 de la FRA a étudié les alternatives à la rétention. Bien qu'un grand nombre d'États membres de l'UE prévoient la possibilité d'imposer des solutions alternatives à la rétention, cette possibilité n'est souvent utilisée qu'à titre exceptionnel et essentiellement pour des groupes particulièrement vulnérables, comme les familles avec enfants. En Belgique, les familles peuvent être placées dans des centres ouverts. Ce programme s'accompagne de conseils personnalisés sur les possibilités d'immigration qui s'offrent au migrant. Jusqu'à présent, cette solution semble rencontrer un certain succès, dans la mesure où elle réduit la nécessité de privation de liberté sans augmenter de manière significative les taux de fuite, grâce à une intense activité de conseil.

Un autre aspect concerne la longueur de la rétention avant l'expulsion. La directive retour prévoit une durée maximale de rétention de six mois, qui peut être prorogée, sous certaines conditions, jusqu'à un total de 18 mois. La directive imposait que la transposition soit achevée en décembre 2010. Depuis novembre 2010, huit États membres de l'UE n'ont pas fixé dans leur législation une durée maximale pour la rétention préalable à l'expulsion ou pour certains types de rétention préalable à l'expulsion. C'était le cas de **Chypre**, du **Danemark**, de **l'Estonie**, de la **Finlande**, de la **Lituanie**, de **Malte**, du **Royaume-Uni** et de la **Suède**. De plus, aux **Pays-Bas**, aucune durée maximale n'est prévue pour la privation de liberté au titre de l'article 59, paragraphe 1, point a) de la loi de 2000 sur les étrangers (*Vreemdelingenwet 2000*), qui est de loin la base juridique la plus courante pour la rétention d'étrangers. En l'absence d'une durée maximale de détention établie par la loi, les droits des migrants en situation irrégulière placés en rétention ne sont protégés que dans la mesure où ils peuvent exercer des droits de contrôle juridictionnel. Comme l'indique la figure 1.3, à la fin 2010, les durées maximales dans les autres États membres de la privation de liberté d'étrangers visés par un ordre d'expulsion, oscillaient entre 32 jours en France, 20 mois en **Lettonie**, ou deux ans en **Roumanie**.

<sup>49</sup> FRA (2011).

<sup>50</sup> FRA (2010c).

<sup>51</sup> Ibid., p. 43.



Note: \* Les durées de rétention exprimées en jours ou en semaines dans la législation nationale sont converties en mois dans la figure. Dans les pays où il existe plus d'une durée, la durée de rétention la plus longue a été retenue. Les États ayant une durée maximale uniquement pour certains types de rétention avant expulsion sont repris sur cette liste: c'est le cas aux Pays-Bas et en Roumanie.

Source: FRA (2010c) Detention of third-country nationals in return procedures, Vienne, FRA

En janvier 2010, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté une résolution et une recommandation sur la rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe. <sup>52</sup> L'Assemblée invitait les États membres du Conseil de l'Europe à suivre 10 principes directeurs définissant les circonstances dans lesquelles la rétention des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière est légalement admissible.

L'Assemblée a également recommandé au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe d'adopter des règles relatives aux normes minimales en matière de conditions de rétention des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile et d'instituer un organe consultatif. Selon l'Assemblée, cette instance devrait se composer d'experts gouvernementaux, de membres de la société civile et de représentants pertinents d'organisations internationales, ainsi que de la Commission européenne et du Conseil de l'Europe. Elle aurait pour mission d'examiner en détail les 10 principes directeurs définissant les circonstances dans lesquelles la rétention des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière est légalement admissible. C'est la première fois qu'une organisation internationale lance un appel à élaborer des normes spécifiques pour la détention des migrants. Toutefois, dans sa réponse,53 le Comité des Ministres a estimé que la recommandation de 2003 sur les mesures de détention des demandeurs d'asile et les « Vingt

#### 1.2.2. Retours

La directive retour énonce les conditions dans lesquelles les ressortissants de pays tiers qui n'ont pas de droit de séjour peuvent être éloignés du territoire d'un État membre. L'application de cet instrument a soulevé trois défis en termes de protection des droits de l'homme : premièrement, le traitement des personnes durant le processus d'éloignement ; deuxièmement, l'impact d'une décision d'éloigner une personne sur son droit au respect de la vie familiale ; et, troisièmement, le fonctionnement des accords de réadmission entre l'UE et ses États membres, d'une part, et les pays tiers, de l'autre.

S'agissant du traitement des personnes, l'article 8, paragraphe 6, de la directive retour impose l'obligation de prévoir un « système efficace de contrôle du retour forcé » dans le but de réduire le risque de mauvais traitements ou de décès durant les procédures de retour, des situations

Principes directeurs sur le retour forcé » de 2005 couvraient dans une large mesure les documents proposés par l'Assemblée. <sup>54</sup> Le Comité des Ministres annonçait ensuite son intention de mener une étude sur la mise en œuvre de ces deux documents dans les États membres.

<sup>52</sup> Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 1900 (2010a) ; 1707 (2010b).

<sup>53</sup> Conseil de l'Europe (2010).

<sup>54</sup> Voir la réponse du Comité des Ministres adoptée à la 1095° réunion des Délégués des Ministres (13 octobre 2010), CM/AS(2010) Rec1900, final du 15 octobre 2010.

qui ont continué à se produire en 2010.<sup>55</sup> Si la directive ne fixe pas de critères pour déterminer « l'efficacité », on peut supposer, aux fins de garantir l'équité du processus, que ce contrôle bénéficierait de la création d'un organe doté d'un personnel indépendant et adéquatement formé, capable de rapporter ses observations à l'autorité compétente. Les éléments recueillis par la FRA soulignent que seuls trois États membres de l'UE (l'Allemagne, l'Autriche et le Luxembourg) font appel à des acteurs externes (ONG ou instituts nationaux de protection des droits de l'homme) pour ce travail.

À l'échelon national, des cas individuels de retour forcé ont continué d'attirer l'attention des médias, et ont clairement soulevé des questions liées aux droits fondamentaux, comme le droit au respect de la vie familiale, comme les deux exemples qui suivent le démontrent. En Finlande, en mars 2010, le Tribunal administratif suprême s'est prononcé contre l'octroi d'un permis de séjour à deux femmes âgées en situation irrégulière dans le pays, dont les enfants et les petits-enfants vivaient en Finlande. La publicité qui a entouré cette affaire a suscité un débat politique, certaines parties critiquant le manque de souplesse de la législation finlandaise.<sup>56</sup> De la même façon, en **Lituanie**, une femme âgée en situation irrégulière, qui vivait avec son fils, s'est vu refuser un permis de séjour qu'elle avait demandé en vue du regroupement familial. Le Tribunal administratif suprême a infirmé la décision, en soulignant que les autorités nationales étaient tenues de respecter le droit à une vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le tribunal a également fait référence à la directive sur le regroupement familial<sup>57</sup> et à la directive retour en déclarant que ces instruments obligent les États membres de respecter le droit à la vie familiale lorsqu'ils se prononcent sur l'expulsion d'un étranger.58

Un rapport récent du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)<sup>59</sup> s'est penché sur la situation des enfants roms, ashkalis ou égyptiens, expulsés d'**Allemagne** vers le Kosovo avec leurs familles. Étant donné qu'ils avaient vécu en Allemagne pendant de nombreuses années avec une autorisation exceptionnelle de séjour, la plupart des 116 enfants interrogés se disaient bouleversés et désorientés au Kosovo. Alors qu'ils allaient à l'école quand ils étaient en Allemagne, trois quarts des enfants interrogés n'étaient plus scolarisés au Kosovo parce qu'ils ne connaissaient pas la langue, ne possédaient pas les certificats d'enseignement allemands, ou parce que leurs familles étaient trop pauvres. L'UNICEF a estimé que, dans certains cas, le retour forcé de familles avec enfants au Kosovo pouvait enfreindre le principe de l'intérêt de l'enfant consacré par la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

#### 1.2.3. Accords de réadmission

Un accord de réadmission comprend un accord de réciprocité entre un État membre et un pays tiers en vue de coopérer pour le retour de migrants en situation irrégulière, y compris les demandeurs d'asile dont les demandes ont été rejetées. Ces accords peuvent être utilisés dans le cadre du retour d'une personne au titre de la directive retour et ont été notamment utilisés pour le retour de personnes vers un pays de transit après avoir été appréhendées lors d'une tentative de franchissement irrégulier des frontières extérieures de l'UE. Chaque État membre a conclu divers accords bilatéraux de réadmission ou de coopération contenant des dispositions sur la réadmission.<sup>60</sup>

En outre, les États membres ont chargé la Commission européenne de conclure des accords de réadmission au nom de l'UE dans son ensemble. Près d'une douzaine d'accords de réadmission ont ainsi été conclus au nom de l'UE et mandat

#### **ACTIVITÉS DE LA FRA**

#### Le retour de la surveillance

Pour recueillir les avis des ONG sur les possibilités et les risques liés au contrôle des retours, la FRA a co-organisé en décembre 2009 un séminaire sur le contrôle des retours forcés avec le Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (ECRE) et la Commission des Églises auprès des Migrants en Europe. Le séminaire a mis en évidence les avantages de systèmes nationaux efficaces de contrôle des retours et a identifié des solutions afin d'atténuer les risques pour les acteurs de la société civile s'occupant des retours. Trois conditions préalables ont été définies pour parvenir à un contrôle efficace : une définition claire des règles d'engagement du contrôle ; une qualification adéquate du personnel de contrôle ; et, un mécanisme de rapport efficace.

<sup>55</sup> À titre d'exemple, un migrant angolais en situation irrégulière est décédé lors de son retour en avion au départ du Royaume-Uni, après avoir été maîtrisé par des gardes de sécurité privés en octobre 2010; pour plus d'informations, voir P. Lewis, M. Taylor et C. de Comarmond (2010).

<sup>56</sup> Finlande, *Sisäasiainministeriö* (2010) et Helsingin Sanomat (2010).

<sup>57</sup> Directive 2003/86/CE du Conseil, JO 2003 L 251, 22, p. 12.

<sup>58</sup> Lituanie, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas/A-822-1226-09, 22 octobre 2009.

<sup>59</sup> UNICEF (2010)

<sup>60</sup> Institut universitaire européen (2010). Cela montre la densité croissante des modes de coopération bilatérale en matière de réadmission faisant intervenir des pays européens.

a été donné à la Commission pour en négocier d'autres, y compris avec le Maroc et la Turquie.<sup>61</sup> En 2010, le Conseil a adopté deux accords de réadmission, le premier avec le Pakistan<sup>62</sup> et le second avec la Géorgie.<sup>63</sup>

Il ressort d'une étude récente sur la politique de réadmission dans l'UE, réalisée à la demande du Parlement européen, que les politiques de réadmission peuvent avoir des répercussions graves sur les garanties en matière de droits de l'homme.<sup>64</sup> Cette étude souligne notamment la fréquence des « retours prématurés » lorsque les États concernés sont jugés sûrs pour un retour dès la simple cessation des hostilités, même si de sérieux risques demeurent en matière de protection des droits de l'homme. Les accords bilatéraux conclus entre la Libye et l'Italie illustrent les risques qu'une application stricte d'accords de coopération poussée, comme le principe de non-refoulement, peut représenter pour les droits de l'homme, ceci, au vu des graves inquiétudes pour la protection des droits de l'homme des migrants en situation irrégulière présents en Libye. Les auteurs de l'étude critiquent le fait que les États membres et la Commission européenne considèrent les accords de réadmission comme une solution efficace pour endiquer les flux irréguliers de migrants vers l'UE, « indépendamment de la question de savoir si le pays dans lequel les migrants doivent être réadmis (à savoir la Libye) possède déjà la capacité de respecter pleinement les droits fondamentaux de la personne et la dignité des personnes éloignées ».65

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a récemment adopté une résolution relative aux accords de réadmission. Elle invite les États membres du Conseil de l'Europe à examiner la situation en matière de droits de l'homme et la présence d'un régime d'asile efficace dans un pays avant d'engager avec ce dernier des négociations sur la conclusion de tels accords.

« Les accords de réadmission risquent néanmoins de constituer une menace, directe ou indirecte, pour les droits de l'homme des migrants en situation irrégulière ou des demandeurs d'asile. Il s'agit notamment du risque que le pays d'envoi ou de réadmission n'honore pas ses obligations au titre de la convention de Genève relative au statut des réfugiés [...] puis recoure à un accord de réadmission pour faire appliquer une décision erronée. »

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 1742 (2010), 22 juin 2010, Les accords de réadmission, un mécanisme de renvoi des migrants en situation irrégulière, paragraphes 3 et 7.1.

# 1.3. Immigration et intégration

Cette section s'intéresse à la situation des droits fondamentaux des travailleurs migrants en situation régulière et aux mesures en faveur de leur intégration. Le programme de Stockholm encourage la création de régimes d'accueil flexibles, qui répondent aux besoins des États membres et permettent aux migrants d'exploiter pleinement leurs compétences et leurs qualifications. Il réclame également des politiques d'intégration visant à leur accorder des droits et des obligations comparables à ceux des citoyens de l'UE.

#### 1.3.1. Ressortissants de pays tiers en séjour régulier

Comme le relevait la section 1.1. consacrée à l'asile, en décembre 2010 le Conseil et le Parlement européen sont parvenus à un accord sur le texte modifié de la directive sur les résidents de longue durée en ce qui concerne le statut des ressortissants de pays tiers qui sont des résidents de longue durée. Les progrès concernant d'autres instruments réglementant l'immigration régulière ont toutefois été lents. C'est notamment le cas de la proposition de la Commission européenne concernant une directive établissant une procédure commune et un socle commun de droits pour tous les travailleurs migrants, qui n'a pas véritablement progressé.66

La directive modifiée sur les résidents de longue durée permet aux bénéficiaires de la protection internationale de se voir octroyer le statut de résident de longue durée et de jouir d'une série de droits, dont une plus grande liberté de circulation à l'intérieur de l'UE, et de l'égalité de traitement avec les citoyens de l'UE en matière d'éducation, d'accès au marché du travail et de prestations sociales. Les bénéficiaires de la protection internationale deviennent éligibles au statut de résident après cinq ans. Le moment à partir duquel ce délai commence ne coïncide pas nécessairement avec la date à laquelle la demande de protection internationale a été introduite. L'article 4, paragraphe 2, prévoit que lorsque la procédure de demande excède 18 mois, cette durée est prise en compte dans la durée de résidence exigée de cinq ans. Lorsque la procédure est plus courte, les États membres de l'UE sont obligés de tenir compte d'au moins la moitié de ce délai d'attente dans les conditions d'octroi du statut de résident.

En juillet 2010, la Commission européenne a présenté deux propositions de directive en vue de réglementer l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un détachement intragroupe (ressortissants de pays tiers travaillant pour des multinationales en dehors de l'UE et détachés à un poste dans un État membre) et des travailleurs

<sup>61</sup> Pour plus d'informations, voir Statewatch : www.statewatch.org/ news/2010/jan/eu-readmission-agreements.pdf (en anglais).

<sup>62</sup> J0 2010 L 287, p. 52-67. L'accord est entré en vigueur le  $1^{\rm er}$  décembre 2010.

<sup>63</sup> Conseil de l'Union européenne (2010e).

<sup>64</sup> Parlement européen (2010d).

<sup>65</sup> Ibid. p. 40.

<sup>66</sup> Commission européenne (2007). Le Parlement européen n'a pas approuvé une proposition de modification en première lecture en décembre 2010. Voir Parlement européen (2010b).

saisonniers.<sup>67</sup> Chacune des directives proposées énonce des règles concernant l'entrée de cette catégorie de travailleurs et les droits dont ils jouiront en termes d'égalité de traitement, de droits procéduraux et de circulation entre les États membres (concernant les travailleurs dans le cadre d'un détachement intragroupe).

Ces deux propositions constituent indéniablement un pas en direction d'un socle commun de droits sociaux et procéduraux pour les ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier ou détachés dans l'UE par leur employeur. Cependant, des inquiétudes ont été formulées, notamment par la Confédération européenne des syndicats.<sup>68</sup>

#### 1.3.2. Intégration

L'article 79, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) autorise l'UE à établir des mesures pour encourager et appuyer l'action des États membres afin de favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour régulier sur leur territoire. Cette nouvelle base juridique a été introduite par le traité de Lisbonne. Le programme de Stockholm réaffirme que l'octroi de droits, de responsabilités et de chances comparables pour tous est l'essence même de la coopération européenne en matière d'intégration, tout en « tenant compte de la nécessité de trouver un équilibre entre les droits et les obligations des migrants ».

Cette approche a ouvert la voie à de nombreux développements nouveaux dans le domaine de l'intégration, à savoir l'étude de faisabilité des indicateurs et des modules sur l'intégration au sein de l'UE, et l'appel à un nouveau programme européen pour l'intégration. Les modules sur l'intégration européenne sont conçus pour servir de source d'inspiration aux États membres lorsqu'ils élaborent ou mettent en œuvre des programmes ou des actions en faveur de l'intégration. Parallèlement, les indicateurs d'intégration sont utilisés pour assurer un suivi des résultats des politiques d'intégration. En avril 2010, la Commission a également publié la troisième édition d'un manuel sur l'intégration, préparé avec l'aide des points de contact nationaux sur l'intégration.

Lors de la conférence ministérielle sur l'intégration de Saragosse en 2010, les ministres en charge des politiques d'immigration ont convenu d'insister sur la nécessité d'élaborer un nouveau programme pour l'intégration. To La stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive a également insisté sur la nécessité de mettre sur pied une nouvelle stratégie pour l'intégration des migrants « pour leur permettre de bénéficier pleinement de leurs capacités ». To Ce nouveau programme pour l'intégration de l'UE devrait renforcer les cadres existants et donner nais-

sance à de nouveaux instruments pour améliorer les connaissances, intensifier les échanges entre les États membres et faciliter la prise en compte des priorités de l'intégration dans toutes les politiques pertinentes.

Les efforts déployés dans le cadre de la stratégie Europe 2020 devraient être complétés par un « ambitieux programme d'intégration [...] Ce programme devrait prévoir un mécanisme de coordination, tel que proposé dans le programme de Stockholm, afin d'améliorer les structures et les outils servant à l'échange d'informations au niveau européen et de faciliter l'inscription des priorités en matière d'intégration dans tous les domaines d'action concernés ».

Conseil de l'Union européenne, conclusions du Conseil sur le suivi du Pacte européen sur l'immigration et l'asile, 3018° session du Conseil Justice et affaires intérieures, Luxembourg, 3 juin 2010.

Malgré l'importante impulsion de l'UE sur les questions d'intégration, les approches et opinions des États membres restent différentes en ce qui concerne les buts et les moyens relatifs aux politiques d'intégration. Par exemple certains États membres semblent commencer à établir un lien entre la délivrance de permis de séjour et le respect d'exigences d'intégration pour certaines catégories de migrants. Les exemples ci-dessous concernant six États membres illustrent cette tendance.

Au Danemark, la législation sur un examen d'immigration a été modifiée et est entrée en vigueur en 2010.<sup>72</sup> Depuis novembre 2010, les ressortissants de pays tiers doivent passer l'examen en vue de l'obtention d'un permis de séjour aux fins du regroupement familial avec un conjoint ou partenaire au Danemark, ou en vue de la prorogation du permis de séjour des prédicateurs. L'examen d'immigration doit être passé dans un certain délai après l'entrée sur le territoire danois ou après la réception d'une convocation officielle.

Le Danemark a également renforcé ses exigences d'intégration pour les résidents permanents. La Cour suprême danoise s'est prononcée sur la légalité de « l'exigence d'attachement » que les couples doivent remplir pour bénéficier du regroupement familial. L'attachement du conjoint et du parrain au Danemark doit être supérieur à leur attachement combiné à tout autre pays. Cette exigence est levée lorsque le parrain possède la citoyenneté danoise depuis 28 ans au moins ou si le parrain est né ou a été élevé au Danemark depuis sa petite enfance et réside au Danemark depuis plus de 28 ans.<sup>73</sup> Dans un arrêt de janvier 2010, la Cour suprême danoise a déclaré que « l'exigence d'attachement » n'enfreint pas le droit au respect de la vie familiale des citoyens danois (garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme),

<sup>67</sup> Commission européenne (2010b).

<sup>68</sup> Confédération européenne des syndicats (CES) (2010).

<sup>69</sup> Commission européenne (2010c).

<sup>70</sup> Conférence ministérielle européenne sur l'intégration (2010).

<sup>71</sup> Commission européenne (2010d), p. 18.

<sup>72</sup> Danemark, projet de loi n° 87 modifiant la loi sur les étrangers, lois sur une politique sociale active L 87 et loi n° 400 du 21 avril 2010, adoptées par le parlement le 15 avril 2010.

<sup>73</sup> Pour plus d'informations, voir service danois de l'immigration et le site Internet du Ministère des réfugiés, de l'immigration et de l'intégration : www.nyidanmark.dk/en-us/coming\_to\_dk/ familyreunification/spouses/attachment\_requirement.htm.

qu'elle soit considérée isolément ou conjointement avec l'interdiction de discrimination (article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme).<sup>74</sup> L'affaire est actuellement pendante devant la CouEDH.

En France, un projet de loi présenté par le gouvernement subordonne le renouvellement des permis de séjour aux efforts d'intégration réalisés par les migrants.<sup>75</sup> Aux Pays-Bas, depuis janvier 2010, l'octroi du statut de résident permanent est subordonné à un examen d'intégration civique.<sup>76</sup> À Malte, la législation transposant la directive sur les résidents de longue durée a été modifiée pour y introduire une exigence d'intégration. Un ressortissant d'un pays tiers demandant le statut de résident de longue durée à Malte est désormais tenu de prouver qu'il a suivi un cours d'intégration au cours des 12 mois précédant l'introduction de la demande, qu'il a obtenu au moins 75 % à l'examen d'intégration et qu'il a obtenu au moins 75 % à un examen de maltais ou d'anglais.<sup>77</sup>

En Italie, le Conseil des Ministres a approuvé un plan en vue de l'introduction d'un système de crédits pour la délivrance de permis de séjour, dans lequel les critères peuvent inclure la connaissance de la langue, du droit italien et du fonctionnement des services publics. 78 D'autres États membres s'en tiennent toujours au principe de la participation volontaire des migrants à des programmes d'intégration. 79 C'est le cas de la Suède, où une nouvelle loi sur « l'introduction », prévoyant 60 heures de cours sur la société suédoise pour les nouveaux arrivants, a été présentée au Ministre de l'intégration.

Dans le Programme de Stockholm, la Commission européenne a été invitée par le Conseil européen à identifier « des pratiques communes et des modules européens pour faciliter le processus d'intégration, y compris des éléments essentiels comme des cours d'introduction et des cours de langues, un engagement fort de la société d'accueil et la participation active des immigrants à tous les aspects de la vie de la collectivité ».80 La déclaration par la Conférence ministérielle sur l'intégration de Saragosse met en avant les 15 principes sur lesquels les ministres se sont mis d'accord, et réitère l'appel pour « renforcer les initiatives locales et la participation civique en investissant dans les quartiers à forte concentration d'immigrés, dans le but de créer un sentiment d'appartenance, car la participation des immigrés à tous les aspects de la vie sociale, économique et culturelle est vitale ».81

En ce qui concerne la citoyenneté active, l'annexe de la déclaration de Saragosse de 2010 fait référence aux conclusions de la conférence de la Présidence suédoise en 2009 portant sur les indicateurs et le rôle important que l'observation des résultats des politiques d'intégration peut jouer. Ces conclusions, toutefois, ont aussi mis en avant qu'il n'existe pas de vision unifiée entre les États membres concernant les indicateurs dans le domaine de citoyenneté active. Elles ont simultanément, souligné que la participation des immigrés aux processus démocratiques en tant que citoyens actifs aide leur intégration et renforce leur sentiment d'appartenance.<sup>82</sup>

En ce qui concerne la participation des ressortissants de pays tiers,83 il est important de noter que seulement cinq États membres de l'UE - le Danemark, la Finlande, l'Italie, les Pays-Bas et la Suède – ont ratifié la convention du Conseil de l'Europe de 1992 sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local. Cependant, un grand nombre d'États membres donnent aux ressortissants de pays tiers le droit de participer à la vie politique au niveau local jusqu'à une certaine mesure - ainsi, plus de la moitié des États membres le font. La Belgique, le Danemark, la Grèce,84 l'Irlande, les Pays-Bas et la Suède permettent à tous les ressortissants de pays tiers de voter et de se présenter comme candidats aux élections. Le Luxembourg et l'Estonie leur donnent le droit de voter mais pas d'être éligibles. Quelques États membres comme la Finlande, la Lituanie<sup>85</sup> ou la **Slovaquie** donnent le droit de vote et d'éligibilité aux ressortissants de pays tiers possédant un statut de résident permanent ou de longue durée. Par exemple, en Lituanie en 2007, 25 citoyens non lituaniens se sont présentés aux élections locales sur un total de 13 422 candidats; aucun des candidats non lituaniens n'a été élu.86 Les résidents de pays tiers en **Slovénie** et en **Hongrie** possédant un statut de résident permanent ou de longue durée, ont le droit de vote mais pas d'éligibilité. Enfin, plusieurs États membres donnent le droit de vote aux ressortissants de certains pays tiers : au Portugal et au Royaume-Uni, ils ont le droit de vote et d'éligibilité alors qu'en **Espagne**, 87 ils ont le droit de vote mais pas le droit de poser leur candidature aux élections.

<sup>74</sup> Danemark, Cour suprême danoise, arrêt du 13 janvier 2010 concernant le regroupement familial de conjoints (arrêt publié au journal officiel danois U2010.1035).

<sup>75</sup> France, Ministère de l'immigration (2010).

<sup>76</sup> Pays-Bas, Vreemdelingenwet 2000. Pour plus d'informations, voir aussi le site Internet du ministère néerlandais de l'immigration et de la naturalisation : www.ind.nl.

<sup>77</sup> Malte (2010).

<sup>78</sup> Italie (2010).

<sup>79</sup> Suède, Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

<sup>80</sup> Conseil européen (2010), p. 30.

<sup>81</sup> Conférence ministérielle européenne sur l'intégration (2010), p. 11.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 12-13.

<sup>33</sup> Sur la participation politique des citoyens de l'Union en dehors de leur État d'origine, voir le Chapitre 7 sur la participation des citoyens de l'Union.

<sup>84</sup> Grèce, loi 3838/2010 sur les dispositions modernes relatives à la citoyenneté grecque et à la participation politique des étrangers d'origine ethnique et des étrangers en séjour régulier en Grèce, adoptée en mars 2010.

<sup>85</sup> Lituanie, loi n° IX-959, 28 juin 2002.

<sup>86</sup> Pour plus d'information, voir la communication du point focal national RAXEN en Lituanie, le Centre d'études ethniques de l'Institut de recherche sociale avec la Commission électorale centrale de la République de Lituanie, 2 octobre 2007.

<sup>87</sup> Les résidents de pays tiers qui pourront voter aux élections locales de mai 2011 sont citoyens des pays suivants : Bolivie, Cap Vert, Chili, Colombie, Equateur, Islande, Paraguay, Pérou, Nouvelle-Zélande, et Norvège.

En outre, les droits de vote des ressortissants de pays tiers ne s'accompagnent pas toujours du droit de se présenter aux élections.

Aucun mouvement clair en faveur d'une extension du droit de vote aux ressortissants de pays tiers n'a été observé dans les États membres en 2010. En **Allemagne**, des propositions en ce sens ont été discutées,88 tandis qu'en France, le pouvoir législatif a rejeté des propositions de ce type en 2010. Au Danemark, le nombre d'années de séjour régulier requis pour obtenir le droit de vote est passé de trois à quatre ans. Il est à noter que dans certains cas, quand bien même le droit de voter est garanti par la loi, il semble que très peu de ressortissants de pays tiers savent qu'ils peuvent voter lors des élections locales. Il en résulte que la participation des ressortissants de pays tiers est assez faible dans ce type d'élections. Par exemple, lors des élections locales de juin 2009 en Irlande, le nombre cumulé de citoyens de l'UE et de pays tiers inscrits au registre électoral représentait environ 12 % de la population immigrée vivant en Irlande.89

Enfin, s'agissant de l'intégration des ressortissants de pays tiers, il reste à voir si l'introduction d'une base juridique pour la coopération en matière d'intégration à l'article 79, paragraphe 4, TFUE renforcera l'impact de l'Union européenne dans ce domaine. La réponse pourrait apparaître plus clairement dès que la Commission européenne aura présenté un nouveau programme d'intégration.

#### **Perspectives**

En matière d'asile, deux questions continueront à figurer parmi les priorités du programme de l'UE au cours des prochaines années. Premièrement, des progrès significatifs devront être enregistrés en 2011 pour que le RAEC soit en place pour 2012. Deuxièmement, à la suite de l'arrêt dans l'affaire *M.S.S.*, les États membres qui ne l'ont pas encore fait vont probablement suspendre, pour une durée illimitée, les transferts de demandeurs d'asile vers la Grèce, en vertu du règlement Dublin II. La question de savoir si de nouvelles initiatives fondées sur la solidarité et la responsabilité collective émergeront n'appelle toutefois pas une réponse claire.

On peut, par ailleurs, s'attendre à ce que les défis que posent les retours en matière de droits fondamentaux se cristallisent à mesure que les États membres poursuivront la transposition et la mise en œuvre de la directive retour.

Dans le cas des ressortissants de pays tiers en séjour régulier, la Commission européenne va vraisemblablement mettre sur la table de nouvelles propositions sur les travailleurs migrants au cours des prochaines années, qui viendront s'ajouter aux propositions de 2010 sur les travailleurs saisonniers et les ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un détachement intragroupe. Le rythme de la reprise économique dans l'UE pourrait avoir une incidence sur la volonté des États membres d'ouvrir de nouvelles filières de migration légalement reconnues pour les travailleurs migrants.

<sup>88</sup> Allemagne, Bundestag-Drucksachen 17/1047, 17/1150 et 17/1146.

<sup>89</sup> New Communities Partnership (NCP) (2010).

#### Références

Accord entre la Communauté européenne et la République islamique du Pakistan concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, JO 2010 L 287.

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) (2010a), The duty to inform applicants about the asylum procedure: The asylum-seeker perspective, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

FRA (2010b), Access to effective remedies: The asylumseeker perspective, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, disponible sur : http://fra.europa.eu.

FRA (2010c), Detention of third-country nationals in return procedures, Conference edition, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, disponible sur : http://fra.europa.eu.

FRA (2011), Coping with a fundamental rights emergency – the situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner, Vienne, disponible sur: http://fra.europa.eu.

Allemagne, *Bundestag-Drucksachen* 17/1047, 17/1150 et 17/1146.

Amnesty International (2010) *Greece : Irregular migrants and asylum-seekers routinely detained in substandard conditions*, EUR 25/002/2010.

Avis du Contrôleur européen de la protection des données sur la proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la création du système Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (CE) n° (.../...) (établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride) et la proposition de décision du Conseil relative aux demandes de comparaison avec les données Eurodac présentées par les services répressifs des États membres et Europol à des fins répressives, JO 2010 C 92/1.

Bulgarie, Български хелзинкски комитет (2010), Human Rights in Bulgaria in 2009 : Annual Report, Sofia, pp. 17-20.

Clandestino (2007-2009), Undocumented Migration: Counting the Uncountable Data and Trends Across Europe.

Commission européenne (2005), Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 1 septembre 2005, programme commun pour l'intégration, cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne, COM(2005) 389 final.

Commission européenne (2007), Proposition de Directive du Conseil établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre, COM(2007) 638 final, Bruxelles, 23 octobre 2007.

Commission européenne (2008a), Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (Refonte), COM(2008) 815 final, Bruxelles, 3 décembre 2008.

Commission européenne (2008b), Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (Refonte), COM(2008) 820 final, Bruxelles, 3 décembre 2008.

Commission européenne (2009a), Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait de la protection internationale dans les États membres (Refonte), COM(2009) 554 final, Bruxelles, 21 octobre 2009.

Commission européenne (2009b), Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, et relatives au contenu de cette protection, COM(2009) 551 final, Bruxelles, 21 octobre 2009.

Commission européenne (2009c), Proposition modifiée de Règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la création du système Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (CE) n° [.../...] (établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride) (Refonte), COM(2009) 342 final, Bruxelles, 10 septembre 2009.

Commission européenne (2010a), 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, Bruxelles, 20 avril 2010.

Commission européenne (2010b), Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un détachement intragroupe, COM(2010) 378 final, Bruxelles, 13 juillet 2010.

Commission européenne (2010c), *Manuel sur l'intégration* à *l'intention des décideurs politiques et des praticiens*.

Commission européenne (2010d), Communication de la Commission EUROPE 2020: Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, COM(2010) 2020 final, Bruxelles, 3 mars 2010.

Commission européenne (2011), Statement of Cecilia Malmström, European Commissioner for Home Affairs, following the judgment of the European Court of Human Rights on the transfer of asylum seekers under the EU Dublin Regulation, MEMO/11/35, Bruxelles, 21 janvier 2011.

Confédération européenne des syndicats (CES) (2010), Seasonal work and intra-corporate transfer, Bruxelles, 13-14 octobre 2010.

Conférence ministérielle européenne sur l'intégration, Déclaration, Conférence de la présidence espagnole de l'Union européenne, Saragosse, 15-16 avril 2010.

Conseil européen (2010), Le programme de Stockholm – Une europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, Luxembourg, JO 2010 C 115.

Conseil de L'Europe, Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, STE n° 144.

Conseil de L'Europe, Assemblée parlementaire (2010a), Recommandation 1900 : La rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe, Strasbourg, 28 janvier 2010.

Conseil de L'Europe, Assemblée parlementaire (2010b), Résolution 1707 : La rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe, Strasbourg, 28 janvier 2010.

Conseil de L'Europe, Comité Consultatif (2010), La Convention-Cadre Pour La Protection des Minorités Nationales, Avis sur les Pays-Bas, adopté le 25 juin 2009 ACFC/OP/I(2009)002, Strasbourg, le 17 février 2010.

Conseil de L'Europe, Comité des Ministres (2010) Réponse du Comité des Ministres au sujet de la Recommandation 1900 sur la rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe, doc. 12416, Strasbourg, 15 octobre 2010. Conseil de L'Europe, Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégragants (CPT) (2010), Report to the Government of Greece on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 17 to 29 September 2009, Doc. CPT/Inf (2010) 33, Strasbourg, Council of Europe, 17 novembre 2010.

Conseil de L'Europe, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (2010), Rapport de l'ECRI sur l'Autriche (quatrième cycle de monitoring), Strasbourg, Conseil de L'Europe, 2 mars 2010.

Conseil de L'Europe (2010), Nécessité de mettre fin aux transferts de demandeurs d'asile vers la Grèce : intervention du Commissaire aux droits de l'homme devant la Cour de Strasbourg, Strasbourg, Conseil de L'Europe, 1er septembre 2010.

Conseil de l'Union européenne (2010a), 3043° session du Conseil Justice et affaires intérieures, 8 novembre 2010, PRES/10/291, Bruxelles.

Conseil de l'Union européenne (2010b), Décision du Conseil du 3 juin 2010 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord entre l'Union européenne et la Géorgie visant à faciliter la délivrance des visas, Luxembourg, 24 novembre 2010, JO 2010 L 308.

Conseil de l'Union européenne (2010c), Rectificatif à la décision 2010/621/UE du Conseil du 8 octobre 2010 relative à la signature de l'accord, au nom de l'Union européenne, entre l'Union européenne et la République fédérative du Brésil, visant à exempter les titulaires d'un passeport diplomatique ou de service/officiel de l'obligation de visa pour les séjours de courte durée, Bruxelles, 22 octobre 2010, JO 2010 L 278.

Conseil de l'Union européenne (2010d), Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la Géorgie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier du 5 mai 2010, COM(2010) 200 final.

Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (ECRE) (2009a), Comments on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation, Bruxelles, 29 avril 2009.

ECRE (2010a), Comments on European Commission Proposal to recast the Asylum Procedures Directive, Bruxelles, 28 mai 2010.

ECRE (2010b), Comments on the European Commission Proposal to recast the Qualification Directive, Bruxelles, 12 mars 2010.

ECRE (2011), The European Court of Human Rights condemns Belgium and Greece, Bruxelles.

Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) (2010), Factsheet – « Dublin Cases », Strasbourg, août 2010 (mise à jour janvier 2011).

CouEDH, GC, M.S.S. c. Belgique et Grèce, n° 30696/09, 21 janvier 2011.

CouEDH, *Al-Agha c. Roumanie*, n° 40933/02, 12 janvier 2010.

CouEDH, A.A. c. Grèce, n° 12186/08, 22 juillet 2010.

CouEDH, Massoud c. Malte, n° 24340/08, 27 juillet 2010.

Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), Affaires jointes C-175-179/08, *Abdulla et autres*, 2 mars 2010.

CJUE, Affaire C-31/09, *Bolbol*, 15 juin 2010.

CJUE, Affaires jointes C-57/09 et C-101/09, B ET D, 9 novembre 2010.

CJUE, C-411/10, NS c. Secretary of State for the Home Department, 18 août 2010.

CJUE, C-493/10, M.E. et autres c. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform, renvoi préjudiciel, 11 octobre 2010.

CJUE, C-19/08, Petrosian et autres, 29 janvier 2009.

CJUE, Affaires jointes C-57/09 et C-101/09, *B et D*, 9 novembre 2010.

Courard P. (2010), « Pas près de chez moi! », La Libre Belgique, 23 mars 2010.

Danemark, Cour suprême danoise, arrêt du 13 janvier 2010 concernant le regroupement familial de conjoints (arrêt publié au journal officiel danois U2010.1035).

Danemark, projet de loi n° 87 modifiant la loi sur les étrangers, lois sur une politique sociale active L 87 et loi n° 400 du 21 avril 2010, adoptées par le parlement le 15 avril 2010.

Danemark, Ny i Danmark, DK, *Tilknytningskravet*.

Danemark, Forslag til lov om ændring af lov om ændring af udlændingeloven og lov om aktiv socialpolitik. (Ændring af reglerne om indvandringsprøven, advokatbistand til uledsagede mindreårige asylansøgere, ændring af ydelsessystemet for asylansøgere m.v.).

Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, JO 2003 L 031.

Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, JO 2003 L 251, 22, p. 12.

Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, JO 2005 L 326.

Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, JO 2004 L 304.

Directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, JO 2005 L 326.

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 2008 L 348, p. 98 (directive retour).

Directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irréqulier, JO 2009 L 168, p. 24.

Eurostat (2009), Population of foreign citizens in the EU27 in 2008 Foreign citizens made up 6 % of the EU27 population, Communiqué 184/2009, 16 décembre 2009.

Finlande, *Sisäasiainministeriö* (2010), Lakihanke muun omaisen oleskelulupaehtojen muuttamiseksi asetettu, 26 mai 2010.

France, Ministère de l'intérieur, de l'Outre-Mer, des collectivités territoriales et de l'immigration (2010), La France et l'Italie renforcent ensemble la protection des frontières extérieures de l'Union Européenne, Communiqué, Paris, le 9 avril 2010.

France, Ministère de l'immigration, l'intégration, l'asile et le développement solidaire (2010), Présentation du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, Paris.

Grèce, ΝΟΜΟΣ ΥΠ΄ ΑΡΙΘ. 3907/2011, Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ, 26 janvier 2011.

Grèce, ΝΟΜΟΣ ΥΠΆΡΙΘ. 3838/2010, Σύγχρονες διατάξεις για την Ελληνική Ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις, 24 mars 2010.

Grèce, Εγκύκλιος: 6, Άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι από τους ομογενείς και τους νομίμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών για την ανάδειξη των αιρετών οργάνων της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, 7 mai 2010.

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) (2009a), Comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Directive laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers (COM(2008) 815 final of 3 December 2008), Bureau for Europe, mars 2009.

HCR (2009b), Observations on Greece as a country of asylum, décembre 2009.

HCR (2009c), UNHCR's concern on conditions for boat people in Lampedusa reception centre, Genève, 23 janvier 2009.

HCR (2010a), Comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection (COM(2009) 554, 21 October 2009), Bureau for Europe, août 2010.

HCR (2010b), Comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted (COM(2009) 551, 21 october 2009, Bureau for Europe, juillet 2010.

HCR (2010c), Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice, Bruxelles, HCR, mars 2010.

Helsingin Sanomat (international edition) (2010), « Professor Martti Koskenniemi faults politicians for "cowardice" over grandmother deportation flap ».

Italie, Regolamento recante la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 20 maggio 2010, disponible sur : www.asgi.it/public/parser\_download/save/bozza\_ regolamento\_pds\_punti.pdf.

Institut universitaire européen (2010), Inventaire des accords liés à la réadmission (mise à jour janvier 2010).

Lewis, P. Taylor, M. et de Comarmond, C. (2010), « Security guards accused over death of man being deported to Angola, » *The Guardian*, 14 octobre 2010.

Lettonie, Latvijas Cilvēktiesību centrs (LCC) (2010) Atšķirīgs klients daudzveidīgā Latvijā.

Lituanie, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas/A-822-1226-09, 22 octobre 2009.

Lituanie, Loi n° IX-959, 28 juin 2002.

Malte, Regolamenti tal-2010 li jemendaw ir-Regolamenti dwar Status ta' Residenti li joqgħodu għal Żmien Twil (Ċittadini ta' Pajjiżi Terzi)

New Communities Partnership (NCP) (2010), *Voter Education Report*, Dublin.

Nations Unies, Convention relative au statut des réfugiés, Genève, 1951.

ÖRF ON (2010), « Anti-Minarett-Spiel : Staatsanwalt ermittelt », 1<sup>er</sup> septembre 2010.

Parlement européen (2010a), Projet de Résolution législative du Parlement européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/109/CE afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale (COM(2007) 0298 – C6-0196/2007 – 2007/0112(COD)), Bruxelles, 14 décembre 2010.

Parlement européen (2010b), What system of burdensharing between Member States for the reception of asylum seekers? Bruxelles, Direction générale des politiques internes, Parlement européen, janvier 2010.

Parlement européen (2010c), 9.18. Procédure de demande unique de permis de résidence et de travail A7-0265/2010, Strasbourg, 14 décembre 2010.

Parlement européen (2010d), La politique de réadmission dans l'Union européenne Bruxelles, PE 425.632.

Pays-Bas, Vreemdelingenwet 2000.

Pays-Bas, *5671201* overdrachten aan Griekenland in het kader van de Dublin-verordening, 13 octobre 2010.

Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture (2010), UN Special Rapporteur on Torture presents preliminary findings on his Mission to Greece, Athènes, 20 octobre 2010.

Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, JO 2003 L 50.

Règlement (UE) 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 2010 L 132.

Règlement (CE) n° 2725/2000 concernant la création du système « Eurodac » pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin, JO 2000 L 316.

Suède, Lag (2010 :197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Triandafyllidou, A. (2010), Seasonal migration and how to regulate it, 5 ELIAMEP Thesis.

UNICEF (2010), Integration Subject to Conditions - A report on the situation of Kosovan Roma, Ashkali and Egyptian children in Germany and after their repatriation to Kosovo, UNICEF Kosovo and the German Committee for UNICEF.