



# Assemblée générale

Distr. générale  
8 mai 2015  
Français  
Original: anglais

## Conseil des droits de l'homme

### Vingt-neuvième session

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,  
civils, politiques, économiques, sociaux et culturel,  
y compris le droit au développement**

## **Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau**

**Tableur sur la mobilité au cours d'une génération: suite donnée  
à l'étude régionale sur la gestion des frontières extérieures  
de l'Union européenne et ses incidences sur les droits  
de l'homme des migrants\***

### *Résumé*

Les migrants qui périssent dans la partie centrale de la mer Méditerranée ont démontré de manière visible et frappante combien la question de la gestion des frontières de l'Union européenne demeure importante au regard des droits de l'homme des migrants. Le présent rapport prolonge l'analyse de la police des frontières de l'Union européenne présentée au Conseil des droits de l'homme en 2013. Il traite aussi bien des préoccupations qui subsistent en matière de droits de l'homme que de la faisabilité sur le long terme de la politique générale d'intégration de l'Union européenne et de l'application des valeurs fondamentales de l'Union et des normes régionales relatives aux droits de l'homme en matière d'intégration et de diversité.

\* Le rapport est distribué dans toutes les langues officielles. L'annexe est distribuée dans la langue originale uniquement.

GE.15-09249 (F) 040615 050615



\* 1 5 0 9 2 4 9 \*

Merci de recycler



## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction .....	1	3
II. Activités menées par le Rapporteur spécial.....	2–8	3
A. Participation à des consultations et conférences .....	2–3	3
B. Visites de pays .....	4–6	3
C. Suivi auprès de l'Union européenne .....	7–8	3
III. Suite donnée à l'étude régionale sur la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et ses incidences sur les droits de l'homme des migrants ..	9–84	4
A. Introduction .....	9–12	4
B. Vue d'ensemble des migrations depuis 2013.....	13–23	5
C. Analyse de la manière dont l'Union européenne gère les migrations et contrôle ses frontières extérieures au regard des droits de l'homme des migrants .....	24–84	7
IV. Conclusions et recommandations .....	85–139	19
A. Conclusions .....	85–91	19
B. Recommandations.....	92–139	20
Annexe .....		26

## **I. Introduction**

1. Le présent rapport est soumis conformément à la résolution 17/12 du Conseil des droits de l'homme. Il décrit brièvement les activités que le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants a menées du 1<sup>er</sup> avril 2013 au 31 mars 2014 et sa partie thématique est consacrée à la question de la gestion des frontières de l'Union européenne et les droits de l'homme des migrants.

## **II. Activités menées par le Rapporteur spécial**

### **A. Participation à des consultations et conférences**

2. En novembre 2014, le Rapporteur spécial a organisé une consultation internationale sur les pratiques de recrutement et les travailleurs migrants au cours de laquelle un dialogue approfondi et dynamique s'est instauré à propos des principaux enjeux, obstacles et choix de politique générale. Les conclusions issues de ce dialogue figureront dans le rapport de 2015 que le Rapporteur spécial présentera à l'Assemblée générale.

3. En outre, le Rapporteur spécial a contribué à un certain nombre de dialogues et de conférences, notamment la conférence annuelle sur les droits des migrants de l'Agence pour les droits fondamentaux de l'Union européenne et le septième dialogue sur la protection du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme (HCR), sur le thème «Protection en mer».

### **B. Visites de pays**

4. Ayant constaté que les 1,8 million de Sri-lankais travaillant à l'étranger font l'objet de nombreuses violations des droits de l'homme, le Rapporteur spécial s'est rendu au Sri Lanka du 19 au 26 mai 2014. Il a recommandé au Gouvernement de prendre toute une série de mesures consistant notamment à conclure des accords bilatéraux avec les pays de destination, à abolir la pratique des frais de recrutement exigés des migrants et à assurer la pleine application du code de conduite des agences privées.

5. Le Rapporteur spécial s'est rendu en Italie du 2 au 6 décembre 2014. Il a constaté qu'en dépit d'un climat économique et politique difficile ce pays avait pris des initiatives audacieuses pour faire face au nombre sans précédent de migrants et de demandeurs d'asile arrivant par bateau. Il a souligné que les États membres de l'Union européenne doivent collectivement soutenir les États qui sont en première ligne afin de trouver une réponse durable qui soit pleinement conforme aux droits de l'homme des migrants.

6. Le Rapporteur spécial s'est rendu à Malte du 6 au 10 décembre 2014. À l'issue de cette visite, il a déclaré que Malte doit s'attendre à une poursuite de l'augmentation du nombre sans précédent de migrants et de demandeurs d'asile arrivant par bateau et à élaborer des programmes pour y faire face.

### **C. Suivi auprès de l'Union européenne**

7. Les visites en Italie et à Malte ont été complétées par une visite au siège de l'Union européenne, à Bruxelles, dans le cadre de la suite donnée à l'étude effectuée par le Rapporteur spécial tout au long de l'année 2012 sur la gestion des frontières extérieures de l'Union. En 2013, le Rapporteur spécial continuait d'estimer qu'il importait de régler le

problème des franchissements de frontière clandestins, là où se produisaient apparemment la plupart des violations les plus odieuses des droits de l'homme. L'augmentation du nombre de ces clandestins et de ceux qui périssaient en Méditerranée et les réponses déficientes des États membres de l'Union européenne ont amené le Rapporteur spécial à se pencher de nouveau sur ces questions. En outre, le Président du Conseil des droits de l'homme, à sa vingt-septième session, lui a demandé de surveiller la situation des migrants en mer.

8. Le présent rapport doit être lu parallèlement aux rapports sur les visites effectuées en Italie et à Malte et au rapport présenté au Conseil des droits de l'homme sur la gestion des frontières de l'Union européenne (A/HRC/23/46).

### **III. Suite donnée à l'étude régionale sur la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et ses incidences sur les droits de l'homme des migrants**

#### **A. Introduction**

9. Nonobstant certains faits nouveaux positifs, les problèmes de droits de l'homme soulevés dans le rapport de 2013 du Rapporteur spécial sont toujours là. Les migrants qui périssaient en Méditerranée fournissent la preuve visible et frappante du manque persistant d'efficacité et des paradoxes des politiques de gestion des frontières de l'Union européenne et de l'absence d'une approche cohérente et fondée sur les droits de l'homme en matière de migrations. Ces événements tragiques ont projeté sur le devant de la scène la question des droits de l'homme des migrants qui empruntent des itinéraires migratoires maritimes. Des souffrances moins souvent évoquées jonchent également toutes les phases de la migration, y compris à l'intérieur de l'Union européenne.

10. Considérant la part de l'Union européenne dans les ressources mondiales et son imposant corpus de textes normatifs, les morts récentes de migrants doivent être considérées comme le résultat d'une volonté politique et de choix de politique générale de l'Union. Toutes ces souffrances et cette tendance à la clandestinité des migrations sont le symptôme de carence systémique à l'intérieur même du système de gestion des frontières de l'Union européenne et un signe évident de perte du contrôle des migrations dans la région en dépit d'investissements soutenus dans la sécurisation desdites frontières. Ces carences ont aussi des causes plus profondes et en disent beaucoup sur la manière dont l'Union européenne réagit à la différence et à la diversité.

11. Les tentatives de maintien du statu quo risquent de coûter cher. Les souffrances humaines ne cessent de croître à mesure que des migrants meurent en mer ou connaissent des souffrances à grande échelle aux frontières, à l'intérieur de l'Union européenne, ainsi que dans les pays voisins. En outre, les pertes de ressources résultant de l'investissement dans un système inefficace et de l'impossibilité de maximiser les avantages inhérents aux migrations organisées ne sont guère négligeables.

12. Afin de remédier à cette situation, l'Union européenne doit se pencher sur l'ensemble du système des migrations et examiner comment ses politiques et ses concepts de base en la matière pourraient être réorientés dans le sens d'une approche fondée sur les droits de l'homme. Se placer dans une perspective à long terme et miser sur la mobilité au cours des vingt-cinq années à venir permettront à l'Union d'être mieux en mesure de réagir aux importants changements économiques, sociaux et démographiques qui s'annoncent.

## B. Vue d'ensemble des migrations depuis 2013

### 1. On ne constate non pas une croissance soutenue des migrations d'origine hors Union européenne mais une augmentation du nombre des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile

13. On ne constate pas de croissance soutenue du volume total des migrations en provenance de pays tiers au cours des cinq dernières années. Selon les estimations de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), en 2012, l'Union européenne a connu une baisse de 12 % du nombre de migrants non ressortissants de ses pays membres<sup>1</sup>. Cette diminution globale des courants migratoires en direction de l'Union européenne traduit le fait que cette région considère désormais que, de manière générale, l'immigration de ressortissants de pays tiers n'est plus souhaitable et qu'une très forte réduction de l'immigration régulière s'impose.

14. Cette façon de voir les choses a des effets secondaires directs sur les courants d'immigration irrégulière. Alors que l'immigration régulière dans les pays de l'Union européenne est en recul, une tendance à la hausse de l'immigration irrégulière et des demandes d'asile est manifeste depuis le rapport de 2013. L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres (FRONTEX) a signalé qu'au cours du quatrième trimestre de 2014, l'immigration irrégulière était à son plus haut niveau (100 000 entrées irrégulières) depuis 2007, année de début de la mise en commun des données dans le cadre du Réseau d'analyse des risques (FRAN) de FRONTEX.

15. Une augmentation notable du nombre des demandes d'asile est également à signaler. Après un niveau record en 1992 (670 000) puis en 2001 (424 200), le nombre des demandes d'asile dans l'Union européenne est retombé à un peu moins de 200 000 en 2006. À partir de ce niveau relativement bas, le nombre des demandes d'asile a recommencé à augmenter progressivement jusqu'en 2012, évolution qui s'est ensuite considérablement accélérée au point que le nombre des demandeurs d'asile avoisinait les 450 000 en 2013.

16. À l'échelle mondiale, la proportion de personnes déplacées par les situations d'urgence qui demandent le statut de réfugiés en Europe demeure faible. Comme l'indique le HCR, le monde connaît actuellement les plus forts taux de déplacements de populations depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et, au début de 2015, il y avait 1,3 million de réfugiés enregistrés au Liban et 1,9 million en Turquie. En comparaison, l'Union européenne a examiné 620 000 demandes d'asile en 2014.

### 2. Les annonces migratoires divergent

17. Les évolutions des migrations en direction de l'Union européenne ne touchent pas tous les États de cette région de la même manière. Des pays tels que l'Allemagne, la Finlande et la France ont connu une augmentation de ces flux en 2012, alors que l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont connu une diminution de l'immigration permanente<sup>2</sup>.

18. Des divergences apparaissent également en ce qui concerne l'évolution des demandes d'asile, Eurostat donnant pour 2014 des chiffres qui vont de 126 705 en Allemagne à 55 au Liechtenstein. Toujours selon Eurostat, la proportion de demandes d'asile en cours de traitement en Allemagne, en Suède et en Italie allait de 37 % en 2010 à 60 % en 2014.

<sup>1</sup> OCDE, «Is migration really increasing?», Migration Policy Debates (mai 2014).

<sup>2</sup> Ibid.

### 3. Migrations par voie maritime et décès en mer

19. Il existe bien un certain nombre d'itinéraires maritimes précaires vers l'Union européenne, mais le plus fréquemment emprunté depuis 2013 est de loin celui qui passe par la partie centrale de la mer Méditerranée. L'augmentation considérable du recours à cet itinéraire a eu pour conséquence tragique des pertes massives de vies humaines. Selon les estimations du HCR, 3 000 personnes sont mortes ou ont été portées disparues en mer en 2014. Les événements des quatre premiers mois de 2015 donnent à penser que l'utilisation de cet itinéraire et les morts de migrants qui vont de pair avec ce phénomène alors qu'elles auraient pu être évitées se poursuivent à un rythme alarmant.

20. La majorité des migrations par voie maritime passe certes par la partie centrale de la mer Méditerranée mais l'Union européenne sait bien que, par suite des efforts faits pour sécuriser la frontière avec la Turquie, davantage de réfugiés et de migrants empruntent l'itinéraire qui mène aux îles grecques par la mer Égée. FRONTEX a signalé que jamais le nombre des migrants empruntant ces voies-là n'a été aussi élevé qu'au cours de la période allant de juillet à septembre 2014. En octobre 2014, le HCR a averti que la situation devenait critique.

### 4. Développement de la xénophobie antimigrant

21. Avec en arrière-plan un climat économique difficile, une progression des partis nationalistes populistes à l'intérieur de l'Union européenne et la tragédie des attentats terroristes de Paris au début de 2015, on constate une recrudescence de la xénophobie et des propos haineux. Cette recrudescence de la xénophobie visant les migrants constatée depuis la parution du rapport de 2013 du Rapporteur spécial représente une évolution notable de la perception des migrants en Europe ainsi qu'un obstacle à l'élaboration de politiques plus progressistes.

### 5. Faits nouveaux positifs

22. Les faits nouveaux positifs suivants, notamment, sont à signaler en ce qui concerne les droits de l'homme des migrants à l'intérieur de l'Union européenne:

a) Arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour européenne de justice, contestant les pratiques d'externalisation, la «logique de Dublin», la détention des immigrants et les problèmes d'accès à la protection sociale;

b) Action de la responsable des droits fondamentaux de FRONTEX, Inmaculada Arnaez Fernandez, et de ses collaborateurs, s'agissant notamment de l'établissement d'un code de conduite pour les opérations conjointes de rapatriement, du manuel *Vega Children Handbook* et de la création d'un mécanisme de surveillance des droits fondamentaux;

c) opérations de recherche et de sauvetage assurées tant par le Gouvernement italien que par FRONTEX dans le cadre des programmes Mare Nostrum et Triton. Le Rapporteur spécial note toutefois que les opérations Triton ont été limitées, comme on le verra plus loin;

d) Initiatives concernant les migrations régulières, notamment le système de la carte bleue, la directive sur les travailleurs saisonniers et le projet de directive sur les étudiants et les chercheurs;

e) Efforts faits par le Parlement européen et la Commission européenne en réaction à la crise actuelle en Méditerranée;

f) Attention accordée aux droits de l'homme des migrants par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, notamment à la conférence annuelle de 2014 de cet organe.

23. Nonobstant ces éléments positifs, le primat constamment accordé à la sécurité continue de structurer la manière dont l'Union européenne aborde la gestion de ses frontières. Les droits de l'homme des migrants ne sont pas intégrés aux politiques de manière globale et cohérente. Le système demeure caractérisé par sa complexité, par le manque d'harmonisation entre les politiques en la matière et les normes régionales et internationales relatives aux droits de l'homme, par le partage limité des responsabilités et par l'absence de la volonté politique nécessaire pour engager les changements qui s'imposent.

## **C. Analyse de la manière dont l'Union européenne gère les migrations et contrôle ses frontières extérieures au regard des droits de l'homme des migrants**

### **1. Le statu quo est désormais intenable**

24. Le système actuel de gestion des frontières de l'Union européenne ploie sous la pression croissante des migrations irrégulières, alors même que la proportion de personnes déplacées par les crises qui cherchent refuge dans ces pays est relativement faible.

25. Considérant le nombre des migrants qui périssent en mer et l'ampleur des souffrances qu'ils connaissent à tous les stades du parcours migratoire, il apparaît clairement que l'Union européenne ne maîtrise pas le phénomène des migrations. L'absence de maîtrise de ce phénomène se manifeste de différentes manières, qui suscitent un large éventail de sujets de préoccupation en matière de droits de l'homme dont certains remontent à 2013 et n'ont cessé depuis de gagner en acuité et en urgence.

#### *Précarité des itinéraires menant à l'Union européenne et droits de l'homme*

26. Le recours à des itinéraires précaires pour atteindre l'Union européenne, en particulier ceux comportant la traversée de la Méditerranée centrale, s'est considérablement développé depuis 2013 et s'est accompagné de violations à grande échelle du droit à la vie, ainsi qu'à des violations importantes d'autres droits de l'homme à tous les stades du parcours migratoire. Cette forme de migration est dans une large mesure alimentée par des conflits et la pauvreté (facteur répulsif) mais aussi par des besoins non satisfaits sur les marchés du travail européens (facteur attractif). Bon nombre de ces migrants sont contraints d'emprunter ces itinéraires précaires par leur situation désespérée et par le manque de possibilités de migration régulière.

27. Des bandes organisées de trafiquants qui ont toujours une longueur d'avance sur les polices des frontières profitent de ce manque de voies de migration régulière pour faciliter, contre le versement de fortes sommes d'argent, le franchissement des frontières en empruntant des itinéraires précaires. Ces trafiquants font notoirement fi de la dignité, de la survie et des droits des migrants et exploitent systématiquement des personnes qui cherchent désespérément à atteindre des terres où elles seraient plus en sécurité.

28. En général, les bateaux transportant des migrants à destination de l'Union européenne partent d'Égypte ou de Libye pour traverser la Méditerranée centrale et orientale, du Maroc ou de Tunisie pour traverser la Méditerranée occidentale et de Turquie lorsqu'il s'agit de passer par la mer Égée. De nombreux migrants sont venus de très loin, y compris de pays de l'Afrique subsaharienne et du Moyen-Orient, pour entreprendre ces périples. Ceux qui ont dû traverser le Sahara ont subi un traitement horrible, allant jusqu'au viol et à d'autres formes de violence.

29. Lorsque les migrants parviennent jusqu'au dernier pays avant la traversée de la Méditerranée, ils y subissent souvent de nouvelles violations de leurs droits. L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne a publié des informations faisant état de

l'existence au Maroc de camps de fortune gérés par les migrants eux-mêmes où les conditions de vie sont très mauvaises, ainsi que de migrants logés dans de petites huttes par les trafiquants en Turquie. Ces derniers exigent généralement plusieurs milliers de dollars par personne pour la traversée en bateau vers l'Union européenne. Pour plusieurs membres d'une même famille, le prix de la traversée peut dépasser les 10 000 dollars des États-Unis.

30. La traversée elle-même est périlleuse, parce qu'effectuée sur des navires dotés d'un équipement minimal, avec des systèmes de navigation limités, qui ne sont pas en état de prendre la mer et transportent souvent des quantités insuffisantes de vivres, d'eau, de combustible, de malles de premiers secours et de gilets de sauvetage. Le nombre de personnes embarquées est en général extrêmement élevé, dépassant parfois le double de la capacité recommandée. Une fois que les migrants ont réglé le prix du voyage, ils sont souvent obligés de monter à bord même s'ils se ravisent en constatant l'état du bateau. Des migrants ont fait état de situations où il n'y avait pas de capitaine à bord et où ce sont des migrants sans expérience qui sont obligés de prendre la barre, parce que les trafiquants ne veulent pas courir le risque d'être arrêtés par les autorités.

31. Des cas de violence sexuelle et de mise en esclavage des femmes ont été signalés dans les situations où les trafiquants sont aussi du voyage. La traversée à partir de l'Afrique du Nord prend en moyenne entre un et trois jours mais peut durer beaucoup plus longtemps, en fonction de la nature du bateau et de l'état de la mer. Nombreux sont les bateaux qui chavirent ou partent à la dérive.

32. Les services de recherche et de sauvetage assurés unilatéralement par l'Italie et par FRONTEX sont une réponse à ces phénomènes alarmants (voir appendice). Dans un rapport adressé au Rapporteur spécial, la Commission européenne indiquait que l'opération Mare Nostrum avait sauvé plus de 160 000 personnes en mer en 2014 et que l'opération Triton aurait sauvé près de 22 300 personnes entre novembre 2014 et le début de 2015. En outre, certains navires privés ou militaires avaient permis à des migrants d'échapper à la mort. Cela étant dit, le soutien apporté aux opérations de recherche et de sauvetage par des navires marchands doit demeurer l'exception et ce sont les États qui doivent assumer au premier chef la responsabilité de ces opérations.

33. Les efforts faits pour protéger le droit des migrants à la vie sont certes un élément positif mais demeurent insuffisants. Les principaux problèmes en suspens ont trait, notamment, au mandat limité de l'opération Triton pour ce qui est de l'efficacité des opérations de recherche et de sauvetage si on le compare au mandat de l'opération Mare Nostrum; à la gestion incohérente des zones de recherche et de sauvetage entre les interventions unilatérales et régionales; aux facteurs qui dissuadent les navires privés ou militaires de venir en aide aux migrants; au caractère limité des ressources engagées par les États membres; et à la difficulté d'établir des protocoles de débarquement.

34. Les activités de recherche et de sauvetage représentent certes une composante capitale du traitement des problèmes de droits de l'homme des migrants qui cherchent à atteindre l'Union européenne par des itinéraires périlleux mais il faut aussi examiner les causes profondes qui les amènent à emprunter ces itinéraires. L'un des facteurs clefs à cet égard a trait au manque de voies de migration régulière qui correspondent aux véritables besoins en main-d'œuvre de l'Union européenne et aux besoins humanitaires et de protection des personnes qui fuient des situations de crise humanitaire. La réponse collective de l'Union européenne à la crise syrienne exprime un refus particulièrement intransigeant d'offrir aux Syriens la moindre possibilité réelle de migration. La plupart des États membres de l'Union ont préféré faire la sourde oreille, et il n'y a donc rien d'étonnant à ce que les migrants se tournent vers les trafiquants.

35. Considérant la préférence croissante accordée à l'itinéraire qui passe par la Méditerranée centrale, il y a fort à parier que, quelles que soient les mesures mises en œuvre par l'Union européenne, les migrants continueront d'arriver, et qu'il est impossible de rendre les frontières de l'Europe «étanches». Les risques que les migrants sont disposés à prendre pour atteindre des terres plus sûres montrent bien que les mesures de police des frontières ne sauraient constituer un facteur de dissuasion efficace face au désespoir de personnes qui fuient des situations de guerre, d'insécurité, de violence et d'extrême pauvreté.

#### *Externalisation*

36. L'évolution préoccupante du recours à l'externalisation s'est poursuivie depuis la publication du rapport de 2013. L'Union européenne a adopté l'Approche globale des questions relatives aux migrations et à la mobilité en tant que cadre d'élaboration des politiques qui peut avoir à l'avenir une grande portée en matière de gouvernance des migrations et de maîtrise des frontières. Ce document contient un ensemble vaste et complexe de mécanismes décisionnels et juridiques plus ou moins associés, ainsi qu'un certain nombre de projets à exécuter dans les pays de transit et d'origine.

37. Les partenariats pour la mobilité sont une composante essentielle de cette approche et ont occupé une place de choix dans le dialogue organisé récemment par l'Union européenne à propos de sa gestion des migrations et des frontières. Ces partenariats couvrent un large éventail de questions qui vont de l'aide au développement à la facilitation de la délivrance des visas, en passant par les programmes de migration circulaire et la lutte contre les migrations non autorisées, y compris la coopération en matière de réadmission. L'Union européenne a signé depuis 2013 des accords de partenariat pour la mobilité avec l'Azerbaïdjan, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie. Elle a également adopté un cadre d'action commun sur les migrations et la mobilité avec le Nigéria.

38. De manière générale, l'Approche globale des questions relatives aux migrations et à la mobilité manque de transparence et de clarté quant au contenu de fond de ses éléments multiples et complexes. En outre, nombre d'accords conclus dans le cadre de cette approche n'ont pas de fondement solide en droit international et ne sont généralement pas assortis de mesures de suivi et de définition des responsabilités, ce qui peut instaurer des rapports de pouvoir déséquilibrés entre pays et une sujétion de la mise en œuvre aux politiques du moment. L'Union européenne a néanmoins continué d'utiliser cette approche pour promouvoir une plus grande «sécurité». Les partenariats pour la mobilité n'ont apparemment guère débouché sur un surcroît de droits de l'homme ou sur des avantages en matière de développement, faute de clarté quant aux spécifications et aux produits des projets en question. Le primat général de la sécurité et le manque de cohérence des politiques dans l'ensemble de cette approche créent le risque que les avantages tirés des projets relatifs aux droits de l'homme et au développement soient escamotés par les effets secondaires de politiques davantage axées sur la sécurité.

39. Les accords de réadmission constituent un domaine particulièrement préoccupant. La législation de l'Union européenne contient certes des mesures de protection contre de telles pratiques mais des renvois et des refoulements vers les pays d'origine ou des pays tiers ou l'État de droit est fragile et les systèmes d'asile déficients ont été effectués sous le couvert général d'accords bilatéraux. La Cour européenne des droits de l'homme a contesté la légalité de ce type de pratiques. En 2012, statuant en affaires *Hirsi Jamaa et al. c. Italie*, elle a estimé que l'Italie avait violé les articles 3, 4 et 14 de la Convention pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales en renvoyant en Libye des migrants somaliens et érythréens voyageant en mer. L'argumentaire du Gouvernement italien invoquait en l'espèce l'accord bilatéral de réadmission en vigueur entre l'Italie et la Libye. L'arrêt de la Cour, qui donnait raison aux requérants et leur accordait une indemnisation, fait valoir que les accords bilatéraux ne sauraient être utilisés pour justifier

des pratiques qui sont incompatibles avec les droits de l'homme. En 2014, en l'affaire *Sharifi et al. c. Italie et Grèce*, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu un arrêt sur le traitement de migrants en situation irrégulière qui étaient entrés en Italie en provenance de Grèce puis avaient été renvoyés en Grèce, d'où ils craignaient d'être de nouveau renvoyés dans leur pays d'origine respectif. La Cour a estimé que tant l'Italie que la Grèce avaient violé les articles 3 et 13 de la Convention pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales et que l'Italie avait en outre violé l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention.

40. En 2014, la Commission européenne a lancé un projet pilote mettant en place au Pakistan et en Ukraine un mécanisme destiné à assurer le suivi du respect des droits de l'homme des rapatriés. Ce projet est exécuté par l'Organisation internationale des migrations en collaboration avec des partenaires locaux. Le Rapporteur spécial engage instamment l'Union européenne à veiller à sa mise en œuvre efficace et à analyser et publier les résultats de cette expérience. En outre, dès à présent, nul ne devrait être renvoyé dans un pays quel qu'il soit en application de l'Approche globale des questions relatives aux migrations et à la mobilité sans contrôle par un mécanisme efficace de surveillance post-rapatriement du respect des droits de l'homme.

*Persistance du recours à la détention comme outil de maîtrise des frontières*

41. À l'issue d'un périple souvent extrêmement long, dangereux et difficile, s'achevant dans l'Union européenne, les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile sont placés en détention pour cause d'immigration. La détention est aussi communément pratiquée par de nombreux États pour les migrants qui sont en instance de renvoi soit parce que leur demande de protection n'a pas abouti soit parce qu'ils figurent dans la base de données Eurodac parmi les personnes initialement entrées par un autre pays de l'Union.

42. Certains cas de détention d'immigrants dans des pays membres de l'Union européenne sont contraires au droit international des droits de l'homme parce que cette détention est définie en droit interne comme n'étant ni raisonnable, ni nécessaire ni proportionnée et parce qu'elle n'est pas décidée au cas par cas. Il y a en outre un certain nombre de problèmes de droits de l'homme concernant les effets de la détention. De nombreux migrants s'estiment traités de manière dure et punitive alors même que la migration irrégulière n'est en aucunement constitutive d'une infraction pénale. La détention prolongée sans fondement clair a manifestement sur la santé mentale des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile des effets dévastateurs qui se manifestent par exemple par des troubles liés à un stress post-traumatique et des états d'anxiété et de dépression. Cette situation est souvent aggravée par des conditions de détention inadmissibles, s'agissant notamment du mauvais état des toilettes et des douches et de l'absence d'hygiène dans les cuisines, auxquelles il faut ajouter le manque d'accès aux soins de santé et aux activités physiques et récréatives.

43. La détention prolongée des immigrants peut aussi être source d'obstacles durables à la jouissance par les migrants de leurs droits économiques et sociaux même après leur libération. Les travaux de recherche du HCR donnent à penser que la détention tend à marginaliser des migrants pourtant désireux de travailler. Une absence durable du marché du travail et le lourd passif psychologique et mental de la détention peuvent amener l'immigrant à dépendre constamment du soutien des pouvoirs publics.

44. La présence d'enfants parmi les détenus est particulièrement préoccupante. Les enfants se voient généralement accorder des protections supplémentaires par les États membres et bon nombre de politiques nationales excluent leur placement en détention. Toutefois, lorsque l'âge de l'enfant n'est pas connu, situation fréquente parmi les sans-papiers ou les personnes qui viennent de pays dépourvus d'un bon système d'enregistrement des naissances, des enfants peuvent être détenus ou gardés dans des

centres d'accueil jusqu'à ce que leur âge soit établi, ce qui peut prendre des semaines, voire des mois. Dans certains cas, lorsqu'ils sont en détention, les enfants vivent et dorment parmi les adultes sans aucun aménagement particulier à raison de leur jeune âge et sans accès à l'éducation. Dans d'autres cas, les familles sont séparées dans différentes sections du lieu de détention, en fonction de l'âge et du sexe. La détention des enfants, même pour de courtes périodes, peut causer des dommages psychologiques graves. Il a été clairement établi par le Comité des droits de l'enfant que la détention d'immigrants n'est absolument jamais dans l'intérêt supérieur de l'enfant et que les familles migrantes ne doivent pas être séparées. En conséquence, les mineurs non accompagnés et les familles avec enfants devraient toujours relever de solutions autres que la détention.

45. Des solutions autres que la détention sont à l'étude. À titre d'exemple, les réformes juridiques engagées en Italie ont ramené de dix-huit à trois mois la durée de la détention des immigrants et en Grèce, le Gouvernement a annoncé un changement de politique visant à réduire les durées de détention et à libérer de nombreux détenus. Plusieurs pays ont opté pour des lieux d'accueil plus ouverts, en particulier pour des migrants vulnérables tels que les enfants et les familles. En dépit de ces changements dont il convient de se féliciter, la détention prolongée d'immigrants et ses conséquences préjudiciables aux droits de l'homme des migrants demeurent une réalité dans nombre d'États membres.

#### *Accès à la justice*

46. Le Rapporteur spécial relève une évolution prometteuse en ce qui concerne l'accès à la justice, en ce sens que des organismes nationaux et régionaux sont apparemment disposés à aider les migrants à lutter pour leurs droits.

47. Cela étant dit, des obstacles systématiques au droit d'accès à la justice existent dans de nombreux États membres de l'Union européenne. D'importantes restrictions en matière de ressources font que les États membres rechignent à investir dans les services qui facilitent l'accès des migrants à la justice, tels que l'aide juridique et les services de traduction et d'interprétation. La crainte qu'ont les migrants d'être découverts et/ou expulsés s'ils font valoir leur droit d'accès à la justice est également un obstacle essentiel. Des différenciations en matière d'accès à la justice persistent, en fonction des droits invoqués, du type et de la nationalité des migrants et de la juridiction considérée. Enfin, l'absence de règles faisant spécifiquement devoir aux tribunaux d'appliquer des sanctions et/ou accorder des indemnisations à raison des violations des droits de l'homme des migrants constitue un autre obstacle important.

48. Des inquiétudes concernant l'accès à la justice ont été exprimées dans un certain nombre de décisions de tribunaux européens. Dans ses décisions en les affaires *Louled Massoud c. Malte* (2010) et *Suso Musa c. Malte* (2013), la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que la manière dont les deux requérants avaient été traités constituait une violation des paragraphes 1) et 4) de l'article 5 du fait que la détention n'était pas intégralement légale et que la procédure visant à déterminer si elle l'était n'avait pas été convenablement appliquée. En juin 2014, la Cour européenne de justice a rendu un arrêt important en l'affaire de Bashir Mohamed Ali Mahdi, soulignant que, dans le droit de l'Union européenne, l'absence de pièces d'identité ne doit pas servir à justifier la prolongation de la détention d'un immigrant et les migrants doivent avoir accès à la justice pour contester cette détention.

#### *Empreintes digitales et liberté de circulation dans le système de Dublin*

49. Il y a un contraste frappant entre les graves restrictions apportées à la circulation des demandeurs d'asile dans le cadre du système de Dublin et la mobilité dont bénéficient les citoyens de l'Union européenne au titre de la liberté de circulation. En vertu du régime de Dublin, les demandeurs d'asile sont tenus de faire statuer sur leur demande dans le pays qui

est réputé responsable de leur entrée sur le territoire commun de l'Union européenne, qui est souvent le premier pays d'entrée sur ce territoire. Une fois que leurs empreintes digitales ont été prises, elles sont introduites dans la base de données Eurodac, que tous les États membres peuvent consulter. Si un migrant dont les données personnelles se trouvent dans Eurodac demande protection à d'autres États membres, il est généralement renvoyé dans le premier pays membres par lequel il est entré sur le territoire de l'Union.

50. Les règles de Dublin n'ont pas été accompagnées par une normalisation effective des procédures et critères en matière d'asile, si bien que les migrants qui veulent rester dans l'Union européenne sont incités à se rendre dans des pays autres que celui par lequel ils sont entrés en premier. En outre, dans le cadre du système de Dublin, les migrants sont souvent retenus dans les pays de première entrée, où les possibilités économiques sont souvent très limitées. Ainsi, l'Italie a dû faire face à un afflux considérable de demandeurs d'asile en même temps qu'à un ralentissement durable de son économie. Les immigrants se sont donc retrouvés bloqués là où il n'y a pas d'emploi disponible pour eux, ce qui a des conséquences désastreuses pour les migrants comme pour la société qui les accueille.

51. Ce système est aussi générateur de tensions aux frontières lorsque de nombreux migrants refusent de laisser prendre leurs empreintes digitales. Des informations troublantes ont fait récemment état de cas d'usage de la force par les responsables de la gestion des frontières pour recueillir les empreintes digitales des migrants. Ce système crée aussi un marché plus grand pour les trafiquants et encourage les migrants demandeurs de protection à emprunter des itinéraires précaires à travers l'Europe parce qu'ils sont forcés de le faire de manière irrégulière pour éviter d'être découverts et contraint de laisser les autorités prendre leurs empreintes digitales. Il est déconcertant de voir que les règles et les pratiques de l'Union européenne ont abouti à la réapparition au sein même de l'Union de filières de trafic qui avaient disparu avec l'instauration de la liberté de circulation.

52. La Commission européenne a pris note en 2014 de la question de la prise forcée des empreintes digitales. Elle a demandé aux États membres de l'Union des renseignements sur les cadres juridiques en vigueur et les procédures communes. Certains pays tels que la Grèce, Malte et l'Italie ont rendu légale l'utilisation de la force en cas de résistance des migrants, tandis que d'autres pays tels que l'Autriche et l'Irlande ont interdit cette pratique. Les réponses reçues de tous les gouvernements donnent à penser que les migrants et les demandeurs d'asile sont rarement opposés à ce que leurs empreintes digitales soient prises et certains gouvernements ont indiqué qu'il est très difficile de contraindre une personne qui ne veut absolument pas coopérer. Même des pays comme Malte, qui a évoqué le manque de coopération des migrants au point de débarquement, ont indiqué que les intéressés pouvaient en général être rappelés plus tard pour que leurs empreintes soient prises. Les informations fournies par les États membres sont certes encourageantes mais des cas ponctuels troublants signalés par des migrants et des agents qui se trouvent en première ligne donnent à penser qu'il y a eu recours à la force dans les pays de première entrée dans l'Union européenne.

53. La Cour européenne des droits de l'homme a statué récemment sur deux affaires importantes en rapport avec la logique de Dublin. Comme on l'a vu plus haut, en 2014, la Cour a jugé, en l'affaire *Sharifi et al. c. Italie et Grèce*, que ces deux pays avaient violé les articles 3 et 13 de la Convention pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En l'affaire *Tarakhel c. Suisse*, en novembre 2014, la Cour a statué sur le refus par la Suisse d'examiner la demande d'asile des membres d'une famille afghane et sa décision de les renvoyer en Italie sans s'assurer que leurs droits de l'homme seraient protégés. La Cour a estimé qu'il y avait eu violation de l'article 3 de la Convention et a examiné les «carences systémiques» des règles italiennes. En 2011, en l'affaire *M. S. S. c. Belgique et Grèce*, la Cour a estimé que la Belgique avait violé l'article 3 de la Convention

en expulsant un migrant afghan vers la Grèce en dépit des défaillances systémiques des dispositions régissant l'asile et la protection sociale dans ce pays.

54. Parallèlement à cette jurisprudence, on constate d'autres signes d'échec de la logique de Dublin et de péremption des restrictions à la liberté de circulation. Ainsi, FRONTEX a fait état de réformes importantes des politiques en matière de détention engagées par les États frontaliers membre de l'Union européenne qui pourraient permettre une plus grande liberté de circulation et une diminution du nombre des rapatriements effectifs.

#### *Travailleurs migrants*

55. Les itinéraires précaires à destination de l'Europe examinés plus haut sont des voies de migration mixte parce qu'ils sont aussi empruntés par des migrants économiques qui, faute de voies de migration régulière des travailleurs vers l'Union européenne, sont prêts à risquer leur vie pour y parvenir. Quelques progrès ont été enregistrés en ce qui concerne l'ouverture de voies de migration économique grâce à l'instauration du système de la carte bleue et l'adoption de la directive sur les travailleurs saisonniers. Toutefois, la carte bleue est peu utilisée dans les États membres de l'Union européenne et les possibilités d'emploi de migrants peu qualifiés sont rares. Dans les secteurs qui ne sont pas suffisamment réglementés, le travail domestique, l'aide à la personne, la construction, l'agriculture et le tourisme notamment, les migrants qui cherchent du travail mais ne peuvent pas obtenir un visa prennent la voie irrégulière et peuvent se retrouver en situation vulnérable face aux abus, aux violences, aux restrictions à leur liberté de circulation et à l'exploitation économique.

56. La relation entre le statut de migrant en situation irrégulière et les abus sur le marché du travail est certes complexe mais le premier a tendance à accroître la vulnérabilité aux seconds. Contraints par les circonstances, les travailleurs sans-papiers accomplissent des tâches qui leur sont financièrement, physiquement et psychologiquement très coûteuses. L'impact des mécanismes du marché du travail européen sur la dynamique des migrations irrégulières et sur les souffrances des travailleurs migrants en situation irrégulière ne retient guère l'attention. Les incidences en matière de droits de l'homme du recours aux itinéraires maritimes précaires ont été éminemment visibles alors que les souffrances vécues par les travailleurs migrants sans-papiers vivant dans l'Union européenne sont éminemment invisibles.

57. Les travailleurs migrants qui tentent de survivre dans l'Union européenne se découvrent cibles du racisme et de la xénophobie. Les abus en rapport avec le marché du travail et la xénophobie au sein du reste de la population se renforcent mutuellement. L'on a ainsi pu dire que les employeurs n'embauchent pas de travailleurs étrangers même hautement qualifiés et ne tirent pas le maximum des possibilités que recèlent ces travailleurs à l'intérieur de l'Union européenne, si bien que la performance des travailleurs migrants sur le marché du travail n'est pas à la hauteur de leur niveau d'instruction, en partie à cause d'attitudes xénophobes.

58. Le fait que les États membres de l'Union européenne s'abstiennent de ratifier la Convention internationale pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille exprime une intention de ne pas être tenus comptables des atteintes aux droits de l'homme des travailleurs migrants sans-papiers.

## **2. Élaborer des cadres fondés sur les droits de l'homme est axés sur la mobilité au bout d'une génération**

59. Tous les problèmes de droits de l'homme examinés ci-dessus sont l'expression de tensions à l'intérieur des systèmes de gestion des frontières et des migrations dans l'Union européenne. Ils disent clairement que le statu quo n'est tout simplement pas tenable. Le fait d'ignorer ces signaux d'alarme et de continuer de déverser des ressources dans un système

de fermeture inefficace et paradoxal ne peut que déboucher sur un surcroît de souffrances humaines qui pourraient être évitées, ainsi que sur un gaspillage de ressources et la perte des coûts d'opportunité inhérents à l'exploitation des bienfaits d'une mobilité organisée.

60. L'élaboration d'un cadre fondé sur les droits de l'homme, en s'attaquant aux problèmes les plus pressants et en confortant la volonté politique nécessaire pour garder le cap des réformes tout au long d'une génération, permettra à l'Union européenne de miser sur les avantages économiques et sociaux inhérents à la mobilité.

*Élaborer un cadre fondé sur les droits de l'homme*

61. Les États contractent en vertu du droit international des obligations et des devoirs consistant à respecter, protéger et réaliser les droits de l'homme. À ces obligations et devoirs des États en vertu du droit international répondent des normes internes au système européen des droits de l'homme qui s'appliquent à tous, sans considération de nationalité ou de statut administratif.

62. Établir pour les migrations un cadre fondé sur les droits de l'homme permettrait d'assurer l'application de ces obligations et devoirs aux personnes qui se trouvent dans les situations de vulnérabilité caractéristiques des migrations. Il s'agit d'un cadre fondé sur l'égalité et la non-discrimination, le devoir de protéger et l'accès à la justice. En défendant le principe d'égalité et de non-discrimination, les États reconnaissent que les droits de l'homme appartiennent à tous et que les migrants doivent être traités comme des égaux en droits quel que soit leur statut migratoire au regard du territoire souverain dans lequel ils se retrouvent. Lorsque les migrants sont considérés comme des égaux en droits, il en découle tout naturellement un devoir de les protéger dans toutes les phases du processus migratoire si des violations de leurs droits se produisent en un point donné quel qu'il soit. En tant qu'égaux en droits, les migrants doivent avoir accès à la justice pour obtenir réparation d'une injustice éventuelle.

63. La création d'un cadre fondé sur les droits de l'homme et reposant sur les dispositions et principes fondamentaux du droit international et régional exige des mesures propres à mettre immédiatement un terme aux souffrances généralisées subites aux frontières de l'Union européenne.

64. Une première mesure d'une importance capitale consiste pour l'Union européenne à porter les opérations de recherche et de sauvetage en mer au moins au même niveau que l'opération Mare Nostrum. Des efforts ont certes été faits mais il importe au plus haut point que l'Union européenne augmente les ressources consacrées à venir en aide aux personnes en détresse en mer. Le Rapporteur spécial exhorte l'Union européenne à renforcer ses capacités de recherche et de sauvetage tout en faisant également ceci: respecter le principe du non-refoulement; autoriser les migrants irréguliers à débarquer immédiatement au port le plus proche; fournir des informations, des soins et un soutien aux migrants; traiter les demandes d'asile avec équité; et aider dans des circonstances exceptionnelles les navires marchands à procéder aux opérations de recherche et de sauvetage sans courir le risque de subir des représailles ou d'être harcelés parce qu'ils seraient considérés comme complices des trafiquants. Les priorités doivent être claires: lutter contre les opérations des trafiquants importe moins que sauver des vies humaines. L'argument selon lequel il ne faudrait pas accroître les capacités de recherche et de sauvetage afin de ne pas encourager le trafic est moralement, politiquement et juridiquement irrecevable lorsque des vies humaines sont en jeu.

65. L'élaboration d'un cadre fondé sur les droits de l'homme ne se limite pas à la protection en mer. Accélérer la création de solutions autres que la détention, en particulier pour les enfants, constitue un autre sujet de préoccupation auquel il convient d'accorder la priorité.

66. À long terme, l'Union européenne doit dresser le bilan de l'échec durable de la logique de Dublin et élaborer des formules de solidarité entre ses États membres et d'élargissement de la liberté de circulation des migrants en Europe. À l'inverse de la logique actuelle, les demandeurs d'asile devraient pouvoir déposer leur demande dans le pays de leur choix et l'Union européenne devrait tirer parti des initiatives en cours et accorder aux pays qui recueillent les demandes d'asile un soutien financier et technique adéquat et proportionné. L'harmonisation des conditions de dépôt des demandes et des procédures de détermination du statut de réfugié à l'échelle de toute l'Union européenne devrait constituer la première des priorités, afin d'éviter un «dumping de l'asile» et un surcroît de pression sur les pays qui offrent les meilleures conditions.

67. L'élaboration d'un cadre fondé sur les droits de l'homme nécessitera un engagement continu et la création de bon nombre d'autres voies de migration régulière, dont les possibilités de réinstallation des réfugiés. Le moyen le plus efficace de le faire est d'engager un processus d'ouverture de voies de migration régulière en étudiant à cet effet toute une série de formules possibles.

68. En premier lieu, bon nombre de personnes qui traversent actuellement la Méditerranée ont, grâce aux trafiquants, manifestement besoin d'une protection internationale, à l'instar de la plupart des Syriens et des Érythréens. L'on ne saurait s'attendre à ce que les Syriens vivent indéfiniment dans les camps ou les villes de Jordanie, du Liban ou de Turquie, sans aucune perspective de vie meilleure. Si aucune autre solution n'est disponible, les réfugiés vont tenter leur chance auprès des trafiquants dans l'espoir d'un avenir pour eux-mêmes et leurs enfants, tout comme de nombreux Européens l'ont fait dans des circonstances similaires dans le passé. Par des programmes de réinstallation des réfugiés et d'autres possibilités, de visas humanitaires notamment, l'Union européenne a tout à fait les moyens de se doter des mécanismes nécessaires pour offrir un refuge, pendant un certain nombre d'années, à 1 million de réfugiés déplacés par de grands conflits en Syrie et ailleurs. Avec des pays partenaires du Nord et d'ailleurs, la création d'un programme fiable sur le long terme amènera les réfugiés à opter en grand nombre pour la réinstallation plutôt que de dépenser des dizaines de milliers d'euros et de risquer leur vie et celle de leurs enfants entre les mains des trafiquants. Le champ d'action des trafiquants s'en trouverait considérablement réduit, de même que le coût des procédures de détermination du statut de réfugié en Europe.

69. En deuxième lieu, les trafiquants et les patrons exploitants de main-d'œuvre instaurent actuellement sur les marchés du travail de l'Union européenne la mobilité dont bon nombre de ces marchés ont besoin pour prospérer. Avec un peu d'imagination en matière d'octroi de visas de travail à tous les niveaux de qualification, y compris pour la main-d'œuvre à bas salaires, l'Union européenne pourrait rationaliser le nombre de migrants entrés par des moyens irréguliers. En liaison avec des contrôles des entrées et des sorties et d'autres initiatives facilitatrices, l'octroi de visas pluriannuels et à entrées multiples pourrait inciter les migrants à venir travailler dans l'Union européenne et à retourner dans leur pays d'origine tout en respectant les conditions d'octroi de leur visa. Pour qu'un tel plan réussisse, l'Union européenne et ses États membres devront réduire considérablement les marchés du travail au noir et l'exploitation sur les lieux de travail au cours de la prochaine décennie, car ces pratiques attirent l'immigration irrégulière à la demande de patrons exploitants: des mécanismes d'inspection du travail plus rigoureux et des syndicats plus puissants seront nécessaires pour obtenir de tels résultats.

70. Pour appuyer pleinement la mise en œuvre d'un cadre fondé sur les droits de l'homme pour les migrations régulières à l'échelle de toute l'Union européenne, il faudra donc: accroître les capacités de recherche et de sauvetage; faciliter l'accès des migrants à la justice; concevoir des solutions autres que la détention; renforcer les mécanismes d'inspection du travail nécessaires pour garantir les droits de tous les travailleurs dans

l'Union européenne, y compris les travailleurs migrants; mettre en place des programmes massifs de réinstallation à l'intention des réfugiés; et créer de multiples possibilités d'obtention d'un visa de travailleur pour inciter les migrants à opter pour les voies de migration régulière.

71. La bonne mise en œuvre de cette combinaison de politiques oblige à contester les nombreuses perceptions croisées et négatives des migrants et des migrations qui se sont imposées dans les débats, les discours, les politiques et la politique dans l'Union européenne. La stricte séparation conceptuelle entre les migrations selon qu'elles sont internes ou externes, qui s'exprime par la liberté de circulation à l'intérieur de l'espace Schengen et la sécurisation des frontières extérieures, est incompatible avec le cadre fondé sur les droits de l'homme pour les migrations, qui repose sur l'égalité et la non-discrimination. Cette distinction repose aussi sur l'hypothèse que l'étanchéité des frontières internationales est chose possible, ce qui est clairement démenti par le fait que le statu quo est intenable.

72. Le fait que de nombreuses parties prenantes assimilent les migrants à des «illégaux» va à l'encontre du but recherché et n'est corroboré ni par les faits ni par les dispositions du droit international. Les migrants qui arrivent dans l'Union européenne sans papiers sont certes en situation irrégulière (ou «sans papiers» ou encore «non autorisés»), mais ils n'ont pas commis un acte criminel. L'assimilation des migrants en situation irrégulière à des «illégaux» a sans conteste facilité le recours à la détention des immigrants. Elle a aussi eu des effets sur la perception des migrants par le grand public, légitimant des politiques non conformes aux garanties des droits de l'homme et contribuant à la xénophobie et la discrimination.

73. L'idée assez répandue selon laquelle les migrants «volent le travail» d'autrui est également un fantasme nuisible. De nombreux écrits économiques (voir Card et Peri<sup>3</sup>) ont mis en évidence la manière dont les migrants complètent, et non concurrencent, les nationaux, suscitant ainsi un accroissement de la productivité générale de l'économie. Une étude sur quatorze années (Peri et D'Amuri<sup>4</sup>) portant sur les effets des migrations autres que celles internes à l'Union européenne sur 15 pays de l'Europe occidentale a permis de constater qu'en occupant les emplois manuels, les migrants ont poussé les nationaux vers des emplois plus hautement qualifiés et mieux rémunérés. L'étude faisait également état d'une augmentation notable des qualifications plus complexes chez les nationaux à la suite des migrations. Le marché du travail s'est adapté sans répercussions notables sur les taux d'emploi des nationaux. Les effets de la récession mondiale ont réduit mais pas éliminé ce phénomène positif, démentant ainsi l'argument selon lequel un revers économique peut justifier des politiques plus répressives.

74. Dans le même ordre d'idée, l'assimilation des migrants à un «fardeau» n'est ni conforme à la réalité ni productive. Nombreux sont les débats qui, dans l'Union européenne, sont centrés sur la nécessité de partager le «fardeau» des migrations irrégulières sur différents États membres. Sur un arrière-fond de difficultés financières et démographiques dans de nombreux pays et d'appels politiques à l'austérité, faire comme si les migrations externes étaient un «fardeau» contribue là aussi à légitimer un surcroît de sécurisation des frontières et encourage les attitudes publiques négatives. La société a incontestablement une responsabilité à l'égard des migrants et un surcroît de solidarité pour

<sup>3</sup> David Card, «The impact of the Mariel Boatlift on the Miami labor market» (1990); Giovanni Peri, «Immigrants' effect on native workers: new analysis on longitudinal data» (2015); Andri Chassamboulli et Giovanni Peri, «The labor market effects of reducing the number of illegal immigrants» (2015).

<sup>4</sup> Francesco D'Amuri et Giovanni Peri, «Immigration, jobs and employment protection: evidence from Europe before and during the Great Recession» (2012).

le partage de cette responsabilité est certes encouragé mais les migrations en elles-mêmes ne sont pas, et ne devraient pas être, assimilées à un fardeau. De nombreux écrits économiques donnent à penser que, comme tous les autres travailleurs, consommateurs et contribuables, les migrants contribuent à la croissance économique des sociétés sans gros inconvénients. En fait, la perception des migrations en tant que fardeau s'explique avant tout par les ressources financières, technologiques et humaines nécessaires pour appliquer les politiques contre-productives et sécuritaires et remédier à leurs effets secondaires indésirables (encore que prévisibles). Considérant que les migrants sont des êtres humains dotés de droits, l'Union européenne et ses États membres devraient parler du partage d'une responsabilité et non d'un fardeau.

75. Le fondement normatif de conceptions plus positives et réalistes des migrants réside dans d'abondantes analyses factuelles, ainsi que dans les valeurs fondatrices de l'Union européenne que sont le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'état de droit et la protection des droits de l'homme pour tous, comme le prouvent le solide régime des droits de l'homme et les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme que les États membres de l'Union ont ratifiés.

#### *Tableau sur la mobilité au bout d'une génération*

76. L'application des valeurs fondamentales de l'Union européenne à des politiques qui reposent sur les faits et non sur une fiction aboutit à des politiques qui facilitent la mobilité et célèbrent la diversité. L'élaboration à long terme du cadre fondé sur les droits de l'homme examiné plus haut revêtira de plus en plus une importance capitale au regard des intérêts internes et externes de l'Union. Au cours des vingt-cinq années à venir l'Europe connaîtra des changements de grande ampleur sur les plans de la démographie, de la société et du marché du travail.

77. À l'horizon 2025, plus de 20 % des ressortissants de l'Union européenne seront âgés de plus de 65 ans, en particulier dans la tranche des plus de 85 ans. La population des personnes âgées aura presque doublé, passant de 87,5 millions en 2010 à 152,6 millions en 2060. L'on s'attend également à ce que la part des 80 ans et plus passe de 5 à 12 %<sup>5</sup>. Parallèlement, de nombreux États membres connaissent des taux de fécondité inférieurs au taux de remplacement de la population. Un taux moyen de fécondité de 2,1 enfants par femme est jugé nécessaire pour maintenir la population à un niveau stable d'une génération à l'autre dans les pays développés. Les statistiques démographiques de l'ONU donnent à penser qu'entre 2010 et 2015, les taux de fécondité se situeront en dessous de la barre des 2,1 enfants dans tous les pays de l'Union européenne, avec une moyenne régionale de 1,6.

78. Compte tenu de ces évolutions démographiques, la main-d'œuvre européenne se réduit. En 2010, pour la première fois, les travailleurs quittant le marché du travail pour cause de départ à la retraite étaient plus nombreux que ceux qui entraient sur le marché du travail. L'Union européenne et l'OCDE prévoient que, avec une croissance zéro des migrations, la population en âge de travailler aura diminué de 3,5 % à l'horizon 2020. Sur les cinquante prochaines années, elle compterait près de 42 millions de personnes en moins<sup>6</sup>.

79. Ces changements pourraient bien exacerber et élargir les lacunes actuelles en matière de qualifications au sein de l'Union européenne. Sur l'ensemble des entreprises qui ont répondu à l'enquête sur les sociétés européennes de 2013, 40 % ont indiqué qu'en dépit de taux de chômage élevés, elles avaient des difficultés à trouver des candidats ayant la bonne gamme de qualifications. Ces évolutions démographiques vont rendre encore plus

<sup>5</sup> Commission européenne, *Population Ageing in Europe, Facts, Implications and Policies* (2014).

<sup>6</sup> Ibid. Voir aussi OCDE et Union européenne, «Migration Policy Briefing» (2014).

pressante la nécessité d'établir un équilibre entre l'offre et la demande de main-d'œuvre. Selon aussi bien l'Union européenne que l'OCDE, pour atteindre ses objectifs en matière d'emploi à l'horizon 2020, l'Union européenne devra recourir à tout un ensemble de politiques et réexaminer la manière dont elle pourrait utiliser les qualifications de migrants extérieurs à l'Union.

80. En ce qui concerne ces qualifications, le Centre européen de développement de la formation professionnelle a établi des projections selon lesquelles il y aurait principalement besoin de travailleurs moyennement ou hautement qualifiés tandis que la demande de travailleurs peu qualifiés diminuerait. Toutefois, cette demande serait encore importante en 2025 puisqu'il y aurait besoin de près de 43 millions de travailleurs de ce type. Ce chiffre doit être jugé à l'aune de l'objectif de l'Union européenne pour 2020 concernant l'augmentation de la proportion de ses citoyens ayant fait des études supérieures et de l'augmentation d'ores et déjà rapide de cette catégorie de citoyens. Selon les chiffres du même Centre, entre 2002 et 2013, la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant fait des études supérieures a augmenté de 13 % et le nombre total de diplômés de l'enseignement supérieur de 57 %.

81. Une autre raison d'adopter une approche fondée sur les droits de l'homme tient au fait que l'Union européenne doit demeurer compétitive à l'échelle mondiale. Le Forum économique mondial a noté des tendances divergentes entre les pays européens, dont certains, Allemagne, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni notamment, font partie des 10 pays les plus compétitifs au monde alors que d'autres restent à la traîne. Le pays de l'Union européenne occupant le rang le plus élevé était l'Allemagne, en cinquième place, et le dernier était la Grèce, à la quatre-vingt-unième place<sup>7</sup>. Il y a actuellement peu de migrations de travailleurs hautement qualifiés originaires de pays extérieurs à l'Union dans la plupart des États membres, en raison des obstacles à l'accès légal et d'une réticence informelle des employeurs à recruter en dehors de la région. Tout ceci montre combien une approche caractérisée par l'accent mis sur la sécurité peut s'introduire dans tous les aspects des migrations.

82. Des migrations bien organisées permettraient aux États membres de mieux comprendre les niveaux de qualification des migrants extérieurs à l'Union est d'aider à la mise en œuvre de stratégies réalistes de réponses aux lacunes et pénuries en matière de main-d'œuvre afin d'entretenir et consolider leur compétitivité internationale. Les migrants en situation irrégulière ne peuvent pas être présumés faiblement qualifiés. Ceux qui le sont peuvent néanmoins apporter des contributions importantes, considérant l'objectif de renforcement des capacités des Européens et le maintien prévu de la demande de travailleurs peu qualifiés.

83. Une politique de migration organisée, fondée sur la mobilité et les droits de l'homme, pourrait également aider l'Union européenne à renforcer les effets de ses politiques sur les plans de l'action humanitaire et du développement. En 2013, les envois de fonds des migrants approchaient les 404 milliards de dollars, comme le souligne le rapport de 2013 du Rapporteur spécial. Les migrants qui passent d'un pays ayant un indice faible de développement humain à un pays ayant un indice plus élevé connaissent en moyenne une augmentation de leur revenu (multiplié par 15), un doublement de leur taux de scolarisation et une diminution de leur mortalité infantile (divisée par 16). Lorsque les droits fondamentaux sont véritablement promus, respectés et défendus dans le cadre de processus migratoires bien gérés, les résultats obtenus dans le domaine du développement peuvent être encore plus importants.

<sup>7</sup> Forum économique mondial, *The Global Competitiveness Report 2014-2015* (Genève, 2014).

84. L'attachement à une transformation générationnelle de la politique de migration intégrant l'idée que la mobilité externe peut présenter autant d'avantages que la mobilité interne permettra à l'Union européenne et à ces États membre d'être mieux armés pour faire face à ces changements économiques, sociaux et démographiques par des voies qui soutiennent la reprise, favorisent la croissance et améliorent la compétitivité internationale. Il permettra en outre à l'Union européenne de véritablement promouvoir ses valeurs fondatrices dans ses relations avec le reste du monde, comme envisagé dans son Traité constitutionnel.

## **IV. Conclusions et recommandations**

### **A. Conclusions**

85. Les événements qui se déroulent en Méditerranée et la répétition de ces souffrances à chaque stade du parcours migratoire depuis deux ans montrent clairement que le statu quo n'est plus tenable s'agissant de la manière dont l'Union européenne aborde la maîtrise de ses frontières, l'asile et les migrations. L'aptitude des migrants à atteindre le sol européen en dépit de l'important investissement consacré à sécuriser les frontières prouve de manière indubitable qu'il est impossible de rendre des frontières internationales étanches. Les migrations font depuis longtemps partie de la condition humaine et, dans le monde global et perclus de conflits qui est le nôtre, elles sont inévitables.

86. Le coût du déni de cette réalité est immense. Plus important encore, ces coûts humains ne cessent de croître. Rien n'indique que les facteurs répulsifs ou attractifs qui influent sur les schémas migratoires vont changer ni que les nombreuses atteintes graves aux droits de l'homme qui vont de pair avec ce phénomène vont diminuer. Abstraction faite de ces coûts humains, les ressources considérables investies par l'Union européenne et ses États membres dans des mécanismes de maîtrise des frontières inefficaces et déconcertants pourraient avoir bien d'autres usages.

87. Ces coûts sont peut-être considérables mais aucunement inévitables. L'Union européenne n'est certainement pas dénuée de la conscience morale nécessaire pour réduire considérablement les souffrances d'innombrables migrants. Son système régional de protection des droits de l'homme et autres textes normatifs, ses valeurs fondamentales et sa vigoureuse tradition de promotion de la paix, de la sécurité et des droits de l'homme montrent qu'à l'évidence elle pourrait assumer un rôle dirigeant à l'échelle mondiale sur la question des migrations.

88. Pour revendiquer ce rôle dirigeant, il faut définir des approches cohérentes et globales, fondée sur les droits de l'homme, qui nécessitent des interventions à court, moyen et long terme. Il est d'une importance capitale, pour ce qui est du court terme, que l'Union européenne renforce ses opérations de recherche et de sauvetage, étudie plus avant des solutions autres que la détention, pour les enfants en particulier, commence à offrir davantage de possibilité de réinstallation aux personnes venant de la République arabe syrienne et d'autres pays, proportionnellement à sa part des ressources mondiales et fasse l'inventaire de la logique de Dublin, de son échec et des pressions systémiques qu'elle génère.

89. Ces interventions auraient certes d'emblée un effet appréciable sur les droits de l'homme des migrants mais il importe aussi que l'Union européenne se place dans une perspective stratégique à long terme. À moyen terme, l'Union devrait continuer d'offrir des possibilités de réinstallation et d'ouvrir des voies de migration régulière à tous les niveaux de qualification, investir dans l'inspection du travail et s'attaquer à la

xénophobie, au racisme et à la discrimination contre les migrants. Ces changements doivent être soutenus sur le long terme et en même temps que l'on repense de fond en comble la conceptualisation et l'élaboration de programmes d'intégration inscrits dans les politiques générales de la diversité.

90. Pour obtenir des succès durables, l'Union européenne doit examiner de quelle manière ses principes fondateurs et ses textes normatifs s'appliquent aux personnes qui ne sont pas des citoyens de ses États membres. Elle doit combiner l'analyse des faits et la réflexion rationnelle à long terme pour contester les nombreuses conceptualisations négatives qui sous-tendent les débats sociaux et décisionnels actuels concernant les migrations au sein de l'Union. Il s'agit en l'occurrence de la stricte séparation entre migrants internes et migrants externes, de l'idée qu'en ce qui concerne les migrants «irrégulier» est synonyme d'«illégal», des préoccupations quant au «fardeau» que les migrations irrégulières en provenance de l'extérieur de l'Union européenne représenteraient pour des pays qui continuent de connaître des difficultés financières, et du cliché selon lequel les migrants «volent le travail» des nationaux qui seraient ainsi privés de possibilités économiques.

91. Les avantages qu'il y aurait à repenser ces questions et à faire en sorte que l'Union européenne joue un rôle dirigeant à cet égard dépassent de très loin le simple fait d'honorer des engagements normatifs. Il ressort en général des analyses économiques fondées sur les faits que les migrants contribuent à la croissance économique et à la productivité. À mesure que l'Europe change tout au long de la prochaine génération, l'extension de la mobilité à des personnes qui se trouvent au-delà de ses frontières permettra aux États membres de l'Union européenne de tirer parti des possibilités de paix, de sécurité et de développement durable tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de ses frontières.

## B. Recommandations

### 1. Recommandations générales

À l'intention de l'Union européenne et de ses États membres

*Avant tout*

92. Admettre que les frontières ne peuvent pas être «étanches», que le système actuel est générateur d'effets incitatifs pervers et de paradoxes et que la mobilité est inévitable et non dénuée d'avantages. À l'inverse, insister sur la nécessité d'inciter tous les migrants à se tourner en premier lieu vers les services fournis par l'Union européenne et ses États membres et à passer par les mécanismes de contrôle des entrées et des sorties au lieu de faire appel aux réseaux de trafiquants.

93. Investir dans l'élaboration d'une politique générale des migrations qui soit cohérente et solide et intègre pleinement les droits de l'homme des migrants consacrés tant dans les législations nationales que dans le droit régional.

94. Publier une feuille de route pour l'évolution de cette politique en établissant pour l'ensemble des vingt-cinq années une stratégie qui définit des interventions claires à court, moyen et long terme et explicite une vision commune de la manière dont l'Union peut tabler sur la mobilité au bout d'une génération.

95. Investir dans les moyens de combler les lacunes en matière de données – données concernant les marchés du travail au noir, l'exploitation du travail des migrants, les décès en mer, les facteurs répulsifs et attractifs, etc. – afin d'établir des

politiques fondées sur les réalités. En outre, accroître l'harmonisation et la coordination en ce qui concerne les sources de données sur les migrations afin de se faire une idée du fonctionnement de l'ensemble du système.

96. À partir d'analyses des réalités et d'une réflexion sur le long terme, se pencher sur les conceptualisations des migrants et des migrations qui sont à l'origine de politiques sécuritaires inefficaces et allant à l'encontre du but recherché et qui aboutissent à la criminalisation et la stigmatisation des migrants.

97. Intégrer ces analyses à un niveau politique ainsi qu'aux programmes publics de communication et d'éducation.

98. Tenir pleinement compte des facteurs répulsifs et attractifs des migrations irrégulières, notamment celles empruntant la voie maritime, et de la responsabilité qui incombe à l'Union européenne pour ce qui est de les gérer et de les intégrer.

99. Tirer parti de l'influence mondiale considérable de la région, y compris deux sièges permanents et un siège non permanent au Conseil de sécurité, pour promouvoir des solutions plus collectives aux crises humanitaires en République arabe syrienne, en Ukraine et dans d'autres pays.

#### *Voies de migration régulière*

100. Assumer un rôle dirigeant à l'échelle mondiale en ce qui concerne la guerre civile syrienne et d'autres crises humanitaires et réduire le champ d'action des trafiquants et créer, en coopération avec d'autres pays du Nord, des possibilités de réinstallation qui permettrait à l'Union européenne d'accueillir plus d'un million de réfugiés (soit 0,2 % de la population totale de l'Union européenne) sur un certain nombre d'années.

101. Développer et faciliter d'autres voies de migration régulière et sûre, notamment pour des travailleurs de différents niveaux de qualification, y compris ceux percevant de bas salaires. Examiner diverses solutions de migration légale, telle que l'admission à titre humanitaire, les visas humanitaires, la protection temporaire, le regroupement familial, les admissions économiques à tous les niveaux de qualification, la recherche d'emploi, la mobilité des étudiants et les évacuations médicales, conformément aux suggestions faites par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.

102. Les États membres de l'Union européenne devraient accroître le nombre des migrants admis dans le cadre des programmes existants de migration régulière, notamment la directive sur le travail saisonnier et la future directive sur les étudiants et les chercheurs.

#### *Recherche et sauvetage*

103. Se préparer à un plus grand nombre d'arrivées par mer et s'engager à honorer pleinement les obligations inscrites dans le droit international concernant la fourniture de services de recherche et de sauvetage des migrants en détresse en mer, la fourniture de ces services par l'État devant être la clef de voûte des opérations de recherche et de sauvetage.

104. Examiner attentivement les solutions qui permettraient d'éliminer les mesures qui ont pour effet de rendre les navires privés moins disposés à venir en aide aux migrants en détresse, y compris en trouvant le moyen d'indemniser les navires commerciaux de leurs pertes.

105. Établir des protocoles définissant comment des navires militaires déployés en Méditerranée à des fins autres que la recherche et le sauvetage doivent réagir en présence de migrants en détresse en complément à l'action des États.

106. Poursuivre le développement des mécanismes de solidarité et de partage des responsabilités entre États frontaliers et non frontaliers en ce qui concerne les opérations de recherche et de sauvetage et le traitement des demandes de protection par l'apport de ressources techniques, financières et humaines.

*Gestion externe des migrations*

107. Améliorer la cohérence de l'approche globale des questions relatives aux migrations et à la mobilité, intégrer des mécanismes rigoureux de promotion des droits de l'homme, du devoir de diligence, de suivi et de contrôle à tous les accords externes et accorder la priorité aux projets exécutés dans les pays d'origine et de transit qui sont susceptibles d'améliorer les droits de l'homme des migrants. À titre d'exemple, comme l'a suggéré l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, accorder la priorité aux formes de soutien qui améliorent les opérations de recherche et de sauvetage dans le cadre des efforts visant à renforcer les capacités de gestion des frontières d'États non membres de l'Union européenne, ainsi que le soutien aux institutions nationales des droits de l'homme.

108. Faire de la promotion d'une véritable mobilité des migrants extérieurs à l'Union européenne la clef de voûte de l'approche globale des questions relatives aux migrations et à la mobilité.

*Dublin et la détention*

109. Dresser le bilan de l'échec systémique du mécanisme de Dublin. Inverser la logique actuelle en permettant aux demandeurs d'asile de déposer leur demande dans le pays de leur choix à l'intérieur de l'Union européenne et en apportant aux pays qui reçoivent ces demandes d'asile un appui financier et technique suffisant et proportionné.

110. Investir dans une expansion et une harmonisation considérables du Bureau européen d'appui en matière d'asile par le biais de divers mécanismes, y compris par la reconnaissance mutuelle des décisions en matière de détermination du statut de réfugié, les échanges, entre États, de juges des affaires de réfugiés, la création d'un conseil commun de l'Union européenne chargé d'examiner les recours en matière d'octroi du statut de réfugié et les mécanismes d'accueil communs ou partagés.

111. S'efforcer, de manière coordonnée, de renoncer à la détention de tous les migrants, investir dans des solutions de substitution à la punition des personnes qui arrivent de manière irrégulière. S'orienter vers un modèle qui réagisse rapidement, y compris pour en tirer parti, au vif désir qu'a la vaste majorité des migrants de travailler et de contribuer à la vie de la société.

112. Conformément au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, renforcer la protection accordée aux enfants migrants, en particulier aux mineurs non accompagnés et aux familles ayant des enfants. Se donner pour objectif de mettre définitivement un terme à la détention des enfants et réagir de manière adéquate à la vulnérabilité des enfants dans l'offre d'accueil et de protection sociale. La vérification de l'âge ne justifie pas la détention et les États membres devraient s'orienter vers un modèle qui présume la vulnérabilité et répond par la fourniture d'une protection adéquate, compte tenu des effets particulièrement dommageables de la détention des enfants, même pour une courte période.

*Accès à la justice et à la protection sociale*

113. Éliminer les obstacles à l'accès à la justice en veillant à ce que les migrants puissent effectivement – et pas simplement sur le papier – accéder à des voies de recours juridique en cas de violation de leurs droits. Faciliter l'accès à la justice, sans craindre la détection, la détention ou l'expulsion, afin d'aider les migrants à lutter pour la reconnaissance de leurs droits, contribuerait beaucoup à, d'une part, légitimer de nouvelles politiques des migrations en montrant que la souveraineté territoriale et les droits de l'homme ne sont pas incompatibles et, d'autre part, faire évoluer les mentalités en ce qui concerne les migrations en luttant contre les fantasmes et les clichés.

114. Mettre en place des «pare-feu» entre la répression de l'immigration et les services publics afin que tous les migrants qui se trouvent dans l'Union européenne puissent accéder à la justice et aux services sociaux sans crainte d'être dénoncés aux autorités chargées de la répression de l'immigration et expulsés.

115. Veiller à ce que les prestataires de services tels que l'aide aux opérations de recherche et de sauvetage, l'appui médical, l'hébergement et le conseil juridique soient expressément protégés contre les poursuites au titre de la directive relative à la facilitation.

*Travailleurs migrants*

116. Il conviendrait de sevrer les États membres de l'Union européenne de leur dépendance à l'égard d'une main-d'œuvre bon marché fournie par les travailleurs migrants dans certains secteurs économiques bien précis et de veiller à ce que les dispositions du droit de travail soient respectées pour tous, y compris les migrants en situation irrégulière, par la pleine application de la directive relative aux sanctions applicables aux employeurs et à des services rigoureux d'inspection du travail. Un investissement à long terme dans le respect effectif du droit du travail et des droits de l'homme de tous les travailleurs, y compris les travailleurs migrants, quel que soit leur statut, permettra à l'Union de combler les inévitables lacunes croissantes de ses marchés du travail de manière efficace et organisée.

117. Améliorer la détermination des responsabilités en cas de violation des droits des migrants, notamment par un soutien et une coopération continue avec le Médiateur européen et renforcer la coordination des institutions nationales des droits de l'homme.

118. Réexaminer le refus général des États membres de l'Union européenne de ratifier la Convention internationale relative aux travailleurs migrants.

## 2. Recommandations adressées à certaines institutions de l'Union européenne

*À l'intention de la Commission européenne*

119. Conduire le travail d'élaboration d'une politique des migrations cohérente et fondée sur les droits de l'homme, comportant une stratégie sur vingt-cinq ans à l'intention des institutions de l'Union européenne et des États membres.

120. Approfondir les initiatives existantes visant à intégrer les droits de l'homme à l'action de la Direction générale des migrations et des affaires intérieures.

121. Enquêter sur les violations et engager sans délai des procédures à l'encontre des États membres qui violent les dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en ce qui concerne les droits des migrants.

122. Accélérer les travaux consacrés à l'étude de la faisabilité de nouvelles manières d'ouvrir des voies de migration légale pour les personnes qui se trouvent dans des situations humanitaires difficiles et engager rapidement des réformes.

123. Accroître la cohérence des politiques de gestion des frontières dans les travaux des différentes directions générales de la Commission européenne en ce qui concerne les migrations. S'employer à connecter l'action humanitaire de la Direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile à l'action plus vaste de la Commission sur les migrations, en particulier la Direction générale des migrations et des affaires intérieures.

124. Fournir aux États membres un soutien à l'intégration du Système commun européen en matière d'asile dans les législations nationales et veiller à sa mise en œuvre effective.

125. Par l'entremise des travaux de la Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, fournir un appui aux États membres pour les aider à passer d'un système reposant sur une main-d'œuvre bon marché inséparable des violations des droits des travailleurs migrants à un système fondé sur des migrations équitables, organisées et légales allant de pair avec la répression des patrons exploités.

126. Prendre la tête des efforts visant à lutter contre les discours négatifs anti-immigration afin de faciliter et d'améliorer l'intégration des migrants en Europe.

*À l'intention du Parlement européen*

127. Exercer une supervision démocratique des politiques et pratiques en matière de migration, en encourageant à accorder partout la priorité aux problèmes de droits de l'homme.

128. Mettre l'accent sur l'amélioration du contrôle démocratique et renforcer le devoir de diligence et le suivi en matière de droits de l'homme s'agissant de l'élaboration des accords relatifs aux migrations externes dans le cadre de l'Approche globale des questions relatives aux migrations et à la mobilité.

*À l'intention de FRONTEX*

129. Accroître les ressources et l'indépendance conférée au responsable des droits fondamentaux de FRONTEX afin qu'il poursuive et développe les travaux accomplis jusqu'ici.

130. Veiller à ce que l'opération Triton soit conforme aux normes internationales relatives à la protection en mer et à ce que la transition intégrale de l'opération Mare Nostrum à Triton n'aboutisse pas à ce que des migrants perdent la vie en Méditerranée alors que cela aurait pu être évité.

131. Utiliser son mandat de coordination et de partage de l'information pour aider à l'instauration du consensus et de la cohérence en ce qui concerne les zones de recherche et de sauvetage et les pratiques de débarquement.

132. Constamment s'abstenir d'employer le terme «illégal» en parlant des migrants.

133. Veiller à ce que les allégations de violation des droits de l'homme commises dans le cadre des opérations de FRONTEX aient les suites appropriées. Créer et financer convenablement un mécanisme de plaintes individuelles pour les violations des droits de l'homme des migrants (comme prévu à l'alinéa 1) du paragraphe a) de l'article 26 du Règlement (UE) n° 1168/2011), comme le Médiateur européen l'a recommandé dans le cadre de son enquête relative à l'affaire OI/5/2012/BEH-MHZ. Les particuliers

et leurs familles, ainsi que les organisations de la société civile, devraient avoir accès à ce mécanisme de plainte et à des réparations appropriées.

134. En application de l'alinéa 1) du paragraphe a) de l'article 3 du Règlement (UE) n° 1168/2011, suspendre les opérations ou y mettre fin en cas de violation persistante et grave.

*À l'intention du Conseil de l'Europe*

135. Aider l'Union européenne à intégrer les préoccupations relatives aux droits de l'homme aux politiques relatives aux migrations et à la gestion des frontières et à appliquer les récents arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme, instaurant ainsi davantage de synergies entre les deux organisations.

*À l'intention de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne*

136. Poursuivre son travail vital de constitution de la base empirique relative aux principaux enjeux des migrations et des droits de l'homme, notamment la gestion des frontières, l'intégration et l'accès à la justice. Accroître la visibilité de ses enjeux et faire rapport sur les principales difficultés.

137. Intégrer à ces travaux le suivi de la Conférence de 2014 sur les droits fondamentaux.

*À l'intention du Médiateur européen*

138. Poursuivre son travail capital d'instauration du principe de responsabilité pour les violations des droits des migrants.

139. Approfondir la coopération entre les institutions nationales des droits de l'homme et le Médiateur européen sur les questions relatives aux migrations.

## Annexe

[Anglais seulement]

### A. Additional sources consulted for the Special Rapporteur's report

1. In addition to the three country visits undertaken, as well as insight gained from the Special Rapporteur's on-going contribution to regional dialogues, the following sources were consulted:

- Amnesty International, 2015, "EU 'burying heads in the sand' as hundreds more migrants die at sea off Italy"
- Amnesty International, 2014, "Lives Adrift"
- Amnesty International, 2014, "Fortress Europe"
- Coleman, N, 2009, "European Readmission Policy"
- Council of Europe Commissioner for Human Rights, 2013, "The right to leave a country"
- European Commission, 2014, "Report on the implementation of the Global Approach to Migration and Mobility", 2012-2013
- Carrera, S & den Hertog, L, 2015, "Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean"
- Card, 1990, "The Impact of the Mariel Boatlift on the Miami Labor Market"
- Cedefop, 2014, "Skills forecast, main results"
- D'Amuri, F & Peri, G, 2012, "Immigration, Jobs and Employment Protection: Evidence from Europe before and during the Great Recession"
- Gallagher, A, 2015, "Migrant Smuggling"
- Economist, 2014, "Quality Time"
- Eisele, K, 2014, "The External Dimension of the EU's Migration Policy"
- Europa, 2015, "Questions and Answers: Smuggling of Migrants in Europe and the EU response"
- European Commission, 2015, "Public Health, Policy"
- European Commission, 2015, "Reply by DG Migration and Home Affairs to the questions by the Special Rapporteur on the human rights of migrants"
- European Commission, 2014, "Employment: report shows worker mobility key to tackle EU demographic and skills challenges"
- European Commission, 2014, "Population ageing in Europe, Facts, implications and policies"
- European Commission, 2014, "Employment: report shows worker mobility key to tackle EU demographic and skills challenges"
- European Commission, 2014, "Ad-Hoc Query on EURODAC Fingerprinting"
- European Commission, 2013, "Directive of the European Parliament and of the council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the

purposes of research, studies, pupil exchange, remunerated and unremunerated training voluntary service and au pairing”

- European Court of Human Rights, 2014, “Dublin Cases Factsheet”
- European Court of Human Rights, 2014, “*Sharifi and Others v. Italy and Greece*”
- European Court of Human Rights, 2012, “*Hirsi Jamaa and Others v. Italy*”
- European Court of Human Rights, 2012, “Case of *Louled Massoud v. Malta*”
- Eurofound, 2014, “2013 European Company Survey, Headline findings”
- European Policy Centre, 2015, “Historical choices after the massacres in Paris”
- EUROSTAT, 2014, “Asylum statistics”
- EUROSTAT, 2014, “Asylum quarterly report”
- EUROSTAT, 2014, “Europe 2020 Indicators”
- FRA, 2015, “Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox”
- FRA, 2014, “Fundamental rights at Europe’s southern sea borders”
- FRA, 2014, “Conference Conclusions”
- Frontex, 2014, “FRAN Quarterly, Quarter 3, July –September 2014”
- Human Rights Watch, 2015, “World Report”
- Human Rights Watch, 2012, “Boatride to Detention”
- García Andrade, P, 2013, “The Legal Feasibility of the EU’s External Action on Legal Migration: The Internal and the External Intertwined”
- Global Detention Project, 2015, “Countries”
- Global Initiative against Transnational Organised Crime, 2014, “Smuggled Futures: The dangerous path of the migrant from Africa to Europe”
- Guild, E, & Minderhoud, P, 2012, “The First Decade of EU Migration and Asylum Law”
- ILO, 2015, “Discussion paper: Promoting decent work for migrant workers”
- ILO, 2011, “Equality at work: The continuing challenge”
- Immigration Law Practitioners’ Association, 2014, “Information sheet, Dublin III”
- IMO, 2014, “International Convention on Maritime Search and Rescue”
- IOM, 2014, Interview with Admiral Pettorino, Italian Coast Guard: “Saving Lives is Our Only Concern”
- JRS, 2014, “Alternatives to Detention”
- JRS, 2013, “Protection Interrupted”
- Migreurop, 2013, “Atlas of Migration in Europe”
- Migrant Policy Institute, 2013, “Immigrant and Emigrant Populations by Country”
- New York Times, 2015, “Germany Isn’t Turning Backward”
- New York Times, 2015, “Debunking the Myth of the Job-Stealing Immigrant”
- OECD, 2014, “Matching Economic Migration with Labour Market Needs”

- OECD, 2014, “Migration Policy Debates”
- Oxford University & European Research Council, 2015, “The New Face of Italian Immigration Detention: A Retreat from the Criminalisation of Migrants”
- Oxford University, 2014, “Irregular Migrants in Italy”
- Peri, G, 2015, “Immigrants’ Effect on Native Workers: New Analysis on Longitudinal Data”
- Peri, G, 2015, “The Labor Market Effects of Reducing the Number of Illegal Immigrants”
- Policy Review, 2014, “Racism is rife in the workplace right across Europe”
- Red Cross Office for Europe, 2013, “Shift Borders, Externalising migrant vulnerabilities and rights?”
- Sampson, R & Mitchell, G, 2013, Journal on Migration and Human Security, Volume 1 Number 3 (2013): 97-121, “Global Trends in Immigration Detention and Alternatives to Detention: Practical, Political and Symbolic Rationales”
- UN DESA, 2014, “Fertility Rates”
- UNHCR, 2015, “War stokes further growth in forced displacement in first half 2014”
- UNHCR, 2014, “The Dublin Regulation”
- UNHCR, 2014, “Background paper: High Commissioner’s Dialogue on Protection Challenges: Protection at Sea”
- UNHCR, 2014, “Central Mediterranean Sea Initiative”
- UNHCR, 2013, “A New Beginning, Refugee Integration”
- UHCHR Malta, 2012, “UNHCR launches report on the public’s view about refugees and migrant”
- UN OHCHR Regional Office for Europe, 2013, “Rights of Migrant Domestic Workers in Europe”
- UN OHCHR Regional Office for Europe, 2013, “The Human Rights of Migrant Workers”
- UN OHCHR Regional Office for Europe, 2015, “General background on EU migration policies”
- UNODC, 2011, “The role of organized crime in the smuggling of migrants from West Africa to the European Union”
- UNRIC, 2015, “Migrant centers to be shut down after suicide”
- United Nations University WIDER, 2013, “The External Dimension of the EU’s Migration Policy: Towards a Common EU and Rights-Based Approach to Migration?”
- World Economic Forum, 2014, “The Global Competitiveness Report 2014–2015”

## **B. Key legal, institutional and policy developments since 2013**

2. As discussed in the Special Rapporteur’s 2013 report, there are a large number of legal, institutional and policy mechanisms that contribute to migration, border control and

asylum. The focus of the below section will be on the most pertinent developments since 2013.

## 1. Legal

### *Dublin III*

3. The Dublin system was updated in 2013 by two EU directives, which form part of the most recent asylum acquis. The Eurodac regulations (Regulation (EU) No. 603/2013), established a database system whereby migrants are fingerprinted in their country of origin to ensure they can be returned to the country in which their asylum claim should be processed under Dublin. Regulation (EU) No. 603/2013 also updated the overall regulations governing the Dublin Regulations system. Following the passing of Dublin Regulation III and No. 603/2013, the recasted Dublin Regime came into force in January 2014.

4. The overall purpose of the updated regime is: to ensure that one Member State is responsible for the examination of an asylum application; to deter multiple asylum claims; to determine as quickly as possible the responsible Member State to ensure effective access to an asylum procedure; and to ensure procedural safeguards such as the right to information, personal interview, and access to remedies as well as a mechanism for early warning, preparedness and crisis management.<sup>8</sup>

5. Some new provisions are included which could potentially improve the protection of the rights of migrants, including restrictions on the use of detention when transferring a migrant between countries, respect for the unity of the family and a duty on states to inform migrants of the implications of being transferred between countries. Under the regime one member state is responsible for the examination of an asylum claim and the normal process is that the country the migrant arrives in processes an asylum application. However under the regulations migrants cannot be returned to the countries they originally entered to have their claims processed if there are systemic failings within the asylum system.<sup>9</sup>

6. In addition, Dublin III introduces an early warning mechanism and aims to make it easier to detect problems in a member state's asylum system so that the EU Commission and the European Asylum Support Office (EASO) can provide early assistance before the situation degenerates.

### *EU Regulation 656/2014*

7. As a response to protection at sea challenges, EU regulation on surveillance of the external sea borders in the context of Frontex co-operation was adopted in May 2014 and entered into force in July. It sets out rules for the interception of vessels during joint operations at sea, including for SAR situations and the disembarkation of intercepted or rescued people. The aim of the new Regulation is to resolve confusion over diverging national interpretations of international provisions on maritime surveillance by setting out clear rules to be laid out in Frontex operational plans and followed during Frontex joint operations.<sup>10</sup>

8. According to the regulation, if during a joint operation there is reason to believe that a vessel or persons on board are in an emergency situation, the maritime and aerial assets must contact the responsible Rescue Coordination Centre (RCC); they must transmit all

<sup>8</sup> Immigration Law Practitioners' Association, 2014, "Information sheet, Dublin III".

<sup>9</sup> UNHCR, 2014, "The Dublin Regulation".

<sup>10</sup> Amnesty International, 2014, "Lives adrift: Refugees and migrants in peril in the central Mediterranean".

available information to the RCC, place themselves at its disposal and follow its instructions to assist with the rescue operation and disembark the rescued persons in a place of safety. This procedure is detailed in the operational plans of each Frontex-coordinated operation.<sup>11</sup>

*Seasonal Workers Directive (2014/36/EU)*

9. This Directive, passed in February 2014, was the first directive on legal migration to focus on low-skilled economic migration. Member States have until 30 September 2016 to transpose the provisions of the Directive into their national laws, regulations and administrative provisions. Its declared aim is to set out “fair and transparent rules of entry and stay of seasonal workers who are not EU citizens”. It is destined for seasonal workers who retain their principal place of residence in a country outside of the EU and stay temporarily in the EU to carry out a “seasonal” activity such as agriculture and tourism. Its seeks to establish “a common set of rights to which seasonal workers are entitled during their stay in the EU in order to avoid their economic and social exploitation”. It therefore stipulates that workers are entitled to equal treatment with nationals of the host member state with regard to terms of employment. This includes working conditions, leave and holidays, health and safety requirements at the workplace and social security.

10. In contrast to these positive provisions in relation to the human rights of migrants, the Seasonal Workers Directive also aims to provide for incentives and safeguards to prevent temporary stays from becoming permanent. However those who are already in the EU would be allowed to extend their contract or change their employer at least once. Re-entry of those who return every year is to be facilitated in order to promote circular migration. While the Directive provides a framework, again it leaves the Member States to determine how many workers they admit and allows them the latitude to reject applications if EU workers are available.<sup>12</sup>

*New mobility partnerships and readmissions agreements under the GAMM*

11. The GAMM framework has four priorities: better organising legal migration and fostering well managed mobility; preventing and combating irregular migration and eradicating trafficking in human beings; maximising the development impact of migration and mobility; and promoting international protection and enhancing the external dimension of asylum.

12. The GAMM is constituted by a complex and vast array of loosely associated policy and legal mechanisms, as well as a number of different migration related projects within origin, transit and destination countries, including those related to South-South migratory flows. The GAMM includes 8 regional dialogues, which are designed to foster coordinated action between the EU and other continents at the regional level. Also under the GAMM, sit plurilateral and bilateral agreements between EU and EUMS and specific third countries. In the period 2012-2013, the Commission supported more than 90 migration-related projects with a collective budget of over € 200 million.<sup>13</sup>

13. Mobility Partnerships are a key tool and have been prominent in the EU’s recent external dialogue about its migration and border management. They encompass a broad range of issues ranging from development aid to temporary entry visa facilitation, circular migration programmes and the fight against unauthorised migration, including cooperation on readmission. The EU holds these Mobility Partnerships with 8 countries. The EU has

<sup>11</sup> European Commission, 2015, “Reply by DG Migration and Home Affairs to the questions by the Special Rapporteur on the human rights of migrants”.

<sup>12</sup> OHCHR Regional Office for Europe, 2015, “Overview of EU Migration”.

<sup>13</sup> European Commission, 2015, “GAMM Implementation Report”.

signed Mobility Partnerships with Morocco, Tunisia, Azerbaijan and Jordan since the Special Rapporteur's report in 2013. Furthermore, a Common Agenda on Migration and Mobility has been signed with Nigeria. Discussions are ongoing with Belarus on developing a Mobility Partnership.

14. Since 2012, the EU has also signed readmission agreements with four new countries Armenia, Azerbaijan, Turkey and Cape Verde, which all entered into force in 2014.<sup>14</sup>

## 2. Institutional

### *Search and rescue*

15. The further reinforcement of the SAR services provided to migrants in the Mediterranean Sea are an important institutional development since 2013. The Italian rescue operation, Mare Nostrum, was launched in response to the hundreds of migrants who died in shipwrecks near the island of Lampedusa in October 2013. Mare Nostrum is reported to have saved the lives of as many as 160,000 migrants in the Mediterranean Sea in 2014. Despite pressure from civil society organisations, the Italian government ended Mare Nostrum in December 2014 because of high costs, the lack of support from other European countries for the operation and the initiation of Operation Triton.<sup>15</sup>

16. Mare Nostrum was a specific mission run by the Italian Navy. It was initiated despite pre-existing regional discussions about a Frontex operation and was described by Italian Coast Guard Admiral Pettorino as “a very important message of humanity and civil responsibility sent out by the Italian Government”. It wasn't a totally new operation but was a significantly scaled up version of the Italian naval operation “Constant Vigilance”.

17. Reported operating budgets for Mare Nostrum differ. Media reports suggested that it cost EUR 9 Million per month to run, whereas funding granted by the European Commission Borders Fund (EBF) suggested that EUR 1.8 Million would cover a month's worth of running costs. More than 900 personnel are estimated to be involved in the implementation of Mare Nostrum, which stretched far beyond the territorial waters of Italy's territorial waters and continuous zone. The operation deployed a large number of navel ships, as well as helicopters, airplanes and drones.<sup>16</sup>

18. Debates have been witnessed within Europe about whether Mare Nostrum was a pull factor for irregular migrants. Pettorini asserted that the operation was not a migration pull factor and that those on boats were motivated by the humanitarian situations they were fleeing. However other reports have discussed how smugglers abused the presence of Mare Nostrum by making shorter journeys to where they knew migrant would be rescued allowing them to facilitate more sea-based trips.<sup>17</sup>

19. Operation Triton, a Frontex initiative, was launched as a response to the continued loss of life at sea in the Mediterranean in 2014. The Triton joint operation, coordinated by

<sup>14</sup> European Commission, 2015, “Reply by DG Migration and Home Affairs to the questions by the Special Rapporteur on the human rights of migrants”.

<sup>15</sup> Amnesty International, 2014, “Italy: Ending Mare Nostrum search and rescue operation would ‘put lives at risk’”.

<sup>16</sup> Carrera, S & den Hertog, L, CEPS, 2015, “Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean”.

<sup>17</sup> IOM, 2014, “Interview with Admiral Pettorino, Italian Coast Guard: “Saving Lives is Our Only Concern” & Carrera, S & den Hertog, L, CEPs, 2015, “Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean”.

Frontex, started its activities in the Central Mediterranean in support of the Italian efforts on 1 November 2014.<sup>18</sup>

20. Whilst Operation Triton has been dubbed as a replacement for Mare Nostrum, the reality is more complex. When Mare Nostrum was launched there were two Frontex joint operations in existence and dialogue was on going about further community support. In 2014, the Italian Government started to lobby other EUMS for financial and technological support for an “exit strategy” from Mare Nostrum. Alongside this lobbying, other EUMS were trying to build support for additional resources for Frontex to support rescue at sea. As the concept of a Frontex joint operation developed there was significant confusion about the relationship between such a mission and the existing efforts of the Italian Government. It became clear that Frontex was not prepared to provide an operation as comprehensive as Mare Nostrum because of the high costs and that Operation Triton whilst providing SAR services would have much more of a focus on border management.<sup>19</sup>

21. With the support of 18 EUMS, as well as a number of EU agencies and international organisations, and a monthly budget of around EUR 2.9 million, Operation Triton was launched in November 2014. Despite reported disagreement about the continuation of Mare Nostrum within Italy and pressure from human rights organisations, the Italian Government ceased their SAR services but contributes to Operation Triton.<sup>20</sup>

22. Operation Triton covers a narrower geographic focus but coordinates the deployment of 2 fixed wing surveillance aircrafts, 3 patrol vessels, 2 coastal patrol vessels, 2 coastal patrol boats and 1 helicopter in order to assist Italy in coping with the on-going migratory flows. In addition, Italian assets form part of the operation. Five debriefing teams are deployed to support the Italian authorities in collecting intelligence on the people-smuggling networks operating in origin and transit countries as well as two screening teams.

23. The core objective of the Triton operation is to provide assistance to the Italian authorities’ efforts to ensure effective surveillance of the maritime borders and in addition provides assistance to any person on board a vessel in distress.<sup>21</sup> Figures published by the European Commission on January 13 2015 indicated that since the launch of the Triton joint operation on 1 November 2014, the participating authorities have dealt with 130 incidents of which 109 were SAR cases. 16,402 people were detected, including 15,325 persons found on boats in distress. In addition to that, 57 facilitators were arrested. The EU has cited the operation as an example of solidarity and best practice sharing between Member States.<sup>22</sup>

#### *European Border Surveillance System (EUROSUR)*

24. The EUROSUR legislation discussed in became formally operational on 1 December 2013. It is designed to improve the information exchange and cooperation between border control authorities and will involve increased surveillance of the European Union’s sea and land borders using a vast array of new technologies, offshore sensors and satellite tracking systems. Its “smart borders package”, will create one of the world’s largest biometric databases, with as one of its key aims the identification of individuals who have

<sup>18</sup> Europa, 2015, “Questions and Answers: Smuggling of Migrants in Europe and the EU response”.

<sup>19</sup> European Commission, 2015, “Reply by DG Migration and Home Affairs to the questions by the Special Rapporteur on the human rights of migrants”.

<sup>20</sup> Carrera, S & den Hertog, L, CEPs, 2015, “Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean”.

<sup>21</sup> Carrera, S & den Hertog, L, 2015, “Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean”.

<sup>22</sup> Europa, 2015, “Questions and Answers: Smuggling of Migrants in Europe and the EU response”.

overstayed their visas, together with the prevention of irregular migration. One of the three stated objectives of the EUROSUR system is to reduce deaths at sea contributes to protecting and saving the lives of migrants trying to reach European shores.

25. At European level, Frontex is establishing the European Situational Picture and the Common Pre-frontier Intelligence Picture, which will be continuously upgraded in 2014-2015. Frontex also established, as an initial service, the service for the “common application of surveillance tools”, consisting of information derived from satellite imagery and from ship reporting systems together with the EU Satellite Centre and the European Maritime Safety Agency (EMSA).<sup>23</sup>

#### *Frontex’s Fundamental Rights Officer*

26. Since the publication of the Special Rapporteur’s 2013 report, the office of Frontex’s Fundamental Rights Officer (FRO) has been more fully developed. The work of Ms. Inmaculada Arnaez Fernandez and those supporting her since the inception of the FRO mandate is considered an example of good practice. The Fundamental Rights Officer is involved in many activities of the Agency such as the establishment of a Code of Conduct for Joint Return Operations, the Vega handbook on children (soon to be finalised) and the establishment of a mechanism for monitoring fundamental rights. She is involved in preparing the operational plans for joint operations and she also carries out field visits to these operations. She reports to the Management Board at each of its meetings on joint operations, in particular any incidents reported during these operations, capacity building, as well as on relations with other agencies, such as the European Asylum and Support Office.<sup>24</sup>

#### *The Fundamental Rights Agency*

27. The EU’s FRA has been active on the issues related to the human rights of migrants in relation to border management. Their 2014 annual conference focussed the human rights of migrants. The outputs of the conference reflected the key human rights concerns and a significant degree of commonality with the findings of the Special Rapporteur, as discussed in the policies and dialogues section below. In addition the agency have published a number of publications on key issues.<sup>25</sup>

### **3. Policies and dialogues**

#### *European Agenda on Migration*

28. The European Commission launched the work on elaborating a European Agenda on Migration on 4 March 2015, which is expected to be adopted on 13 May. It aims to set out its ideas for a comprehensive, coherent and holistic approach to migration, covering both legal and irregular migration. Its four main areas of focus are a common asylum system; a new policy on legal migration; fighting irregular migration and trafficking more robustly; and securing Europe’s external borders.

<sup>23</sup> European Commission, 2015, “Reply by DG Migration and Home Affairs to the questions by the Special Rapporteur on the human rights of migrants”.

<sup>24</sup> European Commission, 2015, “Reply by DG Migration and Home Affairs to the questions by the Special Rapporteur on the human rights of migrants”.

<sup>25</sup> FRA, 2014, “Conference Conclusions”.

*European Council Strategic Guidelines*

29. In its Conclusions of 26-27 June 2014, the European Council has adopted the new “Strategic Guidelines for Legislative and Operational Planning for the coming years within the EU’s Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ)”. These Strategic Guidelines identified the need for an organised migration policy on both the basis of international protection and the long-term economic interests of the EU, as shown from the extracts below:

30. “Faced with challenges such as instability in many parts of the world as well as global and European demographic trends, the Union needs an efficient and well-managed migration, asylum and borders policy, guided by the Treaty principles of solidarity and fair sharing of responsibility, in accordance with Article 80 TFEU and its effective implementation. A comprehensive approach is required, optimising the benefits of legal migration and offering protection to those in need while tackling irregular migration resolutely and managing the EU’s external borders efficiently.

31. To remain an attractive destination for talents and skills, Europe must develop strategies to maximise the opportunities of legal migration through coherent and efficient rules, and informed by a dialogue with the business community and social partners. The Union should also support Member States’ efforts to pursue active integration policies which foster social cohesion and economic dynamism.”<sup>26</sup>

*The proposal for a holistic approach to migration from the European Parliament*

32. In December 2014, the Civil Liberties Committee of the European Parliament adopted a resolution calling for a holistic EU approach on migration in the Mediterranean. The resolution includes sanctions for smugglers and human traffickers, and migration management agreements with third countries for cooperation and safe returns. It also calls for the strengthening of the border policy and security as well as enhancing the role of Frontex and European Asylum Support Office (EASO). Whilst the European Parliament has not yet passed the resolution, it suggests potential for the development of further political will in relation to the human rights of migrants.

*EU Action Plan to counter migrant smugglers*

33. The Action Plan, to be adopted in 2015, will focus on identifying and dismantling the network of criminals who make profit of people seeking protection and better life prospects in Europe, often exposing them to gross human rights violations. In doing so, it will fully take into account the need to respect fundamental rights of migrants and to avoid criminalization of those who assist them for humanitarian reasons.<sup>27</sup>

*European Commission communication on EU Return Policy*

34. In its 2014 Communication on EU Return Policy COM (2014) 199, the European Commission the Commission evaluated the Return Directive finding that it had effected legislative and practical changes in all Member States. It found that legislation in all Member States complies with the relevant rules fixed in Articles 16 of the Return Directive, whilst some practical shortcomings remain in a number of Member States. The Commission will follow up on all identified shortcomings.

<sup>26</sup> EUCO 79/14.

<sup>27</sup> European Commission, 2015, “Reply by DG Migration and Home Affairs to the questions by the Special Rapporteur on the human rights of migrants”.

35. In its upcoming “Return Handbook”, due to be adopted in 2015, the Commission will expressly refer to relevant guidance documents from the Fundamental Right agency concerning the treatment of irregular migrants who are subject of return procedures. This handbook will also discuss key access to justice concerns in relation to migrants in situations of return.<sup>28</sup>

*The draft students and researchers Directive*

36. This draft legislation, proposed by the European Commission on 25 March 2013, aims to determine the conditions of entry and residence, and the rights, of students and researchers from non-EU countries to benefit from training and academic opportunities in the region. It recasts the existing Directives in this area with the main aim of facilitating admission and stay of these categories of third-country nationals in the EU. It is framed as a response to shifts in demographics and competition dynamics within the EU.<sup>29</sup> Whilst it is currently being negotiated by the European Parliament and the Council and is not adopted yet, the draft Directive recognises the role that non-EU nationals can play in responding to the demographic and societal shifts being seen in the EU.

*The FRA annual conference*

37. On 10-11 November, the European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), together with the Italian Presidency of the Council of the EU, held its annual Fundamental Rights Conference, which was this year dedicated to the topic of fundamental rights and migration to the EU.

38. The event brought together over 300 EU and national decision makers, members of national parliaments, the judiciary, law enforcement agencies, and experts from international organisations, as well as national human rights bodies, civil society bodies and academics involved with migration issues on a daily basis. Speakers included EU Migration, Home Affairs and Citizenship Commissioner Dimitris Avramopoulos, Speaker of the Italian Chamber of Deputies Laura Boldrini, Italian Undersecretaries of State Senator Benedetto della Vedova and Domenico Manzione, MEP and Vice-Chair of the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Iliana Iotova, German Minister of State, Commissioner for Immigration, Refugees and Integration, Aydan Özoguz, FRA Director Morten Kjaerum, and Swedish Minister for Public Administration at the Ministry of Finance, Ardalan Shekarabi.

39. Participants agreed that the EU and its Member States should develop a more holistic approach to their migration and asylum policy. It was emphasised that fundamental rights are not just one element of such policies, but on the contrary form the normative framework in which they must be situated. It was emphasised at many points throughout the conference that the EU and its Member States need a comprehensive and sustainable migration policy, and that a new and positive narrative is necessary to counter the current negative image of migrants and migration that stresses the benefits of migration both to migrants themselves and to the countries hosting them. This is particularly true at present, as projected demographic trends in the EU mean that many areas of the economy may face an increasing shortage of labour in the coming years. Specific and practical measures are needed to promote equal treatment, increase the political participation of migrants, and

<sup>28</sup> European Commission, 2015, “Reply by DG Migration and Home Affairs to the questions by the Special Rapporteur on the human rights of migrants”.

<sup>29</sup> European Commission, 2013, “DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, pupil exchange, remunerated and unremunerated training voluntary service and au pairing”.

mainstream fundamental rights into integration policies at national, regional and local level.<sup>30</sup>

*European Migration Forum*

40. The first meeting of the European Migration Forum (EMF) took place on the 26/27 January 2015 in Brussels. The EMF addressed issues and challenges in the management of mixed flows of migrants and asylum seekers across the Mediterranean. The discussions were structured around four thematic Workshops: First, access to the asylum procedure at the borders; Second, integration of beneficiaries of international protection; Third, a comprehensive approach to countering migrant smuggling; and Fourth, providing adequate information in countries of origin and transit.

41. Conclusions from the Forum included: to take stock of current migration laws and policies; to further develop Member States accountability in the implementation of EU laws, and independent monitoring mechanisms of border controls, surveillance, SAR, visa and asylum policies; to develop legal and regular channels to Europe for protection and employment; and to respect rights of undocumented migrants and de-criminalise migration and humanitarian assistance, including a firewall between immigration control and access to justice and services.<sup>31</sup>

---

---

<sup>30</sup> FRA, 2014, “Conference Conclusions”.

<sup>31</sup> Carrera, S & Huddleston, 2015, “European Migration Forum, Conclusions and Policy Recommendations”.