

Migreurop Ljubljana 28-29 mai 2007

Le rôle de l'agence Frontex

Sara Casella Colombeau, Migreurop

L'Agence Frontex est l'agence européenne pour la coopération des Etats membres en matière de contrôle des frontières extérieures. Elle a été créée le 26 octobre 2004 mais elle ne fonctionne effectivement que depuis mai 2005.

- Son siège est situé à Varsovie

- Elle est dirigée par un directeur exécutif et un Conseil d'administration (C.A., composé d'un représentant de chaque Etat membre, et deux membres de la Commission)

- Le budget de l'Agence était de 20 millions d'euros en 2006, il est de 34 millions d'euros pour 2007.

- Ses effectifs sont aujourd'hui de 78 personnes, et devraient atteindre le nombre de 140 à la fin 2007. Il s'agit de personnels contractuels ou d'experts détachés, fonctionnaires nationaux ou internationaux, et personnes venant du privé qui interviennent de façon ponctuelle. Les Etats membres s'engagent à fournir à l'agence des experts

- Elle dispose de tout un ensemble (Tool Box) de matériels propres : bateaux, hélicoptères, radars... et peut aussi utiliser l'EPN (European Patrol Network), programme de coordination du réseau des patrouilles existantes chez les Etats membres. Dans une seconde phase il est prévu que l'EPN se dote de structures propres, comprenant des centres nationaux de coordination.

Activités :

Les activités de l'Agence Frontex sont définies dans un règlement 2007/2004, du 26 octobre 2004, « portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne », c'est-à-dire un règlement relatif à une forme d'application du code Schengen.

La plus importante des activités de Frontex est la gestion de la coordination des actions organisées par les Etats membres (actions dans les eaux méditerranéennes, entre les îles Canaries et les côtes sénégalaises, actions ERA). C'est l'activité la plus médiatisée.

Mais l'agence est également chargée de la formation des gardes frontières.

Elle s'occupe par ailleurs d'analyse du risque migratoire, ce qui consiste à identifier les routes migratoires, les frontières où il y a le plus de migrants... Elle dresse des cartes sur les itinéraires des migrants et mène la réflexion sur les opérations conjointes qui doivent être lancées et sur les moyens qu'il convient d'allouer à ces opérations. L'agence travaille pour cela en collaboration avec Europol.

Frontex a aussi la responsabilité de porter assistance aux Etats membres s'ils se trouvent confrontés à une forte affluence de migrants et n'ont pas les moyens suffisants pour faire face à cet afflux. Elle travaille pour cela avec une équipe d'information rapide nommée RABIT (RAPid Boarder International Team).

Elle est censée, enfin, aider à des opérations d'éloignements communs à plusieurs Etats membres, mais malgré quelques tentatives de retour conjoint elle n'est pas encore très efficace en la matière et ses méthodes ne sont pas au point.

Analyse

La création de Frontex s'inscrit dans la dynamique de la création d'un corps européen de gardes-frontières. Frontex est le résultat d'un compromis entre les Etats membres en faveur de la mise en place de ce corps et ceux qui n'y étaient pas favorables.

L'idée de créer un corps européen de gardes-frontière est d'abord apparue au cours d'une réunion du Conseil des ministres de décembre 2001, lorsque les Allemands ont fait la remarque qu'avec l'élargissement les gardes-frontières qui servaient aux frontières extérieures allemandes allaient être inutiles, qu'il fallait leur trouver une occupation, et qu'en plus se posait la question de la gestion de la frontière extérieure à l'Est de l'Union Européenne.

Frontex est un instrument de communautarisation.

Avec Frontex, les Etats membres ont trouvé un équilibre parfait entre inter-gouvernementarisme et communautarisation, équilibre qui leur permet de mutualiser les efforts pour le contrôle et la surveillance des frontières sans s'embarasser de règles contraignantes.

La communautarisation serait d'ailleurs inutile puisque Frontex permet déjà d'organiser une formation commune des gardes-frontières, de mener des opérations conjointes, d'avoir les frontières les plus uniformes possible, condition de l'efficacité du contrôle. L'agence permet d'enranger des bénéfices en termes de contrôle migratoire sans avoir à assumer de risques politiques, c'est-à-dire sans la nécessité de débats au sein des institutions européennes, dont le Parlement, et sans la lourdeur des changements législatifs qui impliqueraient un débat sur ces questions au niveau de chaque nation.

Frontex rend visible la dépolitisation de la question du contrôle des frontières externes : il n'y a pas d'interrogation sur la politique sous-tendue par l'agence. Il y a consensus sur le fait que l'immigration est un problème. Le seul débat est : qui va gérer ce problème. Et les discussions ne sont que des discussions techniques.

Cette dépolitisation est particulièrement visible dans le processus de décision de Frontex :

- Les interventions potentielles de Frontex sont décidées par son directeur exécutif et son CA sans intervention du Parlement Européen.
- Les décisions s'appuient sur l'analyse du risque qui reste très confidentielle et donc très peu transparente. Elles ne prennent en compte que des aspects très techniques, et gommant toute référence à une prise de position politique.
- Dans les critères de décisions entrent aussi en jeu les pressions des Etats membres demandeurs de ces interventions (cf. au début Frontex « récupéré » par les Etats du Sud de l'UE)

Les modalités d'interventions (lieu, type de personnel mobilisé, durée et type d'action - identification, interception maritime) ne sont déterminés que par des négociations sans aucune transparence, qui ne font intervenir que l'analyse du risque et se décident toujours dans un contexte médiatique pressant, dans l'urgence.

Un autre élément qui montre la dépolitisation est la politique spectacle menée par Frontex : les États membres se devaient de trouver une réponse au traitement médiatique des arrivées de migrants du même registre. Frontex sert de vitrine de la gestion de l'immigration de l'Union Européenne.

Frontex viole les grands principes du droit international.

1) Le principe de non refoulement

Les activités de Frontex conduisent à violer ce principe, par exemple avec la mise en commun de moyens d'interception.

Par exemple, les opérations Hera I, II et III, aux Canaries, opérationnelles depuis le 17 juillet 2006 pour faire face à l'arrivée des migrants qui partent des côtes Sénégalaises et Mauritaniennes et du Cap Vert.

Les patrouilles sont constituées de gardes-côtes espagnols, italiens, portugais, finlandais mais aussi mauritaniens et sénégalais, agissant dans les eaux territoriales de Mauritanie, du Sénégal et du Cap Vert

Le principe est l'interception maritime et la reconduite de l'embarcation en fonction du lieu d'interception : si elle a eu lieu dans les eaux territoriales sénégalaises ou mauritaniennes, retour direct (et mise en prison des personnes interceptées), si elle a eu lieu dans les eaux canariennes : conduite en centre de rétention en Espagne. Il existe un no man's land entre les deux, où personne ne sait réellement ce qui arrive lors d'une interception maritime.

2) Le principe d'interdiction des expulsions collectives

Frontex envoie des experts pour l'identification des migrants et procède à l'organisation de refoulements collectifs en charters.

En septembre-octobre 2006, 4000 personnes ont été renvoyées en un mois des Canaries vers le Sénégal à raison de 3 vols par jour, 3 fois par semaine.

Autre exemple de violation grave des droits fondamentaux : l'épisode du Marine I, bateau avec 370 personnes à son bord, que l'Espagne est venue intercepter avec un remorqueur sous le motif : émigration illégale (!) et dont les passagers ont été mis en prison pendant 15 jours au Sénégal...

Le rôle du HCR par rapport à Frontex est limité : l'article 14 du règlement lui donne la possibilité d'avoir un rôle dans Frontex. Le HCR essaie de tenir ce rôle et d'obtenir pour cela d'être financé par l'Union Européenne mais jusqu'à présent son rôle s'est cantonné dans la formation des gardes frontières et de l'administration aux questions d'asile. La signature d'un accord cadre est prévue...

Conclusion :

C'est parce que les dirigeants des États membres considèrent les migrants comme des criminels, que la lutte contre l'immigration illégale est identifiée à la lutte contre le trafic des êtres humains et des réseaux mafieux, qu'ils ont défini Frontex comme le bras armé de la politique européenne d'immigration. Cette conception des politiques d'immigration a pour conséquence l'opacité de la prise de décision, le contexte de secret dans lequel sont élaborées les opérations menées par Frontex. Ce qui permet aux États de mener des opérations répressives sans contrôle d'aucune autorité et donc sans souci du respect des droits fondamentaux.

Questions

Vladimir Petrohijeyic :

Quel est le traitement fait par Frontex des demandeurs d'asile ?

Réponse :

Cette question n'est pas du tout prise en compte. Les opérations Frontex étant menées sous la responsabilité de l'État membre qui les a demandées.

Sonia Lokku

- 1) Quid de l'analyse des risques ? Quelles sont les conclusions de ces travaux ?
- 2) Les officiers de liaison, quel rôle ont-ils exactement par rapport à Frontex ?

Alain Morice :

A propos des contrôles sur les frontières de départ, quel est le fondement légal de ces interventions ? Comment Frontex justifie-t-elle son intervention sur le territoire d'États souverains tiers ?

Réponses de Sara Casella Colombeau

On ne dispose pas d'information sur l'analyse du risque. C'est très secret, car c'est très lié à la sécurité intérieure.

Les officiers de liaison existaient avant Frontex. Ils ont un rôle de renforcement et de formation conjointe, et ils permettent les échanges d'information et de bonnes pratiques.

En réponse à la question d'Alain, entre l'Espagne et le Sénégal, les opérations auraient eu lieu même sans Frontex. Sur le fondement légal, je n'en sais pas plus.

Claire Rodier :

A propos des officiers de liaison, la création de ce corps date de 2004, dans un règlement communautaire.

Ce sont des fonctionnaires nationaux des États Membres qui se trouvent à deux niveaux : dans le pays tiers pour empêcher les départs, où ils entretiennent des relations avec la police locale et participent aux activités de contrôle des visas, des passeports dans le but de détecter, a priori les faux documents. Ils sont aussi présents dans les États membres.

Leur mission est d'être en contact avec les autorités des pays de départ. Ils coopèrent avec les forces de police locale, par exemple pour la détection de faux papiers.

Sur les interventions dans les pays tiers, les interventions de Frontex dans les eaux territoriales mauritaniennes et sénégalaises sont rendues possibles grâce à des accords bilatéraux conclus entre ces pays et l'Espagne.

SITUATIONS NATIONALES

L'asile en Hongrie

Magdeleine Walger

En Hongrie, la situation concernant les migrants et les demandeurs d'asile présente des similitudes avec les cas Bulgare et polonais.

Comme ces deux pays, la Hongrie est passé d'une situation où elle était principalement un pays d'émigration à un pays d'immigration, notamment pour des personnes cherchant la protection internationale. Comme ces deux pays également, elle reste avant tout un pays de transit, pour des personnes voulant trouver à l'Ouest des conditions de vie plus favorables et des opportunités de travail.

Dès 1989, plusieurs vagues de réfugiés sont venues en Hongrie : les Roumains d'abord, puis avec le commencement dans les années 90 des différentes guerres des Balkans, ce sont les Serbes, les Bosniaques, les Kosovars qui sont arrivés en nombre important. Beaucoup de ces réfugiés sont maintenant retournés chez eux, et depuis la fin de la guerre du Kosovo le nombre de réfugié a décliné de manière très significative :

Alors qu'en 2001 ils étaient 9500 à avoir déposé une demande d'asile, ils n'étaient plus que 1600 en 2004/2005 à avoir lancé la procédure. Ce chiffre est similaire à celui observé en Slovaquie au même moment, alors que pourtant la Hongrie est beaucoup plus grande et possède plus de frontières que ce petit pays. En 2006, une légère augmentation est perceptible avec un chiffre de 2117, ce qui s'explique en partie par le nombre de personnes ayant réitéré leur demande d'asile.

Pourquoi cette baisse si importante ? Selon les membres du Hungarian Helsinki Committee, plusieurs raisons l'expliquent :

En vue de l'accession à l'UE, et à l'espace Schengen, la Hongrie a reçu des directives pour mieux contrôler sa frontière Est. Apparemment, le nombre de gardes frontières y a été largement renforcé et depuis, il devient très difficile de pouvoir passer la frontière. Les passeurs ont alors changé les parcours traditionnels et faisaient davantage passer leurs « clients » par les frontières slovaques et polonaises, restées plus perméables. Par ailleurs, la Hongrie a multiplié les accords bilatéraux de réadmission avec ces pays voisins (au total elle a signé plus de 29 accords de réadmission).

La Hongrie a signé la Convention de Genève ainsi que les protocoles additionnels. Il existe une loi réglementant l'octroi de l'asile (Asylum Act de 1997). La procédure est généralement respectée mais le taux de reconnaissance du statut de réfugié reste faible : 5,2% en 2006. Le nombre de personnes ayant obtenu le statut de « personne autorisée à rester » (Befogadott) est le même.

Si la réputation de la Hongrie est que son système d'accueil et de réception des personnes cherchant la protection est plus développé que dans le reste de l'Europe Centrale, il n'en

demeure pas moins que subsistent de nombreux problèmes, notamment au regard de la détention des étrangers.

En Hongrie, traverser la frontière est effectivement considéré comme un « délit mineur » dans la loi régissant le contrôle sur l'entrée et le séjour des Etrangers (Alien Act de 2001) et c'est ce qui sert de base légale à l'enfermement systématique des migrants pris en situation irrégulière sur le territoire hongrois. Il n'y a pas de respect de l'article 31 de la Convention de Genève qui stipule que l'étranger en situation irrégulière ne doit pas être puni si ce dernier est un demandeur d'asile. Mais en Hongrie, la règle de l'enfermement prévaut encore. En fait, si l'étranger arrive à déposer directement sa demande auprès des services de l'OIN (Office de l'Immigration et de la Nationalité)¹, alors il pourra rester dans un centre de réception pour étrangers et bénéficier des différents services proposés aux demandeurs d'asile.

En revanche, si il est intercepté par la police ou les gardes frontières, l'étranger fera obligatoirement l'objet d'une procédure policière qui aboutira à sa détention en vue de son expulsion du territoire. Une part d'arbitraire subsiste ensuite quant à la décision de transférer ou non l'étranger qui demande l'asile vers un centre de réception pour réfugié. Même si la pratique tend à démontrer que de plus en plus, les demandeurs d'asile ne sont pas maintenus en prison, certains peuvent malgré tout restés enfermés tout le temps que prendra la procédure d'asile pour un temps maximum de 12 mois.

12 mois, c'est effectivement le temps maximum de détention autorisée par la loi sur les étrangers (Alien Act) incarcérés pour cause de situation illégale dans le pays. Une nouvelle loi, l'Act II sur l'entrée et le séjour des nationaux de pays tiers, qui sera mise en application à partir de juillet 2007 réduit cette peine à 6 mois. Le délai imposant le contrôle par un juge quand est appliquée la mesure de détention est également réduit : de 5 jours, il va passer à 72 heures.

Malgré ces améliorations, encore beaucoup de choses restent à faire pour changer la mentalité qui fait que l'on considère l'étranger comme un « danger », un « criminel ». La prolongation de la détention jusqu'à 30 jours par les juges contrôlant la légalité de la détention est presque systématique, et les conditions de détention restent très mauvaises en Hongrie dans les prisons pour étrangers. Dans les deux centres que j'ai pu visiter : celui de Győr, à la frontière autrichienne, est impropre à l'habitation (bâtiment insalubre) quant celui de Nyirbator, à la frontière ukrainienne, ressemble à un véritable « Alcatraz ». Dans cette dernière prison, un régime de haute sécurité a été mis en place. Les étrangers détenus n'y ont aucune liberté : ils passent leur journée enfermés dans leur cellule et n'ont absolument rien à faire si ce n'est attendre que les jours passent. Flambante neuve, la rénovation de la prison a été financée par le programme PHARE de la Communauté Européenne. Il reste difficile de croire que des personnes demandant l'asile puissent passer 12 mois dans de telles conditions.

D'autant plus qu'après que temps la détention maximum soit arrivé à terme, l'étranger n'est pas forcément libre de ses mouvements. Si ce dernier est toujours sous le coup de la mesure d'expulsion, mais que la déportation n'est pas possible, alors il sera placé dans un « community shelter », sorte de « centre pour sans abris » où l'étranger se voit donner nourriture et abris pour dormir. La moindre infraction au règlement du centre ou le moindre délit mineur commis pendant ce temps aboutira à la remise en détention de l'étranger jusqu'à 12 mois maximum (6 mois avec la nouvelle loi).

¹ OIN : dépend du Ministère de la Justice et d'application de la loi (Justice and Law Enforcement), et a la charge exclusive de statuer sur toutes les questions ayant trait à l'asile et à l'immigration.

La Hongrie n'échappe donc pas à la règle au regard de la répression de l'immigration « illégale » (englobant migrants économiques et ce qu'on appelle « faux » demandeurs d'asile). Mais des décisions sont néanmoins prises pour encadrer le contrôle des flux migratoires en respectant mieux les droits des individus : ainsi, le fait que la nouvelle loi de 2007 (ACT II) empêchent dorénavant aux gardes frontières de statuer sur la détention des étrangers passant la frontière illégalement est une avancée non négligeable : cette mesure laisse moins de place à l'arbitraire car dorénavant, seuls les membres de l'OIN (personnes généralement mieux formées que les gardes frontières) pourront décider ou non de la détention des étrangers au regard des demandeurs d'asile.²

Questions

de Vladimir (Serbie) à Sonja (Slovénie) :

Quel accès avez-vous à l'information sur ce qui se passe à la frontière ?

réponse de Sonja :

Nous travaillons dans une bonne collaboration. Les policiers voulaient faire participer quelques ONG à des opérations de contrôle. Nous avons passé un accord permettant d'avoir accès aux données de la police, et ça se passe plutôt bien.

à Magdeleine, sur la Hongrie :

Que pensez-vous du regroupement des deux forces de police, les gardes-frontières et les policiers ?

réponse de Magdeleine :

Il n'y a plus vraiment de raison de les distinguer. De toutes façons, demain, les seuls habilités à placer en détention seront les agents de l'OIN, l'Office pour l'Immigration et la Nationalité ; pour les migrants, ça ne changera pas grand chose.

William Ejalu :

Franchir la frontière sans papiers n'est pas illégal, mais à certains points de la frontière, ça l'est. Même si la personne demande l'asile, elle est placée en centre de rétention. Quand l'OIN sera créé, les gardes-frontières feront le même travail qu'avant.

Opening the Pandora's box : the situation of migrants, asylum seekers and refugees in Hungary in the context of New EU Migrations Policies

Dr. William Ejalu

Dear Friends, Ladies and Gentlemen!

It is a honor to be here with you today to share a couple of thoughts on the situation of migrants, asylum seekers and refugees in Hungary. I will not dwell on European Law, which a majority of you have referred to, nor will talk about detention centers in Hungary since that is the topic my colleague from the Helsinki Committee in Budapest will be talking about.

Ever since the 9/11, and the bombings in London and Madrid, it has become trendy to equate migration with security, migration with development assistance, asylum seekers and refugees with criminality.

Equating migration with security is a misunderstanding of the real problem. The perpetrators of the horrible crimes in the US, London and Madrid were lawfully resident in the three countries; furthermore, increasing developing assistance will not curb down on illegal migration. Africa has been getting development assistance for ages from Europe. The increasing movement of migrants from the Continent to Europe has got more to do than just mere poverty. The people making these trips are not the poorest. Poor Africans cannot afford to pay the boat fares. Lastly, asylum seekers and refugees are not criminals, as most of the Hungarians assume. They are normal people like most of us, the difference is that conditions have/are forced them to request for protection from another country, other than their own.

Migration and issues pertaining to migration, especially in relation to Africans, have taken centre stage the last couple of years, especially in 2006 and 2007. The constant attempts by Africans to get to Europe via the Mediterranean Sea keep making headline news in the international and European media as a constant reminder.

I will divide the issues presented into two: External and Internal issues

External

In order to take positive steps forward in regards to third country nationals, one must be able to separate the different issues at hand:

Firstly, a distinction has to be made between illegal and legal migration. Illegal migration must be stopped, and both the migrant communities and NGOs in Europe have an important role to play in this endeavor. Illegal migration in its various crude and dangerous, in most cases leads to death of would be migrants, while at the same time supports the illicit trade in human smuggling and human trafficking.

Europe seems to have misunderstood the reasons as to why we have a wave flow of persons risking all that they have to get to Europe, thus its misguided policy of promoting development assistance to curb down on illegal migration. One should not note that;

- The poor people cannot afford to pay to get to Europe. These people cannot even afford to pay the fare to the next village

² Les gardes frontières vont être fondus dans l'ordre de police, et ne bénéficieront plus à ce titre, du droit de placer en détention les étrangers pris en situation irrégulière à la frontière (ce que l'on appelait « detention for refusal of entry »).

- Issue of public awareness: It is thought that Europe is better and richer. This is something promoted by the African Diaspora and the Europeans themselves when they visit Africa. This makes people think that the only solution to a better standard of life as seen on television and films is to go to Europe at whatever cost.

However, regardless of the fact that a person has entered Europe illegally, I am of the opinion that it is a violation of normally accepted human rights standards to send these person back to countries like Libya, Morocco that have signed special agreements European Union, and yet it is known that these countries have a very poor record on how they treat foreigners. If these people cannot be sent back to their countries of origin, then another solution should be found but not the current one.

These issues can only be solved through discussions and initiatives involving all the major actors in Europe and both Africa and Asia as the region of origin. This necessitates joint action programs. These programs can only be successful if the Africans are taken as equal partners and not objects.

I am of the opinion that first and foremost more attention to be paid to solving the migrant problems within Europe itself.

Internal

The restrictions imposed on labor migrants from the two newest members of the European Union, have an adverse effect on the restrictive migration policies towards third country nationals in the EU and those wanting to travel to the territory.

Attention ought to be paid to the third country nationals already in Europe. This group comprises of two peoples: Those who are legally resident in EU countries and the illegal residents.

Here I raise the following questions:

- Which are those initiatives that could lead to the political and economic empowerment of the legal residents, facilitate access to education, employment, social services and benefits?
- How should the problem of illegal migrants be solved? Should they be legalized? How can this be achieved? What are the risks of such an initiative? Should they be sent home? Should there be a general amnesty? If so, what should be the conditions?

It is common, especially in Central and Eastern Europe to find illegal migrants involved in 'survival' criminal activities. This could mainly be attributed to lack of documentation, thus no access to jobs etc. These criminal activities are various involve human smuggling, human trafficking, drug trafficking, prostitution, smuggling of commercial products from the Far East, in most cases China, financial fraud, internet fraud to mention but a few.

There is a mismatch between the EU migration and integration policies. This must be corrected. Therefore, a realistic and open approach to this issue is very important. Well as one should advocate for the rights of third country nationals already in Europe, efforts must also be made to curb down on illegal migration. What we need is not an open Europe, but an effective open Europe that is welcoming and provides opportunities for the law abiding third

country nationals. It should not be forgotten that the opportunities available depend on other factors, like the level of education, knowledge of languages, experience, skill and expertise, thus access to available opportunities will depend on the market, something the migrants ought to be well aware of. In short, coming to Europe does not necessary guarantee one success and riches as it may be perceived by many out side the European Union.

Further, a distinction should be made between migration to Europe, and Intra-European migration.

I am of the opinion that more efforts ought to be made to improve the livelihoods of those migrants already in Europe, while at the same time encouraging the would be migrants, especially the would be illegal migrants to initiate development projects in their home countries with help and assistance from the European Union.

Finally, I here mention some of the problems asylum seekers and refugees face in Hungary.

- Time of procedure: The asylum process takes a long time, in that there is no limit to how many times one may file for asylum on being rejected. An amendment which may be effective starting January 2008, if passed by Parliament will restrict this to two times
- Temporary Permission to stay: Those with temporary protection do not have the right to work, which may lead them to get involved in illegal activities for survival.
- Issue of translation: There is lack of adequate translation in certain languages, especially Asian languages. Furthermore, the translators are not trained in legal languages, thus the mistranslating or misinterpretation during the procedure.
- Issue of "no camps": Those advocating for no detention centers should go have than having a cause and provide alternatives. At the moment the centers provide meals, health etc, thus putting them on the streets will make these people more vulnerable, unless alternatives are in place
- Professionalism of NGOs: Many organization working with migrants are very unprofessional and are more concerned with their self-existence, thus work at the detriment of the asylum seekers and refugees.
- Public opinion: They should be more campaigns to change the general attitude of the population, who think asylum seekers and refugees are criminals.
- Strengthening NGOs. NGOs need strengthening through training in areas of advocacy and lobbying, not forgetting networking.
- Role of the foreign Communities themselves: Refugee organizations and foreign community organizations should be encouraged to get involved.

In conclusion, my main message today is that we should look at problem solving and not sustaining the conflict between NGOs and the Authorities. We have to co-operate in order to have results. Lastly, it is time we stopped taking migrants as objects in our projects, but rather as equal partners. It is a shame that we are gathered here talking about asylum seekers, refugees and migrants and yet there are hardly any people belong to these groups here.

Evolution de l'asile et des politiques migratoires en Slovénie

Andrej Kurnik, Anti-Racist Assembly

Mon exposé va aborder successivement deux points :

- la perspective historique récente
- le centre de rétention de Postojna et les méthodes d'intervention développées face à ce centre.

1. Perspective historique récente

Tout commence avec la multiplication des frontières et l'indépendance de la Slovénie en 1991. Alors que jusque là, les migrations étaient internes (entre les différentes Républiques de Yougoslavie), il a fallu adopter un système qui permette de prendre en compte les migrants internationaux. Notamment, les Yougoslaves non slovènes qui vivaient alors en Slovénie ont dû demander la nationalité slovène ou faire des démarches afin d'obtenir un titre de séjour. En 1992 éclate le scandale des Effacés : l'ensemble des personnes qui n'ont pas fait ces démarches ou dont la demande de naturalisation a été rejetée ont été *effacés* des listes des résidents permanents.

La Slovénie est un nouveau pays, il faut tenir compte de cela. 40% des investissements étrangers sont dirigés vers certaines des anciennes républiques de Yougoslavie, ce qui entraîne un nombre élevé de migration en provenance des autres républiques. Le thème des réfugiés est lié à ce contexte. La Slovénie était la République la plus développée de Yougoslavie et en 1991 les idées d'indépendance et d'Etat nation ont contribué au développement d'un nationalisme slovène assez fort.

Dans les années 90, arrive la première vague de réfugiés : de Croatie et de Bosnie surtout. Peu de générosité est manifestée à l'égard de ces réfugiés. Quelques uns obtiennent un refuge temporaire.

En 1999 débute un autre mouvement migratoire, en provenance du Moyen-Orient : la Slovénie est pour ces migrants un pays de transit vers l'Europe.

A ce moment-là, a été adoptée une modification de la législation sur les étrangers ainsi qu'une législation sur l'asile... notamment, en créant un premier centre de rétention ! Il s'agit du centre de rétention Celovska, une ancienne prison d'avant 1989 qui a été reconvertie en centre de rétention pour ressortissants de l'ancienne Yougoslavie.

Une vague de xénophobie s'est répandue en Slovénie. Des manifestations contre les migrants ont été organisées dans les villages. Il y en a encore, en particulier contre les Roms. La police s'est retrouvée seule en charge des migrants, et elle a contribué à colporter des craintes à propos d'eux, parlant des maladies qu'ils amenaient, etc. Les gens ont réclamé d'avoir des gardes pour les villages, des bûchers ont été allumés...

Au bout d'un temps, la société civile a commencé à mener des campagnes contre la xénophobie, qui ont réussi à modifier le ton des discours.

Les ONG se sont battues pour le respect des droits de l'homme dans les centres où sont placés les migrants, et ceci pose une question : peut-on lutter contre les centres de rétention tout en demandant que les droits de l'homme y soient respectés ?

Il faut noter qu'en Slovénie les centres sont à la fois des lieux de réception et de rétention (dans les textes, d'ailleurs, on parle d'hébergement et pas de détention).

En tous cas, la forte demande pour le respect des droits de l'homme a été utilisée par la gauche comme argument en faveur même des centres de rétention. Mais en même temps certains plaident pour que les demandeurs d'asile ne puissent pas être accueillis dans des centres de rétention.

Il y a deux types différents d'institutions abritant des migrants en Slovénie :

- l'un, qu'on pourrait appeler « asylum home » (centre de réception)
- l'autre, le centre de rétention.

2 centres de rétention existent actuellement, l'un situé à Postojna et un autre situé au sein même du centre de réception. La capacité totale est de 250 personnes.

Selon les statistiques officielles, il y a environ 1500 reconduites par an. La plupart ont lieu vers la Croatie, juste après le passage à la frontière, et à cause de la pré-procédure d'asile menée par la police, les personnes ne séjournent donc pas en centre de rétention.

Les activités de l'Assemblée anti-raciste (Anti-Racist Assembly)

- Visites dans les centres de rétention, liens créés avec les personnes retenues
- Suivi de cas individuels
- Campagne publique, par le biais de pétition et d'un rapport rédigé en mai 2007, sur les conditions de rétention à Postojna (conditions de vie, procédures légales, violations des droits des retenus et notamment sur la détention arbitraire des étrangers pendant 12 mois)

CONCLUSION

Nos craintes aujourd'hui sont qu'avec l'entrée dans l'espace Schengen, en décembre 2007, le centre de rétention va avoir une fonction de contrôle des mouvements de migrants.

D'autre part, l'asile est aujourd'hui complètement fermé aux ressortissants des anciennes républiques de l'ex-Yougoslavie, lesquels reçoivent (éventuellement) des permis de travail : d'une logique de protection on est en train de passer à une logique utilitariste, et les demandeurs d'asile sont utilisés comme main d'œuvre.

Problème connexe : les ONG n'ont pas d'argent. Seulement 0,5% de la population est employée dans les ONG contre 20% dans le reste de l'Europe.

Pour compenser cette faiblesse, nous devons « réseauter » entre juristes spécialistes de l'asile et migrants, et chercher à mieux comprendre la réalité de l'immigration.

Dispositif légal sur la détention des demandeurs d'asile en Slovénie

Sonja Sikosec, PIC

La Slovénie est essentiellement un pays de transit et non d'arrivée. Du coup, il n'existe pas d'organisme qui s'occupe exclusivement des migrations.

Il n'y a pas de distinction en Slovénie entre migrants en général et demandeurs d'asile : la plupart des migrants illégaux sont également demandeurs d'asile et devraient pouvoir jouir de tous les droits fondamentaux.

Il y aurait environ 4000 migrants illégaux en Slovénie, ce qui est très peu en comparaison avec d'autres pays. Ces derniers mois, on a pu constater une baisse drastique des demandeurs d'asile et des migrants illégaux : - 40% !
Pourquoi cette baisse ?

Les efforts de la Slovénie pour entrer dans l'espace Schengen sont manifestes : l'an dernier, seulement 8 personnes ont obtenu la protection subsidiaire, aucune le statut de réfugié. Depuis janvier 2007, une seule personne a eu la protection subsidiaire. Toute la politique gouvernementale et l'opinion publique montrent que les étrangers ne sont pas les bienvenus, même si dans le même temps un texte sur l'intégration des étrangers a été adopté.

La Slovénie a commencé depuis mai 2004 à intégrer les acquis de Schengen en matière de visas. Selon les derniers développements, elle intégrera l'espace Schengen en décembre 2007 (pour les frontières maritimes et terrestres), les frontières aériennes ne seront abandonnées qu'en mars 2008.

Sur l'asile :

On se rend compte que les standards minimum européens deviennent les standards maximum. La police a de facto le droit de dire si la personne peut être ou non un demandeur d'asile, même si notre Cour constitutionnelle a dit qu'un demandeur d'asile devrait systématiquement être tout de suite envoyé dans un centre pour demandeurs d'asile. De nombreuses personnes sont renvoyées en Croatie sur la base d'un accord de réadmission avec la Croatie. Nombreux sont les témoignages de personnes venues de Croatie disant qu'elles n'ont pas pu demander l'asile en Slovénie parce qu'elles n'ont même pas été entendues.

En ce moment, le parlement aménage une modification de la loi sur l'asile, qui s'appellera désormais, « loi sur la protection internationale ». Ce texte porte atteinte au système de l'asile et contient des dispositions contraires à la Convention de Genève :

- Atteinte au principe de non refoulement
- Détention des demandeurs d'asile facilitée. Ainsi, si la personne n'apparaît pas crédible, ou si elle n'a pas de preuve pour baser sa demande, elle peut être détenue (retenue)
- Procédure accélérée : c'est une procédure légale en Slovénie, 90% des demandes passent en procédure accélérée. Dans cette procédure, le demandeur ne peut pas avoir accès à une aide juridique

- Absence de dispositions précises sur les pays tiers d'origine sûre.

2 craintes :

- Après l'entrée complète dans Schengen, les contrôles aux frontières croates vont être encore plus stricts. Quid des mouvements migratoires, qui vont être de plus en plus nombreux ?
- Tôt ou tard, la Croatie, qui a adopté une loi sur l'asile en 2006 va devenir un pays d'origine sûr et donc tout ceux qui vont vouloir demander l'asile en Slovénie vont devoir le faire en Croatie (délocalisation du traitement des demandes d'asile)

Bulgarie : réfugiés et immigrés en Bulgarie : entre des préoccupations sécuritaires et humanitaires

Anna Krasteva

Est-il possible de réaliser une politique d'asile équitable dans une société civile ?

Il y a sur-production de frontières dans notre région (11 000 km de frontières ont été produites ces dernières années), et suractivité aux frontières. Les frontières sont un objet de la hantise sécuritaire, et suscitent un intérêt croissant.

Deux tendances contradictoires :

- la parcellisation, avec la création de petites entités territoriales (Serbie, Monténégro, demain le Kosovo)
- l'intégration dans l'UE

Les frontières sont par ailleurs de plus en plus sources de mort. Ainsi, en seulement 3 ans, il y a eu 3300 morts à Gibraltar. Paradoxe : on est entré dans l'économie de marché mais par le mauvais côté puisque cela a entraîné de mauvaises pratiques telles que le trafic de personnes.

Les frontières aujourd'hui ne sont plus seulement des lignes, elles sont constituées également par des aspects sociaux : l'accès au travail, les visas, l'islam...

Les réfugiés en Bulgarie

1. combien de réfugiés compte la Bulgarie ?

En 10 ans, le nombre de réfugié a été multiplié par 10, mais il reste encore très bas. On peut distinguer 3 périodes :

- entre 1993 et 1998: fluctuation du nombre de réfugiés
- entre 1999 et 2000 : accroissement rapide
- entre 2003 et 07: ralentissement

Les pays d'origine des réfugiés sont l'Afghanistan, l'Iraq, l'Iran, l'Arménie, la Serbie et le Monténégro, la Turquie, l'Algérie, le Nigeria... Nombreux sont les apatrides.

2 types principaux de migrants : ce sont des hommes plutôt que des femmes, mais il y a également de très nombreux enfants et notamment des mineurs non accompagnés.

On note des différences entre les Balkans de l'Est et les Balkans de l'Ouest

Les demandeurs d'asile et réfugiés sont moins nombreux à l'Est qu'en ex Yougoslavie, où il y a beaucoup de personnes déplacées.

Les réalités sont très différentes : en Bulgarie, les réfugiés viennent surtout des pays lointains alors que dans les Balkans de l'Ouest, les migrants sont originaires des pays voisins.

Les immigrés en Bulgarie ne sont pas assimilés à un danger. Au contraire, ils ont un rôle économique important, puisque peu sont sans emploi. La plupart ont leur propre commerce ou entreprise, ce qui crée de l'emploi pour les Bulgares.

En même temps, les réfugiés correspondent (pour l'opinion publique) à marginalisation, faiblesse sociale...

Entre les deux catégories, celle des migrants et celle des réfugiés, les frontières ne sont pas toujours claires. La plupart des migrants sont en fait des migrants en transit.

La Bulgarie n'accorde le statut de réfugié que depuis 15 ans.

Nous avons une structure spécialisée pour l'accueil des réfugiés, le Helsinki committee, avec le HCR, la Croix-Rouge et Caritas. Il existe aussi des associations, une association de femmes réfugiées, une autre association d'Ethiopiens (env 50 Ethiopiens en Bulgarie).

La loi sur le droit d'asile a été récemment amendée, sur la base de propositions d'ONG : défense juridique gratuite, cours linguistiques...

Mais aucune assistance n'est accordée aux personnes expulsées.

En ce qui concerne la gestion des frontières, le Helsinki committee a obtenu d'avoir accès à la police aux frontières, pour observer ce qui s'y passe, mais les informations obtenues sont opaques. Il n'y a pas de réponses aux questions posées, on reste dans le secret.

Les médias disent que les réfugiés vont envahir la Bulgarie. Cette perspective inquiète dans le pays.

Questions

Sara Prestianni

Question 1 : qu'est-ce que l'entrée de la Bulgarie dans l'UE a changé à la frontière avec la Turquie, quelle est l'évolution des contrôles ?

Question 2 : y a-t-il des centres de rétention en Bulgarie ?

Anne Krasteva

Sur l'évolution des contrôles, on n'a pas de chiffres permettant de comparer... Très peu d'informations transpirent de la police, du ministère de l'intérieur et même du comité

Helsinki. On ne sait pas ce qui se passe à la frontière. On sait seulement que le 1^{er} janvier 2007 a été préparé largement à l'avance, tout le système de contrôle aux frontières était déjà établi, la police des frontières avait été formée, ce qui fait qu'il n'y a pas eu de révolution en 2007.

Un centre de rétention, celui qui se situait près de Sofia, a été fermé. Il y a actuellement le projet de 2 centres, dans un petit village, l'un fermé, l'autre un peu plus ouvert. Le centre fermé ne rencontre pas d'opposition de la population, mais vis-à-vis du centre ouvert, il y a des réactions d'hostilité.

Les médias internationaux tentent d'avoir des informations mais aucun accès possible pour les locaux, et les médias locaux n'en parlent pas du tout.

En Bulgarie, on manque cruellement de discours, d'acteurs oeuvrant dans le champ des droits de l'homme. Nous aurions besoin de soutien.

Claire Rodier

Justement, comment s'explique cette faible implication des associations en Bulgarie ?

Anne Krasteva

D'une manière générale, en Bulgarie, il y a un très faible degré d'implication, de mobilisation de la société civile. Il n'y a jamais eu de mouvement dissident très fort. D'autre part, l'immigration est un phénomène récent en Bulgarie, et ce n'est pas encore une priorité dans le débat public. Enfin, il y a des raisons sociologiques : il y a de fortes réticences envers tout ce qui vient de l'étranger, pour ne pas dire de la xénophobie, dans les villages comme en ville.

La Bulgarie compte en fait pas mal d'ONG, surtout en regard du nombre de réfugiés ! Elles travaillent par délégation du HCR, ce qui est un aspect très positif. Mais il n'y a pas de position active envers les réfugiés.

Le traitement des ressortissants des nouveaux Etats membres par la France

Didier Inowlocki, Cimade

Introduction

Concernant le traitement par la France des ressortissants des nouveaux états membres, l'idée centrale que l'on voudrait faire entendre ici est que la dernière vague d'élargissement du 1^{er} janvier 2007 a été l'occasion d'un durcissement des discours et d'un raidissement des pratiques. La vague précédente, celle du 1^{er} mai 2004, n'avait pas donné lieu à un changement d'attitude aussi significatif.

Comme premier exemple de ce raidissement, voici un extrait d'un discours de Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'intérieur, 10 jours après l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'Union.

« J'ajoute que les ressortissants européens, contrairement aux idées reçues, n'ont pas le droit de séjourner durablement en France sans condition. Je l'ai rappelé dans une circulaire aux préfets, adressée à l'occasion de l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'Union européenne.

Ceux qui n'ont pas de ressources et qui constitueraient donc une charge pour notre système d'aide sociale n'ont pas le droit de séjourner en France. Il était donc tout à fait légitime de raccompagner dans leurs pays, en 2006, 6000 Roumains et Bulgares. Et en 2007, nous continuerons de reconduire à la frontière ceux qui n'auraient pas de ressources minimales pour résider en France.

Je le répète : on ne doit pas immigrer en France pour bénéficier d'aides sociales. Notre pays n'a pas vocation à être un guichet social universel ! ", Nicolas Sarkozy, Ministre de l'Intérieur, 11/01/06.

Le durcissement se fait sentir dès qu'un pays devient candidat.

I) La période qui précède l'entrée des nouveaux Etats membres

Délivrance facilitée des laissez-passer consulaires dès que le pays devient officiellement candidat. La Roumanie en a été un exemple parfait avec un taux de délivrance de laissez-passer à 100% et un aveu du consul de Roumanie en France à la Cimade qui en substance a dit :

"Il suffit que la personne se déclare roumaine pour que nous délivrions un laissez-passer, je n'ai quasiment aucune marge de manoeuvre."

Ce phénomène se reproduit aujourd'hui avec la Turquie.

A la veille de l'entrée dans l'UE, le même phénomène est apparu lors des deux vagues d'entrée de nouveaux Etats membres (1er mai 2004 et 1er janvier 2007) : une accélération des reconduites à la frontière des futurs ressortissants européens. Cette accélération s'explique bien sûr par la volonté de pouvoir afficher des chiffres élevés de reconduites. En 2004, ces sont les Polonais qui ont fait les frais de cette politique. En 2007, ce sont les Roumains et dans une proportion bien plus grande que les Polonais. Fin 2006, la volonté de reconduire massivement des Roumains s'est traduite par de véritables rafles dans des bidonvilles que des Roumains, pour la plupart Tziganes, construisent autour des grandes villes françaises. Au rythme de deux par mois environ, pour à chaque fois environ 20 à 30 interpellations. Ces rafles se sont accompagnées d'expulsions collectives par "vols groupés", charters. 17 en direction de la Roumanie durant l'année 2006 dont la moitié durant les 3 derniers mois. Nous avons à plusieurs reprises contesté devant les tribunaux administratifs cette méthode comme étant une violation de l'art. 4 du protocole 4 de la CEDH. Nos recours ont toujours été rejetés mais l'un d'eux n'est pas encore définitif puisqu'il a fait l'objet d'un appel devant la CAA de Paris. On attend l'audience.

Ainsi en 2006, comme en 2005 mais avec une accélération, la Roumanie est la nationalité la plus reconduites avec 2916 reconduites effectives pour les 8 premiers mois de l'année. La Bulgarie est 5ème avec 812 reconduites pour la même période et la Turquie 3ème avec 1398 (Src. Cici)

Il faut, de plus, relativiser ces chiffres puisque les Roumains et les Bulgares étant dispensés de visa, ils reviennent très facilement. Ainsi, nous avons souvent rencontré des personnes

reconduites plusieurs fois.

Ce ciblage envers les roumains a donné lieu à une petite polémique médiatico-politique puisque aucun observateur ou journaliste n'a été dupe de la manœuvre. Ainsi les commentaires sur l'auto-félicitation du Ministre de l'Intérieur d'avoir atteint les objectifs qu'il s'était fixés ne pouvaient s'empêcher de préciser qu'en 2007 avec l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'Europe, l'objectif, encore supérieur, serait plus difficile à atteindre.

Cela nous emmène sur notre 2ème point...

II) La circulaire du 22/12/06

a) En théorie

Comme en réponse à cette (petite) polémique, le gouvernement a voulu affirmer que l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'Europe n'allait substantiellement rien changer aux possibilités de les éloigner. Cette affirmation, c'est d'abord fait par voie de presse (d'où la déclaration lu au début) puis par voie de circulaire. Le 22 décembre 2006, soit exactement 8 jours avant la date fatidique, le Ministère de l'Intérieur a publié une circulaire relative au droit de séjour des Roumains et Bulgares et à leur éloignement. En 2004, aucune circulaire de la sorte n'avait accompagné l'entrée des 10 nouveaux Etats membres. Les Roumains et les Bulgares sont donc particulièrement stigmatisés alors qu'en droit, ils sont soumis à la même législation que 8 (Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovaquie, Hongrie) des 10 entrants de 2004 puisqu'ils sont soumis à une période transitoire limitant leur accès au marché du travail français.

La circulaire entend appliquer la Directive d'avril 2004 sur la liberté de circulation et d'installation des ressortissants communautaires. Pour autant, son interprétation de la Directive est extrêmement libre. Pour ne prendre que quelques exemples :

- la notion de "charge déraisonnable pour le système social du pays d'accueil" est présentée comme systématiquement applicable des 3 premiers mois de séjour
- la définition de la menace à l'ordre public pour justifier un éloignement ou une expulsion ne prend pas véritablement en compte la définition élaborée au fil de la jurisprudence de la CJCE et repris dans la Directive
- l'infraction à la législation sur le travail (non respect de la période transitoire) devient un motif d'éloignement.
- en cas d'éloignement du territoire, le délai impartit pour le quitter librement est tout simplement oublié.
- une des mesures d'éloignement préconisée a pour corollaire l'interdiction administrative d'entrée sur le territoire français pendant un an, en totale contradiction avec l'obligation du respect du principe de proportionnalité prévue dans la Directive lorsqu'un Etat membre envisage d'éloigner un ressortissant communautaire.

Un recours est en préparation devant le Conseil d'Etat pour contre cette circulaire.

b) En pratique

Malgré les déclarations, le nombre de ressortissants roumains et bulgares a sensiblement diminué. D'après les chiffres calculés par la CIMADE via ces permanences juridiques dans les centres de rétention, les 3 premiers mois de l'année 2007 auraient vu passer une centaine de communautaire parmi lesquels les Roumains arrivent largement en tête. A ces chiffres du premier trimestre 2007 vient s'ajouter quelques opérations spectaculaires début avril où sur

0. la propreté

des chantiers ont été arrêté une fois 19 polonais et une fois 10 roumains. Les rafles dans les bidonvilles ont, elles, cessé. En compensation de cette diminution, on voit apparaître une recrudescence de ressortissants polonais qui, mis à part ceux interdit du territoire pour motif d'ordre public, avait quasiment disparu des CRA . Ainsi, les centres de rétention "accueil" régulièrement des Roumains, des Bulgares et des Polonais. Les motifs d'éloignement sont de deux ordres : l'ordre public et le travail sans autorisation.

Concernant l'ordre public, les motivations sont des plus farfelues et ne respectent en rien la jurisprudence européenne. Un exemple : une Roumaine interpellée alors qu'elle essayait de voler une bouteille de parfum dans un supermarché a été placée en rétention administrative immédiatement et reconduite en Roumanie. Elle est de plus interdite du territoire pendant un an !

Le travail sans autorisation représente le plus gros contingent des tentatives d'éloignement. Il s'agit d'opération de lutte contre le travail clandestin dans les chantiers de bâtiments. Les deux nationalités les plus touchées par ce type d'opération sont les Polonais et les Bulgares (les Roumains étant moins insérés dans le marché du travail français et vivant d'avantage d'une économie de subsistance comme le recyclage de métaux par exemple).

Les décisions des tribunaux administratifs, lorsque nous les avons saisi en urgence, ont majoritairement été protecteurs des ressortissants communautaires en annulant la reconduite à la frontière mais nous n'avons jusqu'à présent pas eu connaissance de décision de principe. Les tribunaux administratifs ont surtout été sensibles à la violation du délai imparti pour quitter le territoire.

A notre connaissance, il n'y a pas eu jusqu'à présent de reconduite à la frontière d'un Roumain ou d'un Bulgare fondée sur la notion de charge déraisonnable.

En matière d'éloignement, la réalité est moins dure que les discours.

Le fossé entre les déclarations et la réalité s'est encore accrue à la publication du décret d'application (le 22/03/07) puisque ce dernier est bien plus proche de la Directive que ne l'est la circulaire même si sur certains points, il reste en contradiction avec la Directive. Le gouvernement a donc du revenir sur ses déclarations.

III) Le marché du travail

a) Limitation du marché du travail français

La France fait partie des pays qui limite l'accès à leur marché du travail pour les nouveaux européens.

Il a commencé à s'ouvrir à l'issu de la première période de deux ans du régime transitoire des 8 entrants de 2004. Le 1er mai 2006, 62 métiers, répartis dans 7 secteurs d'activité connaissant des difficultés de recrutement sont devenus accessibles aux ressortissants des nouveaux Etats membres. La Roumanie et la Bulgarie ont pu bénéficier de cette ouverture dès leur adhésion à l'UE.

Les 7 secteurs concernés sont :

- . le bâtiment et des travaux publics ;
- . l'hôtellerie, la restauration et l'alimentation ;
- . l'agriculture ;
- . la mécanique et le travail des métaux ;
- . les industries de process ;
- . le commerce et la vente ;