

## AVIS

## COMITÉ DES RÉGIONS

96<sup>E</sup> SESSION PLÉNIÈRE DES 18 ET 19 JUILIET 2012**Avis du Comité des régions sur la «Migration et la mobilité – une approche globale»**

(2012/C 277/02)

LE COMITÉ DES RÉGIONS

- souligne que le respect des droits humains des migrants et la solidarité à l'encontre des pays dont provient l'essentiel des flux migratoires doivent inspirer toutes les étapes de la politique migratoire de l'Union, y compris les relations avec les pays tiers, dans le plein respect des principes inscrits à l'art. 21, par. 1. du TUE;
- observe qu'il est nécessaire de mener un examen approfondi de toutes les causes de migration, y compris les changements climatiques, afin de pouvoir définir un cadre juridique adapté pour les personnes qui fuient leur pays d'origine à cause de catastrophes naturelles ou de conditions climatiques mettant en péril leur survie ou leur intégrité physique;
- considère que l'approche globale de la question des migrations doit s'appuyer sur une gouvernance à multiniveaux afin d'assurer qu'elle soit gérée à l'échelon le plus approprié, en fonction des circonstances et conformément au respect du principe de subsidiarité, de manière à garantir le plus grand bien-être possible aux personnes, tant dans les pays d'origine que dans les pays de destination;
- demande en particulier que les collectivités locales et régionales soient pleinement intégrées dans la mise en œuvre de l'approche globale, en mettant en valeur tant les projets de coopération décentralisée déjà existants, que les dialogues structurés, par exemple ceux de l'ARLEM et de la CORLEAP;

<b>Rapporteur</b>	M. Nichi VENDOLA (IT/PSE), Président de la région des Pouilles
<b>Texte de référence</b>	Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: «L'approche globale de la question des migrations et de la mobilité»
	COM(2011) 743 final

## I. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

### LE COMITÉ DES RÉGIONS

#### Généralités

1. souligne l'importance de l'approche globale en tant que cadre de référence de l'action menée par l'Union européenne en matière de gouvernance à l'échelon mondial de la question des migrations et de la mobilité et comme instrument fournissant une vision d'ensemble des politiques migratoires, en poursuivant l'objectif de rendre cohérente l'action de l'Union européenne dans le domaine des relations extérieures et des politiques de développement avec les politiques d'immigration;

2. approuve l'initiative de la Commission européenne de présenter une version actualisée de l'approche globale, plus articulée et axée sur les migrants et sur le respect des droits humains dans les pays d'origine, de transit et de destination;

3. rappelle le droit de toute personne de quitter tout pays, y compris le sien <sup>(1)</sup>, et de revenir dans son pays, en tant que base juridique fondamentale de toute discussion concernant les migrations ainsi que la nécessité de promouvoir la migration par choix, indépendamment des motifs qui l'ont déterminée et des exigences spécifiques des pays de destination <sup>(2)</sup>;

4. souligne que le respect des droits humains des migrants et la solidarité à l'encontre des pays dont provient l'essentiel des flux migratoires doivent inspirer toutes les étapes de la politique migratoire de l'Union, y compris les relations avec les pays tiers, dans le plein respect des principes inscrits à l'art. 21, par. 1. du TUE;

5. considère qu'il y a lieu de garantir une protection réelle des droits humains dans la définition des possibilités d'entrée des citoyens issus de pays tiers, dans les politiques d'accueil et d'intégration des migrants;

6. souligne que les accords de réadmission et ceux de facilitation d'obtention des visas, qui sont conclus tant à l'échelon de l'Union que des États membres, ainsi que toutes les actions menées pour lutter contre l'immigration clandestine, doivent respecter efficacement les droits humains, notamment

conformément aux dispositions prévues par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, comme l'a toujours affirmé la Cour européenne des droits de l'homme;

7. insiste sur le fait que l'exigence de contenir les flux migratoires ne doit jamais prévaloir sur le droit de tous à bénéficier d'une protection internationale dans l'Union, laquelle doit demeurer une terre d'asile pour ceux qui fuient les persécutions ou qui, en tout état de cause, ont besoin d'une protection;

8. constate que la crise économique qui touche la plupart des États de l'Union européenne risque d'accroître la tension entre les politiques de contrôle des frontières et le respect des droits humains des migrants;

9. observe qu'il est nécessaire de mener un examen approfondi de toutes les causes de migration, y compris les changements climatiques <sup>(3)</sup>, afin de pouvoir définir un cadre juridique adapté pour les personnes qui fuient leur pays d'origine à cause de catastrophes naturelles ou de conditions climatiques mettant en péril leur survie ou leur intégrité physique <sup>(4)</sup>;

10. exhorte la Commission européenne à publier le document de travail sur le thème des migrations et des changements climatiques, comme cela était prévu à l'origine dans la communication sur la migration du 4 mai 2011 <sup>(5)</sup>;

11. considère que pour garantir l'efficacité de l'approche globale, il convient de renforcer la coordination entre l'Union européenne et les échelons national, régional et local, ainsi que la coordination avec les pays tiers;

12. réitère ce qu'il a déjà affirmé, à savoir que «les collectivités territoriales sont directement concernées par une politique d'immigration commune. D'une part, elles sont particulièrement confrontées aux difficultés liées à l'immigration illégale; d'autre part, elles doivent fournir à ces personnes toute une gamme de services fondamentaux dans le cadre du processus d'intégration locale. Les collectivités territoriales doivent par

<sup>(1)</sup> Art. 13, par. 2 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme; art.2, par. 2 du Protocole n° 4 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH); art.12, par. 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

<sup>(2)</sup> Résolution du Parlement européen P6\_TA(2006)0319 sur le «Développement et la migration» adoptée le 6 juillet 2006.

<sup>(3)</sup> Avis du CdR ENVE-V-008 sur le thème «Le rôle des collectivités locales et régionales dans la promotion d'une gestion durable de l'eau» des 30 juin-1<sup>er</sup> juillet 2011, paragraphe 14; avis ARLEM et commission SUDEV sur le thème «Rapport entre la désertification et le changement climatique dans la Méditerranée», du 31 janvier 2012.

<sup>(4)</sup> <http://www.unhcr.org/pages/49e4a5096.html>.

<sup>(5)</sup> Communication sur la migration, COM(2011) 248, p.21.

conséquent être étroitement associées à l'élaboration d'un cadre européen relatif à l'immigration légale, à la définition des mesures de lutte contre l'immigration illégale et à la mise en œuvre de la coopération au développement avec les pays d'émigration <sup>(6)</sup>»;

13. se réjouit des grandes avancées réalisées pour rendre plus transparents, sûrs et moins coûteux les transferts d'argent vers les pays d'origine des migrants et soutient les initiatives promues par la Commission européenne visant à canaliser le rapatriement des fonds des migrants vers l'investissement productif;

14. approuve que l'approche globale souligne le rôle que la diaspora peut jouer aussi bien dans les politiques de développement que dans la régulation des flux migratoires, en favorisant les mesures de soutien au départ et d'intégration dans les pays de destination;

#### **Le rôle des collectivités locales et régionales dans la mise en œuvre de l'approche globale**

15. considère que l'approche globale de la question des migrations doit s'appuyer sur une gouvernance à multiveaux afin d'assurer qu'elle soit gérée à l'échelon le plus approprié, en fonction des circonstances et conformément au respect du principe de subsidiarité, de manière à garantir le plus grand bien-être possible aux personnes, tant dans les pays d'origine que dans les pays de destination;

16. estime que les collectivités locales et régionales sont des acteurs clés de l'approche globale: acteurs et en même temps entités responsables de la promotion et de la mise en œuvre des politiques en matière sociale et d'emploi, d'accueil, d'intégration et de gestion de l'immigration clandestine mais également initiateurs d'un dialogue approfondi et de diverses formes de coopération avec les pays d'origine et de transit des flux migratoires <sup>(7)</sup>.

17. constate que les collectivités locales et régionales sont déjà engagées dans la promotion d'initiatives de dialogue avec les structures homologues des pays tiers, parmi lesquels l'on retrouve de nombreux pays d'origine ou de transit des flux migratoires, ainsi que de projets de coopération décentralisée;

18. souhaite que l'Assemblée régionale et locale euro-méditerranéenne (ARLEM) et la Conférence annuelle des collectivités régionales et locales pour le partenariat oriental (CORLEAP) soient considérées comme les enceintes idéales en vue de développer le dialogue avec les collectivités régionales des pays méditerranéens et de l'Europe orientale sur les politiques d'immigration et de développement;

19. considère qu'il importe de poursuivre la plus grande cohérence possible entre les initiatives bilatérales des États membres et les dialogues régionaux et bilatéraux déjà existants, considérés comme un instrument de politique extérieure de

l'Union en matière d'immigration; le Comité estime qu'il y a lieu de garantir cette cohérence également à travers la pleine reconnaissance des initiatives de dialogues promues par les collectivités locales et régionales;

20. invite les institutions à considérer les collectivités locales et régionales comme les protagonistes de la mise en œuvre de l'approche globale, conformément à leurs compétences dans le contexte national, par le biais d'instruments dont elles peuvent bénéficier en qualité de destinataires des financements alloués par l'Union, y compris sans l'intervention des autorités gouvernementales centrales et compte tenu des différences existantes entre les États membres;

21. recommande à la Commission de promouvoir des projets innovants afin de stimuler la rencontre entre la demande et l'offre de travail, par le truchement des collectivités locales et régionales, compte tenu des compétences qu'elles exercent dans ce domaine dans de nombreux États membres, de manière à définir un instrument efficace pour affronter aussi le problème du manque de compétences dans certains secteurs du marché du travail;

22. souhaite que les collectivités locales et régionales soient impliquées dans l'actualisation du portail de l'UE sur l'immigration qui pourrait de cette manière être complété par des informations importantes concernant la région, la ville et la commune de destination;

#### **Le rapport entre les politiques d'immigration et de coopération au développement**

23. considère qu'il est crucial de garantir de manière permanente la cohérence entre la politique de l'Union en matière de migration et de développement et la politique extérieure d'immigration et d'asile. En particulier, il convient que l'action de l'Union et des États membres dans les pays tiers se fonde toujours principalement sur les principes de solidarité et de codéveloppement afin de s'attaquer aux causes profondes des migrations et d'éradiquer la pauvreté; il y a lieu, dès lors, d'accorder une attention particulière à la mobilisation des ressources internes dans ces pays, ainsi qu'à l'appui au renforcement institutionnel et à l'amélioration de la gouvernance et de l'État de droit, en tant qu'éléments clés pour encourager le changement économique et social;

24. demande instamment à la Commission de procéder à la distribution des ressources financières destinées aux pays en développement conformément aux principes, aux priorités et aux stratégies de coopération au développement, tout en tenant compte du principe du «plus pour plus»;

25. considère que le principe de réciprocité doit s'articuler avec les principes de coopération au développement, notamment dans les partenariats pour la mobilité et dans le programme commun pour les migrations et la mobilité <sup>(8)</sup>.

<sup>(6)</sup> Avis CONST-IV-017 sur le thème «Une politique commune de l'immigration pour l'Europe» adopté par la session plénière des 26 et 27 novembre 2008, rapporteur: M. Werner JOSTMEIER.

<sup>(7)</sup> Avis du CdR CONST-IV-07 sur le thème «Une politique commune de l'immigration pour l'Europe» des 26 et 27 novembre 2008, par. 5

<sup>(8)</sup> Le projet de règlement COM(2011)290 modifiant le règlement (CE) n° 539/2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation est entièrement fondée sur cette logique.

26. est d'avis que la mise en œuvre de l'approche globale doit comporter une protection appropriée de toutes les catégories vulnérables, en premier lieu des mineurs non accompagnés, tant pour orienter de manière appropriée les interventions dans les pays tiers que pour offrir des formes adaptées d'accueil et d'intégration sociale dans les États membres, y compris en favorisant la circulation des bonnes pratiques appliquées par de nombreuses collectivités locales et régionales dans les États membres; de même, il demande à la Commission européenne l'application effective des mesures du plan d'action relatif aux mineurs non accompagnés;

27. demande que l'on élabore une véritable approche en matière d'égalité entre les sexes de manière à valoriser le rôle spécifique qu'ont les femmes dans les migrations et dans l'intégration sociale de tous les membres du ménage dans les pays d'accueil;

28. observe que la politique de l'Union en matière d'immigration pourrait être en contradiction avec les politiques de coopération au développement, lorsqu'elle vise à attirer des talents issus des pays tiers, en raison des objectifs de développement démographique et économique, conformément à ce qui est prévu par la stratégie Europe 2020;

29. doute que l'on puisse faire obstacle par la migration circulaire au phénomène de la fuite des cerveaux provoqué par la politique migratoire sélective, étant donné que le degré d'efficacité de cet instrument comme son impact concret manquent cruellement de clarté;

30. considère également que l'instrument de la migration circulaire peut être totalement opposé à l'objectif de l'intégration des migrants et que, dès lors, il conviendrait de définir des stratégies d'intégration spécialement destinées à ces travailleurs, de manière à permettre leur intégration réelle même si leur séjour dans l'Union européenne n'a pas vocation à être de longue durée <sup>(9)</sup>;

31. estime que la reconnaissance des diplômes et des qualifications constitue, dans des conditions harmonisées, un instrument essentiel pour éviter le phénomène dit de gaspillage des compétences (*brain waste*), pour garantir l'intégration réelle des migrants ainsi que leur réintégration dans les pays d'origine dans le cadre de la migration circulaire;

32. invite instamment la Commission européenne à soutenir les mesures d'accompagnement des États dans le processus de simplification de la reconnaissance des diplômes et des qualifications et à promouvoir la reconnaissance informelle des compétences, également dans le but de favoriser la circulation des citoyens travailleurs issus de pays tiers dans le marché du travail européen;

33. souhaite que la demande de coopération adressée aux pays tiers et visant à contenir les flux migratoires ne parvienne jamais à mettre à mal le droit de toute personne de quitter son

pays notamment lorsqu'il est demandé aux pays tiers d'effectuer un contrôle de l'émigration en se fondant sur les lois des États de destination;

34. considère qu'il est nécessaire d'investir davantage dans les projets de coopération au développement destinés aux secteurs de l'éducation et de la santé, en impliquant directement les structures universitaires et en favorisant la mobilité des chercheurs et de l'ensemble du personnel académique;

35. soutient la demande de pétition présentée au Parlement européen en faveur de l'adoption d'un programme Erasmus et Leonardo da Vinci euro-méditerranéen, en tant qu'instrument concret de mobilité réciproque entre étudiants des deux rives de la Méditerranée;

36. souhaite que la mobilité des jeunes, notamment des étudiants, soit poursuivie avec efficacité également par le biais d'une simplification des procédures de délivrance des visas, de l'allègement des procédures administratives et de l'allocation de moyens financiers suffisants;

37. considère qu'il importe de valoriser et de soutenir le programme *Erasmus pour tous*, ainsi que les bonnes pratiques déjà existantes en matière d'échanges entre jeunes, tels que le programme *Eurodyssée* promu par le réseau ARE, *Assemblée des régions d'Europe*;

38. estime qu'il est nécessaire de développer l'analyse des pressions migratoires causées par les déséquilibres économiques, de manière à recenser des instruments de réponse efficaces, parmi lesquels l'on peut citer des mécanismes garantissant la mobilité des profils peu qualifiés, qui sont encore très demandés par certains États membres et qui ne peuvent être gérés uniquement par le mécanisme de la migration circulaire;

39. est d'avis que l'implication de la diaspora doit également concerner les mesures de préparation au départ, en valorisant les sites déjà en ligne, gérés directement par les associations d'immigrés qui fournissent des informations précises dans un langage compréhensible par leurs destinataires potentiels;

40. se félicite de la mise en valeur des mesures de préparation au départ pour lesquelles il convient d'accroître les investissements, en faisant participer les ONG œuvrant déjà dans les pays de provenance des migrants ainsi que les collectivités locales et régionales, qui sont associées aux procédures d'accueil et d'intégration des migrants et de leur famille;

#### **La lutte contre l'immigration clandestine**

41. se félicite du fort engagement de l'Union pour lutter contre l'immigration clandestine, notamment contre le trafic et la traite des êtres humains ainsi que contre les employeurs utilisant une main-d'œuvre en séjour irrégulier;

42. souligne l'importance d'une approche de la lutte contre l'immigration clandestine qui considère les migrants comme des victimes potentielles de la traite illicite des êtres humains et qui, en cette qualité, doivent être protégés;

<sup>(9)</sup> Projet d'avis du CdR sur le thème «*Nouvel agenda européen pour l'intégration*», par. 60; projet d'avis de la commission CIVEX sur le thème «*Droit au regroupement familial*», rapporteur M. SOAVE, par. 11.

43. invite la Commission européenne à poursuivre ses initiatives d'analyse et de lutte contre le travail au noir, qui constitue un fléau pour toute l'économie de l'Union et une incitation à l'entrée d'étrangers clandestins, pouvant être exploités tant sur le marché de l'emploi que comme cheville ouvrière de réseaux criminels;

44. Des efforts financiers importants ont été réalisés dans la mise en place de mesures pour lutter contre l'immigration illégale, parmi lesquelles l'on peut souligner les opérations de contrôle des frontières dont l'initiative revient à l'agence FRONTEX.

45. souligne la nécessité de respecter les droits humains, et notamment le principe de non-refoulement, à chaque étape du contrôle des frontières ainsi que l'obligation qui y est corrélée de soumettre à une stricte vérification les activités de l'agence FRONTEX par les institutions de l'UE et, en particulier, par le Parlement européen;

46. souhaite que des contrôles analogues soient étendus également à la coopération internationale qui ressort directement à la gestion de l'agence FRONTEX, compétente pour conclure des accords internationaux de nature technique avec les pays tiers, dont il conviendrait de rendre plus transparent le contenu et de délimiter précisément le champ d'application;

47. considère qu'il est nécessaire de réaliser des évaluations poussées du rapport coûts/avantages de tous les instruments existants afin de comparer leur efficacité, y compris des coûts des procédures de retour (rétention et éloignement forcé) et de l'importance réelle des ressources financières allouées par les États au retour volontaire par rapport au retour forcé;

48. est d'avis qu'il convient d'éviter que des étrangers en séjour régulier puissent devenir illégaux en raison du manque de souplesse de la réglementation nationale et qu'ils aillent ainsi grossir les rangs des personnes dépassant la durée de séjour autorisée;

49. souhaite que les institutions de l'Union européenne et les États membres évaluent sérieusement les possibilités d'entrer sur le territoire de l'Union européenne pour rechercher un emploi, disposition expressément visée par l'art.79, par. 5, du TFUE;

50. est d'avis que les modalités d'accès régulier doivent être considérées d'une part comme l'un des principaux instruments de lutte contre l'immigration clandestine et contre le phénomène des personnes dépassant la durée de séjour autorisée et, d'autre part, comme un moyen de garantir un certain degré de solidarité dans les relations avec les pays d'origine des flux migratoires;

51. appelle les institutions à intégrer la stratégie de réadmission dans l'approche globale, de manière à ce qu'elle s'imprègne des principes de coopération au développement et qu'elle ne devienne pas un domaine séparé et non cohérent avec cette approche;

52. considère qu'il y a lieu de soumettre les accords de réadmission à une évaluation périodique, notamment en ce qui concerne l'obligation reposant sur le pays de transit de réadmettre non seulement ses propres ressortissants mais également les étrangers qui auraient transité par ce pays et seraient ensuite partis ailleurs dans l'Union, ces derniers risquant d'être relégués dans des «no man's land», aggravant la situation des pays de transit et les exposant à de sérieux risques de violation des droits humains;

### La dimension extérieure de l'asile

53. est d'avis que le renforcement des systèmes d'asile des pays tiers ne doit pas être considéré comme un moyen d'éviter la reconnaissance du droit à la protection internationale dans l'UE;

54. se réjouit que pour ses programmes de protection régionale l'Union ait agi de concert avec le HCR des Nations unies, même si la protection octroyée par l'Union est plus large que celle reconnue par la Convention de Genève sur les réfugiés, car elle intègre également la protection subsidiaire et la protection en cas de traitements contraires à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

55. souhaite que l'action de l'Union ne vise jamais à empêcher les demandeurs d'asile de quitter le pays où ils se trouvent pour demander asile dans un État membre de l'UE;

56. estime nécessaire, surtout après la nette condamnation de la Cour de justice de l'Union européenne, une révision du règlement Dublin II, de manière à garantir efficacement la solidarité entre les États membres dans le plein respect des droits humains, y compris le droit au regroupement familial;

57. demande à la Commission d'insérer, dans le cadre des partenariats pour la mobilité, des clauses de protection appropriées des demandeurs d'asile et des réfugiés;

58. invite les institutions et les États membres à améliorer l'efficacité du système de recherche et de sauvetage en mer, notamment par une meilleure coordination et la définition de critères communs pour l'identification de l'endroit le plus sûr et approprié pour le débarquement des migrants auxquels l'on a porté secours;

### Considérations finales

59. demande à la Commission, au Conseil et au Parlement européen d'ouvrir un débat sur les quatre piliers de l'approche globale, afin que sa mise en œuvre implique pleinement tous les sujets potentiellement intéressés;

60. demande en particulier que les collectivités locales et régionales soient pleinement intégrées dans la mise en œuvre de l'approche globale, en mettant en valeur tant les projets de coopération décentralisée déjà existants, que les dialogues structurés, par exemple ceux de l'ARLEM et de la CORLEAP;

61. invite la Commission européenne à poursuivre l'analyse des causes et des caractéristiques du phénomène migratoire à l'échelle mondiale de manière à définir des stratégies efficaces pour faire face à ce phénomène, qui soient empreintes d'un sentiment de solidarité vis-à-vis des pays tiers;
62. déplore les politiques de criminalisation des migrants et se félicite des mesures de lutte contre les réseaux criminels dont ils sont victimes;
63. souhaite une politique de lutte contre l'immigration clandestine qui ne soit pas seulement axée sur le contrôle des frontières et sur l'interception des migrants au départ mais qui se fonde également sur des mesures réelles d'entrée légale, ouvertes également aux travailleurs peu qualifiés, en tenant compte des spécificités de chaque État membre.

Bruxelles, le 18 juillet 2012.

*La présidente*  
*du Comité des régions*  
Mercedes BRESSO

---