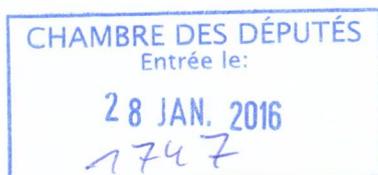




Monsieur Mars Di Bartolomeo

Président de la Chambre des Députés



Luxembourg, le 28 janvier 2016

Monsieur le Président,

Par la présente, nous avons l'honneur de vous informer que conformément à l'article 80 du Règlement de la Chambre des Députés, nous souhaiterions poser une question parlementaire à Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes au sujet de la stratégie migratoire du gouvernement.

La crise migratoire est en effet un des grands défis de notre temps. Car il en va de l'avenir du projet européen et du soutien populaire à ce projet. Selon les récents sondages d'Eurobaromètre, la crise migratoire est un des sujets qui préoccupent le plus les citoyens de l'Union européenne. Avec un focus tout particulier sur la question des demandeurs d'asile en provenance d'un pays d'origine sûr ainsi que sur la « route des Balkans ». D'autant plus que, selon les estimations récentes du Vice-Président de la Commission européenne, Monsieur Frans Timmermans, « environ 60 % » des demandeurs d'asile ne sont que des réfugiés économiques et ne remplissent dès lors pas les conditions nécessaires à l'obtention du droit d'asile. Au Luxembourg, nous avons pris acte des déclarations dans certains médias de Monsieur le Vice-Premier Ministre, Ministre de la Sécurité intérieure en marge du Conseil informel de la Justice et des Affaires intérieures de l'Union européenne du lundi 25 janvier 2016 à Amsterdam refusant toute pression politique à l'encontre de la Grèce. Nous avons également pris acte des déclarations dans certains médias de Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes relatives aux « solutions européennes » dans le cadre de Schengen.

C'est dans ce contexte que nous aimerions poser les questions suivantes à Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes :

- Monsieur le Ministre peut-il préciser la politique et la pratique actuelles du gouvernement relatives aux demandeurs d'asile en provenance d'un pays d'origine sûr ? Qu'en est-il, à ce sujet, des accords de réadmission de l'Union européenne avec les pays du Maghreb ?

- Dans ce contexte, Monsieur le Ministre peut-il confirmer que le règlement UE N° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013, dit « Règlement Dublin III », est toujours appliqué à Luxembourg ? Est-ce que « Dublin III » répond toujours aux défis de notre temps ou faut-il plutôt réviser le règlement ?
- Monsieur le Ministre peut-il détailler la position du gouvernement relative à une prolongation éventuelle de deux ans des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen ?
- Monsieur le Ministre peut-il clarifier la stratégie de l'Union européenne afin d'inciter les gouvernements grec et italien d'améliorer le contrôle des frontières extérieures de l'UE en vue de limiter les flux de migrants sur la « route des Balkans » ?
- Monsieur le Ministre peut-il fournir des informations sur l'avancement du fonds européen de trois milliards d'euros pour aider la République de Turquie à accueillir des réfugiés syriens ?
- Devant l'entrée massive de migrants économiques en provenance de pays africains en général et du Maghreb en particulier, Monsieur le Ministre partage-t-il l'analyse de nombreux observateurs qu'il faille fondamentalement repenser la politique de coopération avec les pays en voie de développement afin d'offrir de réelles perspectives d'avenir aux jeunes de ces pays ?
- Dans un même ordre d'idées, Monsieur le Ministre ne pense-t-il pas qu'il faille également instaurer une véritable politique d'immigration de l'UE avec des quotas d'immigrants légaux pour chaque État membre de l'Union ?

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre parfaite considération.

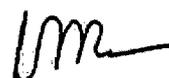
Claude Wiseler
Député



Marc Spautz
Député



Laurent Mosar
Député





LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes

Le Ministre

Luxembourg, le 29 février 2016



Le Ministre des Affaires étrangères et européennes
à
Monsieur le Ministre aux Relations avec le Parlement

Je vous prie de bien vouloir trouver en annexe la réponse du Ministre des Affaires étrangères et européennes à la question parlementaire no 1747 posée par les honorables Députés Messieurs Claude Wiseler, Marc Spautz et Laurent Mosar.


Jean Asselborn

Réponse à la question parlementaire n°1747 des honorables Députés Claude Wiseler, Marc Spautz et Laurent Mosar

1. Monsieur le Ministre peut-il préciser la politique et la pratique actuelles du gouvernement relatives aux demandeurs d'asile en provenance d'un pays d'origine sûr ? Qu'en est-il, à ce sujet, des accords de réadmission de l'Union européenne avec les pays du Maghreb ?

La provenance d'un pays d'origine sûr est prise en compte dans le cadre du traitement des demandes de protection internationale.

Au sens de l'article 27, paragraphe 1 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection nationale et à la protection temporaire, le Ministre peut statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée si le demandeur provient d'un pays d'origine sûr au sens de l'article 30 de la loi.

Si le Ministre estime que les conditions sont remplies pour traiter la demande dans le cadre d'une procédure accélérée, il prend sa décision au plus tard dans un délai de deux mois à partir du jour où il apparaît que le demandeur tombe sous un des cas prévus à l'article 27 de la loi.

Cependant, les demandes de protection internationale de ressortissants d'un pays considéré comme pays d'origine sûr ne sont pas traitées automatiquement dans le cadre d'une procédure accélérée. En effet, la désignation d'un pays sur la liste des pays d'origine sûrs n'exclut pas l'examen individuel de chaque demande de protection internationale. Il s'agit d'une présomption simple de désignation d'un pays d'origine comme sûr et donc d'une présomption réfragable lors de l'examen individuel de la demande de protection internationale. Afin qu'une demande puisse être traitée dans le cadre d'une procédure accélérée, il faut que le demandeur n'ait soumis aucune raison valable permettant de penser qu'il ne s'agit pas d'un pays d'origine sûr en raison de sa situation personnelle pour que la procédure dite accélérée puisse s'appliquer à sa demande. Cette condition est évaluée dans le contexte d'une analyse individuelle par le Service Réfugiés en fonction de la situation individuelle du demandeur. Elle est d'ailleurs également évaluée par les juridictions administratives en cas de recours contre une décision prise dans le cadre d'une procédure accélérée.

Le traitement plus rapide des demandes dans le contexte d'une procédure accélérée entraîne que le retour des demandeurs de protection internationale déboutés peut être initié plus rapidement. A noter pourtant que la notion de pays d'origine sûr, telle que prévue dans la loi du 18 décembre 2015 précitée, n'existe pas sous la même forme dans le domaine des retours. Dans le contexte des retours, une évaluation de la situation dans le pays d'origine a lieu, ceci notamment dans le contexte de l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'homme. Si un pays remplit les critères pour être considéré comme pays d'origine sûr pour les besoins de la procédure d'asile, il y a évidemment de fortes chances qu'un retour soit possible en raison de la situation dans le pays. Pourtant, d'autres obstacles à l'exécution d'un retour pourraient exister, tels que des problèmes d'identification ou des problèmes de coopération avec les autorités du pays.

En ce qui concerne les pays du Maghreb, il n'existe pas d'accord de réadmission entre l'Union européenne ces pays. La Commission européenne dispose de mandats pour négocier avec le Maroc (depuis septembre 2000), avec l'Algérie (depuis novembre 2002) et la Tunisie (depuis décembre 2014) sans qu'un accord n'ait pu être conclu à cette date.

2. Dans ce contexte, Monsieur le Ministre peut-il confirmer que le règlement UE N° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013, dit « Règlement Dublin III », est

toujours appliqué à Luxembourg? Est-ce que « Dublin III » répond toujours aux défis de notre temps ou faut-il plutôt réviser le règlement?

Oui, ledit règlement est toujours en vigueur au Grand-Duché de Luxembourg. Dans ce contexte, il est important de rappeler que le règlement est un acte juridique européen. De portée générale, il est obligatoire dans toutes ses dispositions : les États membres sont tenus de les appliquer telles qu'elles sont définies par le règlement. Le règlement est donc directement applicable dans l'ordre juridique des États membres.

Selon le règlement « Dublin III », l'État membre par lequel un demandeur de protection internationale est entré dans l'Union est en principe responsable d'examiner la demande de protection internationale. Ce mécanisme entraîne que les pays situés aux frontières extérieures de l'Union sont particulièrement exposés et connaît de ce fait des limites, notamment en cas d'afflux massif de migrants, tel que c'est le cas actuellement alors que les pays en question sont confrontés à une charge exceptionnelle.

Face à ce défi et face au risque de mettre en danger la viabilité des systèmes de protection internationale dans certains États membres, un partage plus juste de cette charge entre les États membres constitue la seule solution. La Commission européenne a annoncé vouloir faire une proposition de refonte du règlement « Dublin III », qui devrait également inclure un mécanisme de solidarité efficace pour pallier aux défis constatés actuellement.

3. Monsieur le Ministre peut-il détailler la position du gouvernement relative à une prolongation éventuelle de deux ans des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen ?

Il convient de souligner d'emblée que les mesures de réintroduction temporaire de contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen prises par certains États membres de manière unilatérale dans le contexte de la crise migratoire se basent sur des exceptions prévues par le Code Frontières Schengen (article 23 et suivants du Code Frontières Schengen). Ces contrôles doivent être limités dans le temps.

De sus, les articles 19 et 29 du Code Frontières Schengen prévoient une procédure spécifique en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen du fait de manquements graves persistants liés au contrôle aux frontières extérieures. Il peut en résulter, en tant que mesure de dernier ressort, une réintroduction des contrôles à des frontières intérieures pour une durée initiale n'excédant pas six mois. La mesure peut être prolongée pour une période supplémentaire de six mois avec une durée maximale de deux ans.

Les articles 19 et 26 du Code Frontières Schengen représentent un mécanisme d'appui graduel et sont utilisés, à ce stade, en soutien de la Grèce. D'un point de vue juridique, ils ne permettent pas d'exclure quiconque de l'espace Schengen. Selon le Gouvernement luxembourgeois, l'application de l'article 26 présente l'avantage de placer les contrôles aux frontières intérieures dans un cadre européen et de mettre fin à la pratique de décisions unilatérales nationales. Sur proposition de la Commission européenne, il serait possible de mieux coordonner, de limiter les contrôles aux seuls tronçons où c'est nécessaire et proportionné, d'adapter le dispositif avec flexibilité et d'appliquer des mesures de soutien notamment par le biais d'un déploiement de l'agence Frontex.

4. Monsieur le Ministre peut-il clarifier la stratégie de l'Union européenne afin d'inciter les gouvernements grec et italien d'améliorer le contrôle des frontières extérieures de l'UE en vue de limiter les flux de migrants sur la « route des Balkans »?

De janvier à décembre 2015, Frontex a recensé le chiffre record de plus de 1,5 million de franchissements illégaux aux frontières extérieures. Au stade actuel, les flux demeurent encore importants vers la Grèce alors qu'en Italie, une baisse continue des arrivées se confirme depuis l'essor de la route des Balkans.

Afin de soutenir l'Italie et la Grèce, l'Union européenne a accordé dès le début de la crise des soutiens financiers importants à ces deux Etats membres. De plus, l'Union européenne soutient les Etats par le biais d'opérations menées par l'Agence Frontex (opérations Triton et Poséidon ainsi que le déploiement de « Rapid Border Intervention Teams (RABIT) » en Grèce).

Par ailleurs, en soutien à la Grèce, la procédure prévue à articles 19 et 26 du Code Frontières Schengen a été déclenchée. Dans le cadre de l'article 19 du Code Frontières Schengen, le Conseil a adopté en date du 12 février 2016, une décision d'exécution arrêtant une recommandation pour remédier aux graves manquements constatés dans l'évaluation pour 2015 de l'application, par la Grèce, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures. Cette décision souligne un besoin de mesures pour les frontières maritimes et pour les frontières terrestres (procédure d'enregistrement, surveillance des frontières, analyse de risques, coopération internationale, ressources humaines et formations, procédures de vérification aux frontières, infrastructures et équipements).

Pour mieux se préparer à des afflux futurs aux frontières extérieures, la Commission a présenté en date du 15 décembre 2015 un paquet « frontières », qui avance des propositions permettant sur le moyen et long terme une reprise du contrôle des frontières extérieures. Le paquet comprend une proposition de modification ciblée du Code frontières Schengen sur le caractère systématique des contrôles à l'entrée ainsi qu'une proposition relative au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. La Présidence néerlandaise compte respecter le mandat des Chefs d'Etat ou de gouvernement et finaliser rapidement la position du Conseil sur le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.

Il convient de noter pourtant que les mesures en vue d'une meilleure gestion du flux de migrants ne se limitent pas au seul volet de la gestion des frontières extérieures mais incluent également d'autres domaines, tels que les relations avec les pays tiers, pays d'origine ou de transit, les retours et la réadmission ou les voies de migration légale.

5. *Monsieur le Ministre peut-il fournir des informations sur l'avancement du fonds européen de trois milliards d'euros pour aider la République de Turquie à accueillir des réfugiés syriens?*

Lors du sommet UE-Turquie du 29 novembre 2015, un engagement européen de 3 milliards d'euros avait été pris afin de venir en aide aux réfugiés se trouvant en Turquie. Les modalités de mise œuvre de cette aide prendront la forme d'une facilité (*Refugee Facility for Turkey*), mécanisme de coordination doté d'ici fin 2017 de 3 milliards d'euros et placé sous la gestion de la Commission européenne. Les fonds proviendront pour 1/3 du budget de l'UE (1 milliard d'euros), et pour 2/3 (2 milliards d'euros) de contributions nationales des Etats membres, suivant la clé de répartition RNB du budget général de l'UE. La quote-part du Luxembourg s'élèvera à 4,315 millions d'euros. Les contributions des Etats membres seront traitées sous forme de recettes externes affectées, donc versées au budget général de l'UE, conformément à l'article 21 (2) b du règlement financier de l'UE.

Les éléments constitutifs de conditionnalité et de gouvernance de cette facilité ont fait l'objet d'un accord entre les Etats membres et la Commission européenne le 3 février 2016. Un comité de pilotage (*Steering Committee*), composé des Etats membres, de la Commission et de la Turquie, sera

chargé du suivi des orientations stratégiques et de l'exécution des actions. Le volume et la vitesse des décaissements se feront à la lumière de la mise en œuvre sur le terrain du plan d'action migration UE-Turquie. La première rencontre du comité de pilotage a eu lieu le 17 février 2016.

6. *Devant l'entrée massive de migrants économiques en provenance de pays africains en général et du Maghreb en particulier, Monsieur le Ministre partage-t-il l'analyse de nombreux observateurs qu'il faille fondamentalement repenser la politique de coopération avec les pays en voie de développement afin d'offrir de réelles perspectives d'avenir aux jeunes de ces pays ?*

Parmi les mesures adoptées dans le contexte de la crise migratoire actuelle, les relations avec les pays d'origine et de transit des migrants occupent une place importante.

Ainsi, le Sommet de la Valette a mis en place un nouveau cadre de coopération avec l'Afrique en termes de migration. Une coopération positive a permis de trouver un bon équilibre entre les politiques de développement, la migration légale, ainsi qu'une politique de retour et de réadmission effective. Il s'agit maintenant de mettre en œuvre les actions qui en découlent au niveau pratique, ce qui appelle à des mesures de coordination accrues entre les différents domaines politiques. Le Luxembourg contribue avec des fonds à hauteur de 3,1 mio€ de l'aide publique au développement au fonds fiduciaire mis en place à La Valette et suit de près la mise en œuvre rapide de projets efficaces.

Dans sa politique de coopération au développement le Luxembourg contribue activement et ce depuis des années à offrir des perspectives d'avenir aux jeunes, notamment dans les pays partenaires en Afrique de l'Ouest et plus particulièrement en milieu rural. C'est une des raisons d'être de notre politique de coopération au développement. Lutter contre la pauvreté ne se limite pas aux premiers soutiens de survie avec l'aide humanitaire, mais cela consiste justement à créer des opportunités pour les jeunes, -filles et garçons-, dans leur pays ou dans leur région.

L'éducation et la formation professionnelle sont dans nos programmes indicatifs de coopération une priorité. Ce volet est couplé avec des programmes supplémentaires d'accès à l'emploi et d'accès à différentes formes de protection sociale. Ces programmes doivent être renforcés grâce à l'arrivée d'autres acteurs publics et privés et de fonds supplémentaires, y compris du fonds fiduciaire mis en place.

Il ne s'agit donc pas de repenser la politique de coopération au développement, mais de la renforcer et de la rendre encore plus efficace face aux poussées démographiques importantes en Afrique.

7. *Dans un même ordre d'idées. Monsieur le Ministre ne pense-t-il pas qu'il faille également instaurer une véritable politique d'immigration de l'UE avec des quotas d'immigrants légaux pour chaque État membre de l'Union?*

Les efforts pour faciliter les voies de migration légale font partie du paquet de mesures proposées par la Commission européenne dans le contexte de l'Agenda pour la migration. Pendant sa Présidence, le Luxembourg a fortement promu l'approche de procéder par un paquet de mesures, visant tous les différents domaines touchés par la migration. C'est pourquoi la Présidence luxembourgeoise a tout mis en œuvre pour avancer sur les différents aspects, que ce soit la solidarité européenne, la gestion des frontières, les relations avec les pays tiers, les retours et également les voies de migration légale. Dans ce domaine, la Présidence a pu arriver à un accord politique sur la refonte de la directive « chercheurs et étudiants ».

Le Luxembourg continue à soutenir cette démarche transversale. L'ampleur et la complexité de la crise migratoire montrent que la réponse doit porter sur différents domaines, dont celui des voies de migration légale. Il est vrai que la politique d'immigration est encore largement dominée par des règles nationales, à l'exception de quelques directives sectorielles. Une approche plus coordonnée serait certainement souhaitable pour arriver à des règles communes, applicables dans tous les Etats membres. De sus, cette approche coordonnée devrait aller de pair avec une facilitation des voies de migration légale, qui reste un moyen pour mieux gérer l'immigration dans l'Union européenne et éviter que les migrants cherchent à entrer illégalement dans l'Union européenne, avec tous les risques et périls qui ceci entraîne. De sus, une telle facilitation éviterait un détournement de la procédure d'asile par des personnes souhaitant immigrer dans l'Union européenne sans être en besoin d'une protection.