

Réfugiés, migrants, DIP et GEDIP

Document de travail préparé par le sous-groupe en vue de la réunion de Luxembourg (H. van Loon)

Chers amis,

Ayant consulté notre président Marc Fallon et nos amis organisateurs de notre prochaine réunion à Luxembourg Patrick Kinsch et Christian Kohler, je me permets de vous envoyer quelques réflexions sur la problématique des réfugiés, demandeurs d'asile et migrants qui pourraient éventuellement faire l'objet d'une brève discussion le samedi après-midi ou le dimanche de notre réunion. L'idée serait principalement de stimuler une première discussion sur le thème suivant, quitte à décider quelle suite – *if any* – à donner à notre débat.

Réfugiés, migrants, DIP et GEDIP

1. L'Europe doit actuellement, comme dans les années '90 lors de la guerre en ex-Yougoslavie, faire face à un flux de réfugiés, notamment syriens. Les troubles en Syrie (et Iraq) risquent de durer encore longtemps, et il faudra donc compter avec une augmentation du nombre, et avec une présence prolongée, de demandeurs d'asile et de réfugiés en Europe, peut-être au-delà de la situation connue dans les années '90.

2. En même temps l'Europe, comme les États-Unis, le Canada, l'Australie, continue d'être sollicitée par des migrants en provenance d'un grand nombre de pays, dans de nombreux cas en réclamant également le statut de réfugié (donc en tant que demandeurs d'asile), mais plus généralement simplement en cherchant du travail. Ceci est une manifestation de la mondialisation, qui ne sera pas non plus éphémère. Par ailleurs – les PDG des grandes entreprises européennes le répètent – une Europe vieillissante a besoin de travailleurs venant d'autres pays.

3. Il semblerait que les tragédies récentes de perte de vies dans la Méditerranée – précédées par de nombreuses tragédies n'ayant pas pu réveiller l'indignation générale – puissent conduire à une prise de conscience susceptible d'avoir un impact positif sur les esprits des Européens et la politique de nos dirigeants et non seulement en ce qui concerne le sort des demandeurs d'asile et des réfugiés, mais peut-être même concernant celui des migrants économiques (on sait que la distinction entre ces catégories n'est souvent pas faite et n'est pas toujours facile à faire dans la pratique).

4. Le DIP peut-il contribuer à ce développement constructif, et y a-t-il un rôle éventuel pour le GEDIP? Je crois que la réponse doit être positive et je m'explique d'abord pour la question des réfugiés, ensuite pour les migrants économiques.

I. Réfugiés et demandeurs d'asile

5. Tous les États membres de l'UE sont liés par la Convention (1951) et Protocole (1967) relatifs au statut des réfugiés. Le Chapitre II de la Convention (Articles 12-16) contient des dispositions de DIP

assez détaillées concernant le statut personnel du réfugié, ses droits de propriété y compris de propriété intellectuelle, son droit d'association et à l'accès à la justice. Ces dispositions ont été complétées et étendues, notamment à des demandeurs d'asile (n'ayant pas (encore) obtenu le statut de réfugié) par des règles spécifiques telles que l'Article 6 de la Convention Protection des Enfants de 1996 (les autorités de l'État contractant sur le territoire duquel l'enfant réfugié, ou internationalement déplacé par suite de troubles prévalant dans son pays, est (simplement) présent « exercent » leur compétence pour prendre des mesures de protection de la personne ou des biens de l'enfant), règle essentiellement reprise par l'Article 13 (2) du Règlement Bruxelles II Bis. Cette règle s'explique par les hésitations des autorités de certains pays du temps des troubles en ex-Yougoslavie, incertaines sur quelle base juridique d'agir, de prendre des mesures de protection d'enfants évadant la guerre. Une disposition similaire figure dans la Convention Protection des Adultes de 2000 (Article 6).

II. Migrants

6. Une grande lacune existe au niveau mondial concernant la gouvernance de la migration. Théoriquement cette lacune serait au moins partiellement remplie par la *Convention internationale des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille* (1990). Mais parmi les 48 États ayant ratifié cet instrument ne figure aucun pays du « Nord » industrialisé, même si de nombreuses dispositions de la Convention ne font que reprendre des droits déjà garantis par d'autres textes (mondiaux, européens ou nationaux). Est-ce qu'à cause de l'étendue de son domaine, couvrant tant les migrants réguliers qu'irréguliers, tant les migrants permanents que temporaires, ce qui peut entraîner l'obligation de garantir certains droits publics? Quoiqu'il en soit, l'absence de ce cadre juridique global affaiblit la condition des travailleurs migrants en Europe. Elle fait obstacle à une continuité du régime de protection, y compris des droits et obligations civils, s'appliquant à ces personnes dans les États d'origine parties à la Convention, et à une coopération transnationale même très modeste avec ces pays. Il est urgent que l'UE et ses États membres étudient à nouveau sous quelles conditions – avec quelles réserves – les 28 pourraient ratifier la Convention de 1990. La ratification universelle de la Convention Protection des Enfants de 1996 pourrait déjà soulager le sort des enfants migrants non-accompagnés (dont on estime qu'il en a en UE 20.000 et 60.000 aux États-Unis).

7. Si le cadre juridique de la Convention de 1990 reste important pour renforcer l'exercice des droits civils des travailleurs migrants et le jeu du DIP, inversement, le DIP pourrait appuyer le bon déroulement d'une forme de migration déjà pratiquée dans plusieurs parties du monde et préconisée par la Commission mondiale sur les migrations internationales créée par le SG de l'ONU dans son rapport de 2005, à savoir la migration temporaire (ou, lorsqu'elle se répète, circulaire).

8. La migration temporaire, notamment dans la mesure où elle évite le « *brain drain* » vers les pays d'accueil, peut bénéficier tant aux pays d'accueil temporaire qu'aux pays d'origine. Plusieurs traités bilatéraux sont déjà en place encadrant cette forme de migration, par exemple entre l'Espagne et certains États latino-américains et entre la France et certains pays africains. Ils établissent notamment un système de coopération pour mettre en œuvre des programmes de migration temporaire accordés entre États d'origine et d'accueil, afin de préparer les migrants avant leur

départ et en vue de leur retour et de leur réintégration dans le pays d'origine. Ils peuvent s'étendre également à des programmes pour des étudiants ou stagiaires.

9. L'UE pourrait prendre l'initiative pour une négociation au niveau mondial afin de créer un système multilatéral et mondial de coopération transfrontalière directe entre autorités centrales administratives encadrant la migration temporaire et circulaire. Un tel instrument ne remplacerait pas la Convention de 1990, mais constituerait un complément, plus axé sur la coopération, de celle-ci.

10. Un tel système pourrait également réguler l'accréditation et la supervision des intermédiaires de la migration internationale (cf. Convention de La Haye Adoption 1993, Articles 9-13), faciliter le transfert facile, sûr et pas cher des fonds envoyés par les migrants internationaux (cf. Convention de La Haye sur le recouvrement des aliments 2007, Article 35), et établir des mécanismes de suivi du fonctionnement de la Convention, par réunions périodiques d'autorités centrales. L'idée a déjà été discutée au sein de la Conférence de La Haye, mais n'y a pas encore reçu l'appui général et ne figure, pour l'instant, plus sur son ordre du jour. L'idée a également été récemment appuyée en doctrine (v. par exemple A. Bucher, « La migration de l'état civil », in Perm. Bureau of The Hague Conference on Private International Law, *A commitment to Private International Law* (2013), 100-112, et S. Corneloup, « Can Private International Law Contribute to Global Migration Governance », in H. Muir Watt et D.P. Fernández Arroyo, *Private International Law and Global Governance* (2014), 301-317 ; mais il faudrait, surtout dans un premier temps, éviter de surcharger les négociations avec trop de desiderata sur le plan des droits subjectifs – l'accent devrait être mis sur l'amélioration et la coordination des procédures et la coopération direct entre autorités transfrontalière).

III. Action éventuelle du GEDIP

Au vu de l'actualité de ces questions, et de leur importance pour les travaux du GEDIP, je crois que le GEDIP pourrait avoir un intérêt à discuter de ces questions. Il est vrai qu'il ne s'agit pas tellement d'un projet législatif, mais surtout d'un rappel de principes et éventuellement d'un appel à l'action de l'UE et ses États membres, en résumé :

Concernant les demandeurs d'asile et des réfugiés: un rappel –

du principe que les autorités des États membres sur le territoire duquel un enfant ou adulte vulnérable, réfugié ou internationalement déplacé par suite de troubles prévalant dans son pays, est présent, sont compétentes, du fait de la présence de cette personne sur le territoire, pour prendre des mesures de protection de la personne ou de ses biens.

Concernant les migrants : une action visant –

(a) à entamer d'urgence une étude commune (de l'UE et ses États membres) de la *Convention des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille* (1990) en vue d'identifier les obstacles ayant empêché les États membres de signer et ratifier cet instrument et de recommander les conditions, y compris les réserves éventuelles, qui pourraient les permettre à procéder à sa signature et sa ratification ;

(b) à prendre une initiative conjointe pour encourager les États d'où proviennent les enfants migrants (non-accompagnés) n'ayant pas encore signé et ratifié la *Convention de La Haye sur la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants* (1996) à procéder à sa signature, ratification ou adhésion dans les meilleurs délais ;

(c) à prendre l'initiative conjointe pour une négociation au niveau mondial avec des États tiers concernés afin de créer un système multilatéral et mondial de coopération transfrontalière directe entre autorités administratives en vue d'encadrer la migration temporaire et circulaire. Cet instrument devrait également réguler l'accréditation et la supervision des intermédiaires de la migration internationale, faciliter le transfert facile sûr et pas cher des fonds envoyés par les migrants internationaux et établir des mécanismes de suivi du fonctionnement de la Convention, par réunions périodiques d'autorités.

Voilà quelques réflexions qui pourraient, je l'espère, inspirer un bref premier échange de vue lors de notre prochaine réunion à Luxembourg.

En me réjouissant de vous revoir bientôt,

Hans van Loon