

# **Training of Lawyers on the European Law relating to Immigration and Asylum (TRALIM 2)**



The project is co-financed with the support of the European Union's Justice programme

# Diversité des réponses nationales à la crise migratoire européenne



#TRALIM 2

- I. La crise migratoire de 2015 a mis à rude épreuve la cohésion européenne
  - De fait, une politique commune de l'immigration ne va pas de soi.
- II. La crise migratoire a provoqué une forte polarisation est-ouest et nord-sud des Etats membres,
- III. Pourtant, au-delà des divergences, on observe une convergence forte, en particulier dans la recherche d'une réduction de l'attractivité des système nationaux à l'égard des migrants.

# Des positionnements structurellement différents des Etats membres

- Trois sortes d'Etats membres: d'entrée, de destination ou pas concernés
- **A la veille de la crise migratoire, Italie et Grèce, principaux pays de transit**
  - Car proximité géographique avec la Tunisie, la Libye et la Turquie
  - Difficulté du contrôle de la frontière maritime
  - Pourtant, en 2012, sur un total de 332 000 demandes d'asile dans l'ensemble de l'UE, l'Italie n'en comptait que 15 700, et la Grèce ... 9 575!
  - => Ces deux pays se comportaient comme des pays de transit, contrairement aux dispositions du règlement Dublin
  - Déjà, en 2011, pendant les printemps arabes, les autorités italiennes avaient délivré des visas permettant circulation dans l'UE
  - la Grèce en crise économique depuis 2009 exemptée de transferts Dublin par CEDH et CJUE en 2011

# Allemagne, France, Suède, Royaume-Uni, et Belgique, principaux pays de destination

- raisons liées à leur histoire coloniale, et à leur richesse économique=>
- en 2012 concentrent plus de deux tiers des demandes d'asile de l'UE
- 332 000 demandes d'asile, 77 500 étaient déposées en Allemagne (23% du total), 60 500 en France, 44 000 en Suède et 28 000 au Royaume Uni et en Belgique
- **Les autres pays sont globalement situés en dehors des flux migratoires**
- en 2012 entre 75 (Estonie) et 955 (Irlande) demandes d'asile
- 1 385 (Bulgarie) à 10 750 (Pologne)

# Diversité structurelle des politiques migratoires

- **Asile**
- Listes de pays dits « d'origine sûr », dans une dizaine d'EM qui varient beaucoup selon les Etats membres
- Accès au marché du travail pour les demandeurs d'asile
  - exclue en Irlande (prise en charge « en nature »)
  - Immédiat au Royaume-Uni
  - 9 mois en France
- Taux d'admission à une protection internationale varie énormément
  - 40% dans l'UE,
  - 94% en Bulgarie, mais 9% en Hongrie et 22% en France

# Diversité des politiques d'immigration économique

- **Politiques fondées sur l'offre** prennent parfois la forme de systèmes à points, qui permettent de sélectionner des migrants en fonction des compétences qu'ils proposent: Allemagne, Irlande, immigration « choisie » en France
- **Politiques fondées sur la demande** des entreprises débouchent, après examen de la situation locale du marché du travail
  - quotas par métier ou de quotas globaux
  - Espagne, au Portugal, en Italie, en Pologne
- Difficulté de politique d'immigration économique commune car but:
  - protéger le marché national de l'emploi dans les secteurs où il est fragile,
  - Attirer des migrants hautement qualifiés

# Diversité des politiques d'intégration

- **Politiques assimilationnistes:** France: prise en compte des spécificités culturelles (carrés musulmans dans les cimetières) mais exigence d'assimilation républicaine (laïcité, contrat d'accueil et d'intégration)
- **Multiculturalisme:** en Allemagne (Gastarbeiter), au Royaume Uni, même si évolutions récentes
- => A la veille de la crise migratoire de 2015,
  - les migrations constituent un phénomène transnational qu'aucun État membre pris individuellement n'est en mesure de traiter seul,
  - Mais il existe des asymétries entre les États membres destinataires des migrants, les pays de transit et ceux qui sont beaucoup moins affectés par les migrations

# Avec la crise migratoire de 2015 : polarisations et convergences

- **La crise de 2015 a aggravé les asymétries migratoires préexistantes**
- Augmentation des écarts dans la répartition des flux entre les Etats membres
  - 11 370 demandes d'asile en Grèce qui a vu passer 885 000 migrants, 83 000 en IT qui a vue passer 182 000 migrants
  - Mais 441 000 en Allemagne (contre 77 000 en 2012), soit 35% du total,
  - 156 000 en Suède (contre 43 000 en 2012),
  - 85 000 en Autriche (contre 17 000 en 2012),
  - 70 000 en France (contre 60 000 en 2012)
  - ET 140 demandes d'asile en Croatie et 330 en Lettonie

# Des tensions avivées entre Etats membres

- **Opposition « nord-sud » sur la question du contrôle des frontières**
  - **Pays de 1<sup>ère</sup> entrée** laissent passer migrants jusqu'à ce qu'ils soient menacés d'exclusion de l'espace Schengen et rechignent à mettre en place hotspots
  - **Etats de destinations** favorables à un mécanisme européen de répartition en temps de crise des demandeurs d'asile en besoin de protection
  - **Mais pays de destination** (Allemagne, Suède, Autriche, France- auxquels se sont ajoutés le Danemark (de 14 à 20 000 demandes d'asile entre 2014 et 2015) et la Norvège, qui avait vu tripler sa demande d'asile en une année (30 500 en 2015) veulent réintroduction des contrôles aux frontières intérieures
  - Or, pour pays de 1<sup>ère</sup> entrée, libre circulation dans espace Schengen est le principal outil de solidarité (forcée)

# Opposition « est-ouest » sur un mécanisme de répartition des demandeurs d'asile

- **Pays de première entrée** (Italie, Grèce, mais aussi Malte, Chypre) demandent un mécanisme obligatoire et automatique de répartition des migrants, pas forcément seulement en temps de crise
- **Groupe de Visegrad** (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie), +(Autriche) se montre hostiles à la répartition des migrants
  - Défendent homogénéité de leur société
  - Protection de leur souveraineté récemment reconquise: Hongrie, bien qu'elle ait enregistré 174 000 demandes d'asile en 2015, refuse relocalisation
  - Demandent externalisation traitement des questions migratoires
  - Hongrie, Slovaquie, Pologne, ont contesté – en vain- devant la CJUE la décision de relocalisation de 2015, et,
  - Depuis juin 2017, Hongrie, Pologne et la République tchèque font l'objet d'un recours en manquement devant la CJUE pour non-respect de ses obligations au titre des décisions de relocalisation des 14 et 22 septembre 2015.
  - Exacerbation des oppositions après arrivée nouveau gouvernement en Italie (fermeture ports)
  - Perte d'influence de France et Allemagne sur pays du Sud et de l'Est d'UE

# Convergences des Etats membres pour réduire les droits des migrants et externaliser la politique migratoire européenne

- **Réduction des droits afin de réduire l'attractivité des systèmes d'asile**
  - Réduction durée des cartes de séjour (Autriche, Danemark, Suède),
  - Regroupement familial plus difficile (Allemagne, Danemark, Finlande, Suède),
  - Réduction des allocations versées (Danemark, Finlande) ;
  - Plafonnement de l'accueil en cas de crise de leur système d'accueil (Allemagne, Autriche, Danemark, Hongrie, Pologne)
- **Externalisation**
  - Contrôle des frontières extérieures, même si difficulté avec Corps européen de garde frontière
  - Politique de retour
  - Réduction des droits des migrants et demandeurs d'asile notamment dans régime d'asile européen commun (sanctions mouvements secondaires et réduction des délais procéduraux)

# Immigration/Asile

## Le cadre de la politique européenne



# 2 traités clés

## ➤ Le traité d'Amsterdam (1<sup>er</sup> mai 1999)

➔➔ **communautarisation** des questions JAI (asile + migration)

➔ asile et migration ne relèvent plus de la seule souveraineté nationale

➔ les EM doivent **transposer les directives** dans la législation nationale

➔ les EM doivent **appliquer directement les règlements**

Conseil européen de Tampere (15-16 octobre 1999)

➔➔ une « *Union de liberté, de sécurité et de justice (...)*

*..... qui ne doit toutefois pas être considérée  
comme une prérogative des seuls citoyens de l'UE*

## ➤ Le traité de Lisbonne (1<sup>er</sup> décembre 2009)

➔➔ PE devient **co-législateur** avec le Conseil

Le programme de Stockholm (11 décembre 2009)

➔➔ « *Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens* »



# Les premiers textes

→→ **20 juillet 2002** - Directive du Conseil : normes minimales pour l'octroi d'une **protection temporaire** en cas d'afflux massif de personnes déplacées

→→ **22 septembre 2003** - Directive du Conseil : **droit au regroupement familial**

## →→ **Lutte contre la migration irrégulière**

- 28 novembre 2002 - Directive du Conseil : définition commune de l'infraction d'**aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers** (« facilitation »)
- 28 novembre 2002 - Décision-cadre du Conseil JAI : **sanctions pénales**
- 29 avril 2004 – Directive du Conseil : octroi d'un **titre de séjour aux victimes de traite ou de trafic illicite** qui coopèrent avec les autorités compétentes

## →→ **1<sup>er</sup> « paquet » asile européen (2000-2005) :**

- 3 directives** : accueil, qualification, procédure (+ prot° temporaire)
- 2 règlements** : Eurodac, Dublin II
- 1 fonds** : FER



# Une communautarisation .... de façade

- ← législations transposées a minima
- ← disparités des systèmes nationaux
- ➔ fortes inégalités de traitement des DA selon les pays d'accueil

« ... la réponse apportée aux demandeurs d'asile et les garanties qui leur sont offertes varient considérablement d'un État membre à l'autre, les chances de bénéficier d'une protection dépendant fortement de l'État membre qui examine la demande d'asile. » (la Commission)

« ... L'absence d'harmonisation crée de sérieux dysfonctionnements. Il y a le risque d'un droit d'asile à la carte » (HCR, A. Guterres, oct. 2009 )

**Taux de reconnaissance** (Eurostat pour 2008)

**UE : 26,7%** (pour 193 690)

Grèce : **1,2%** (29 460)

France : **16,2 %** (31 765)

Suède : **26,5%** (29 545)

Luxem. : **38,1%** ( 485)

Allemagne : **43,- %** (20 215)

Malte : **52,5 %** (2 685)



# 1<sup>er</sup> décembre 2009 : PE co-législateur

→→ 16 décembre 2008 : adoption de la directive « Retour » (transp° 24.12.2010)

**Objectif** : améliorer l'efficacité de la politique des retours

→→ 7-8 juillet 2008 – Conseil → « *Pacte européen sur l'immigration et l'asile : bâtir une Europe de l'asile* »

→→ 2008-2013 : Refonte complète du « paquet asile » « RAEC 2 »

**2008**

**2015**

4 directives



5 directives

2 règlements



2 règlements

1 Fonds



1 Fonds + 1 Programme



1 Agence de régulation



# Quelques « obsessions » du RAEC 2

- Le shopping asile
  - Les demandes multiples
  - Les demandes « indues » :
    - Pays d'origine sûr
    - Pays tiers sûr
    - Premier pays d'asile
    - Asile interne (protection à l'intérieur du pays)
- ← Dublin
- ← Eurodac
- Procédures accélérées
- Recours non suspensif



# Glissements conceptuels et bricolages de la politique européenne



# Banalisation de la détention

## → la directive « Retour »

Objectif : « *pour préparer le retour ou procéder à l'éloignement et si l'application de mesures moins coercitives ne suffirait pas* »

Mais ..... limitée et subordonnée « *au respect du principe de proportionnalité* »

→ Max 6 mois

## → le nouveau « paquet » asile

- Pour l'essentiel, dans **la directive accueil**, mais aussi le **règlement Dublin**, la **directive « procédures »** (zones d'attente...)
- **Objectif : cadrer l'usage extensif de la rétention par les États membres** « *afin d'éviter qu'elle ne soit arbitraire et de garantir le respect des droits fondamentaux dans tous les cas* ».



# Les motifs de la rétention des DA

(directive accueil)

**Un demandeur ne peut être placé en rétention que**

- a) pour établir ou vérifier son identité ou sa nationalité;
- b) pour **déterminer les éléments sur lesquels se fonde la demande de protection internationale** qui ne pourraient pas être obtenus sans un placement en rétention, en particulier lorsqu'il y a **risque de fuite** du demandeur
- c) pour statuer, dans le cadre d'une procédure, sur le **droit d'entrer sur le territoire** ;
- d) lorsque le demandeur est placé en rétention dans le cadre d'une **procédure de retour (...)**, *s'il existe des motifs raisonnables de penser que le demandeur a présenté la demande de protection internationale à seule fin de retarder ou d'empêcher l'exécution de la décision de retour;*
- e) lorsque la protection de **la sécurité nationale** ou de l'ordre public l'exige;
- f) conformément à l'article 28 du règlement **Dublin III** (« **risque de fuite** »)



# Limites concédées à la rétention des DA

- « Nul ne doit être placé en rétention au seul **motif** qu'il demande une protection internationale »
- « Mesure de **dernier ressort** et après qu'il a été établi que d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être appliquées efficacement »
- Mesure **individualisée**
- Mais .... s'applique aussi aux **enfants mineurs**  
et aux **personnes vulnérables**
- ... à des **situations très diverses** (rétention, zone d'attente, etc.)



# Le risque de fuite

➔ **Directive Retour** : *le fait qu'il existe des raisons, dans un cas particulier et sur la base de critères objectifs définis par la loi, de penser qu'un ressortissant d'un pays tiers faisant l'objet de procédures de retour peut prendre la fuite*

➔ **Dublin III** : *dans un cas individuel, l'existence de raisons, fondées sur des critères objectifs définis par la loi, de craindre la fuite d'un demandeur, un ressortissant de pays tiers ou un apatride qui fait l'objet d'une procédure de transfert.*

➔➔ ..... par extension

➔ originaires/arrivants de POS, PTS, 1<sup>er</sup> pays d'asile

➔ mouvements secondaires hors 1<sup>er</sup> pays d'arrivée (« shopping »)



# Risque/fuite dans le projet directive accueil

**Définition** : l'existence, dans un cas particulier, de **raisons de croire qu'un demandeur pourrait** prendre la fuite, fondées sur des **critères objectifs définis par le droit national**;

## Mesures

- S'il existe des **raisons de craindre la fuite d'un demandeur**, l'État membre *devrait* exiger qu'il se présente aux autorités compétentes aussi fréquemment que nécessaire pour s'assurer qu'il ne prenne pas la fuite.
- Pour dissuader les demandeurs de fuir, les États membres devraient en outre pouvoir octroyer **les conditions matérielles d'accueil**, lorsqu'un demandeur y a droit, **uniquement en nature**
- **Assignment** à une résidence / une zone géographique
- **Mais** .... il doit exister **un risque avéré de fuite pour que le demandeur puisse être placé en rétention.**

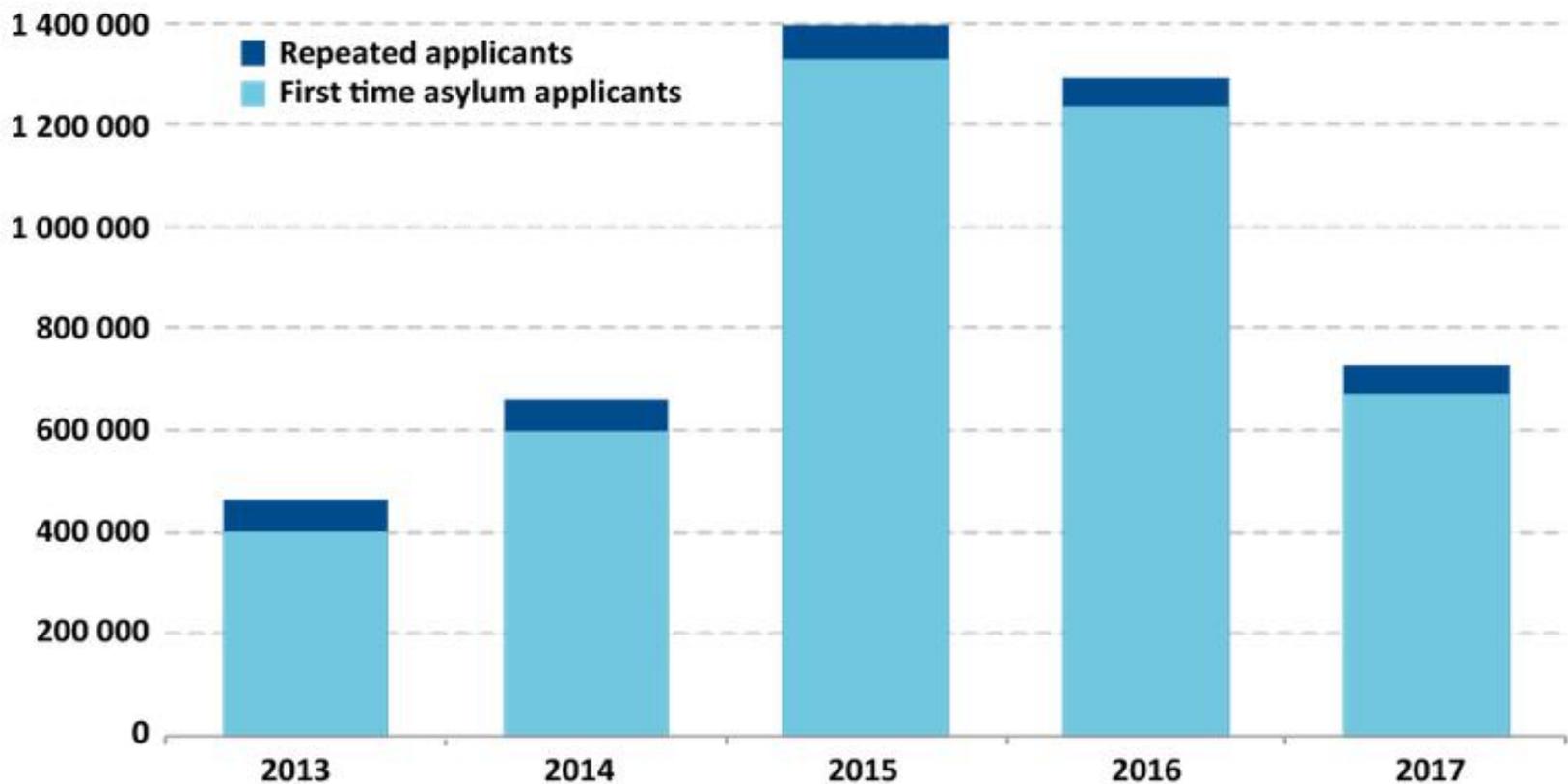


# Le nouveau RAEC (2) à l'épreuve de son efficacité

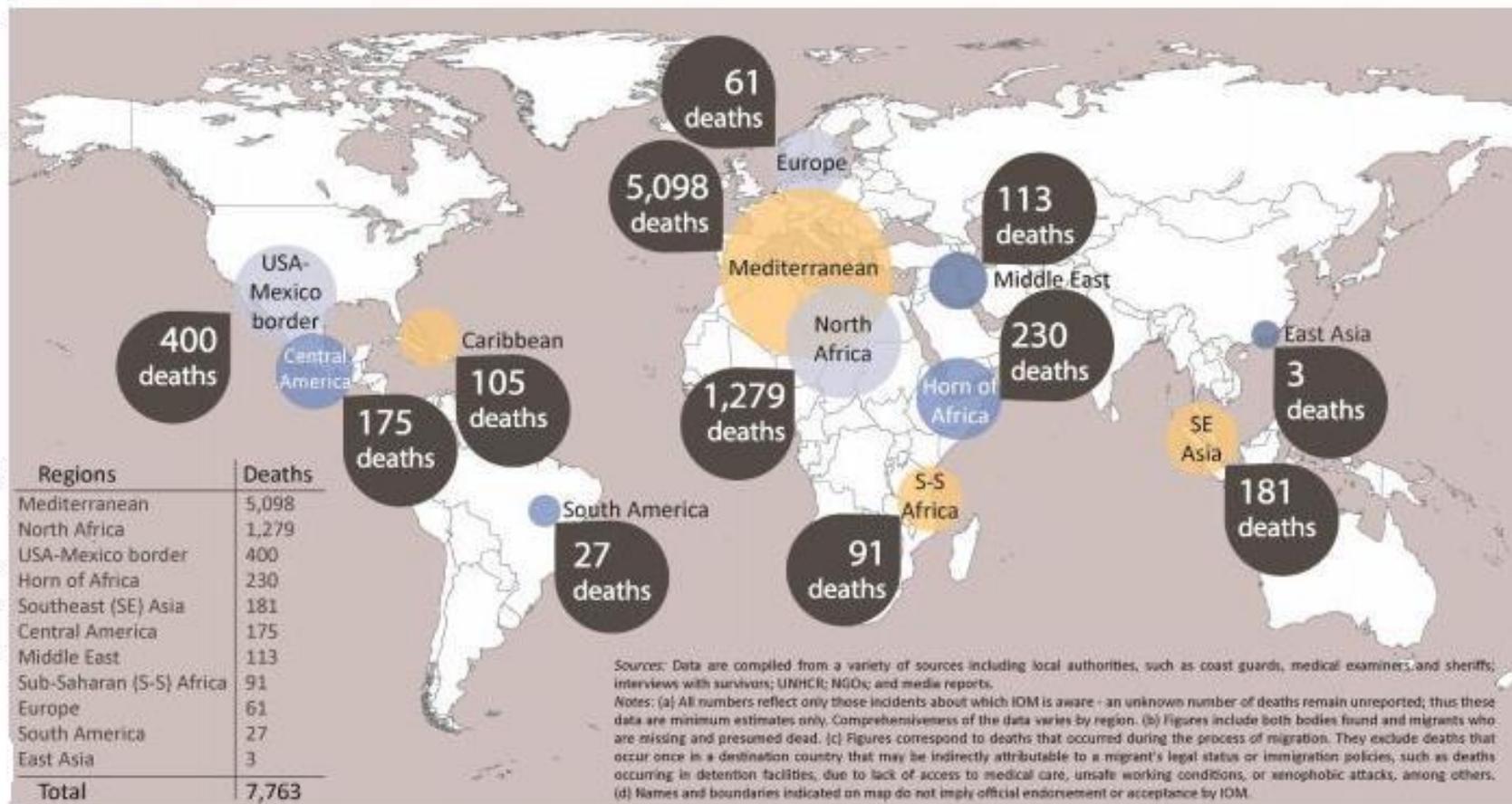


# La « crise »

Applicants for international protection in the EU+, by type <sup>(113)</sup>



## Migrant deaths worldwide in 2016



Source: Missing Migrants Project, 2017.



- **Dublin** explose (mécanisme d'urgence ???????)

L'Allemagne ne respecte plus le règlement Dublin

- **Schengen** explose

L'Allemagne ferme sa frontière avec l'Autriche

- Suivent + de **20 décisions de fermeture des frontières intérieures**  
+ instauration de **quotas d'entrées**

**Programme de relocalisation ( 160 000 places)** – sept. 2015

→ création de **hotspots**

**Accord UE-Turquie** (16 mars 2016)

« **Partenariat** » avec les **pays tiers** → **contenir les migrants hors de l'UE**  
→ **renforcer la politique de retour**



# D'un RAEC (2) ... l'autre (RAEC 3)

→ sept. 2015 : 40 procédures en manquement

→ Févr. 2016 : 14 .....

→ 4 mai 2016 : « Vers un régime d'asile européen commun efficace, durable et équitable »

- Les directives procédure et qualification transformées en **règlements**
- Le Bureau européen d'appui → « **agence** » de l'asile
- **Dublin IV** = pilier du système |
  - frontière renforcée
  - pays d'arrivée garantit la recevabilité des demandes (PTS, POS, ...)
  - mécanisme d'équité (entre EM) → relocalisation
- **La réinstallation** = **le** moyen « sûr » d'accéder au territoire
- **Un corps européen de garde-côtes et garde-frontières renforcé**



# Reporter la frontière bien au-delà de l'UE

- ➔ **Accélérer la signature d'accords de partenariats**  
+ plateformes de débarquement
- ➔ **Renforcer la lutte contre migrants irréguliers**  
(mai 2018 : projet de règlement OLI)
- ➔ **Réviser la directive retour (12 sept. 2018)**



The background of the slide features a silhouette of a family—a man, a woman, and two children—standing behind a fence made of multiple layers of circular barbed wire. The scene is set against a cloudy, overcast sky, with the ground appearing to be grass. The overall mood is somber and evocative of migration or displacement.

# Training of Lawyers on the European Law relating to Immigration and Asylum (TRALIM 2)



The project is co-financed with the support of the European Union's Justice programme



**Marcin Górski**

Dr., associate professor, Department of European Constitutional Law

University of Łódź (Poland)

Attorney-at-law, member of the Human Rights Committee

National Bar of Attorneys-at-law

m.gorski@uml.lodz.pl

# Immigration and asylum law in Poland

## Selected issues addressed in the case-law



## Asylum in Poland

### Statistics

Few applications (3000; 0,2% of the Poland's population)  
75% of rejections

### Legal framework in national law

Law of 13<sup>th</sup> June 2003 on affording protection to foreigners in the territory of the Republic of Poland

### General legal framework

Direct applicability and primacy of international law  
Supremacy of EU law

**General political background:** „immigrants are dangerous because they bring illnesses and parasites likely to infect the Polish population”



## Definition of refugee

a third-country national who, owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, political opinion or membership of a particular social group, is outside the country of nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself or herself of the protection of that country

Case law:

- practice of identification of persecution in the country of origin
- state-sponsored criminal activities



## **Women**

Problem of identification of sexual violence as persecution

## **LGBT persons**

Level of severity required to identify persecution  
Different cultural background  
Sexual orientation as a matter of choice



#TRALIM 2

## **Children**

placing children in guarded foreigners' centres



#TRALIM 2

# **Training of Lawyers on the European Law relating to Immigration and Asylum (TRALIM 2)**

**Ireland: Asylum and Immigration Law: An Overview of Key Recent  
Developments**

**Rome Seminar 30<sup>th</sup> January 2019**

**Presenter: Catherine Cosgrave, Immigrant Council of Ireland  
Independent Law Centre**



The project is co-financed with the support of the European Union's Justice programme



# **International Protection in Ireland : An Overview**

**International Protection Act 2015, replaced Refugee Act 1996 (as amended)  
- Legislative framework introducing a Single Protection Procedure**

**International Protection Office  
International Protection Appeals Tribunal  
Civil legal aid**

**Some Key Provisions:**

**S.39(5) – no decision within 6 months**

**S. 49 permission to remain**

**S. 58 – vulnerability and best interests of children**



## **Recent Developments and Case Law**

**European Union (Subsidiary Protection) Regulations 2017 S.I. 409/2017**

**Case C-429/15 E.D. v Minister for Justice and Equality**

**Irish Court of Appeal E.D. V. Minister for Justice [2017] IECA 20**

**European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018 S.I. 2013/2018**

**Irish Supreme Court NHV v Minister for Justice and Equality [2017] IESC 35**

**Complete ban on asylum seekers working was deemed in principle to be unconstitutional**

**I.X v. International Protection Office and Ors. [2019] IEHC 21**

**Investigative function of IPO & assistance of external panel member**



## **Recent Developments and Case Law contd.**

**Case C-661/17 MA, SA & AZ v IPAT**

**Article 17 Discretionary Clause Dublin III Regulations**

**Implications of Article 50 notice of intention to withdraw from EU**

**Joined cases:**

**K.S (Pakistan) v IPAT, Minister for Justice and Equality & Ors 2018/769/JR**

**M.H.K (Bangladesh) v IPAT, Minister for Justice and Equality & Ors 2018/927/JR**

**High Court of Ireland reference to CJEU on 25/03/2019**

**Issue: whether applicant who is liable to transfer under Dublin Regulations are entitled to access labour market**



## **Protection Family Reunification**

**Section 18 Refugee Act 1996 (as amended) replaced by ss. 56-7 International Protection Act 2015**

**Issues arising:**

**Definition of qualifying family members**

**Applications within 12 months**

**Aged under 18 years old**

**Note: Opposition has introduced International Protection (Amendment) Bill 2017 but needs to be passed by Government**



## Protection Family Reunification contd.

### Issues for Unaccompanied Minors

- Ageing out - C550/16 A.S. v State Secretary of Security and Justice, the Netherlands [2018]
- S. 58 – vulnerability and best interests of children (AH v Minister for Justice JR 2018)
- Delay / Inconsistency
- Family tracing and contact only re-established after 12 months (Egiazorova v Minister for Justice JR 2018 and I.I. (a minor) v Minister for Justice JR 2019)



## **Irish Immigration Law: An Overview**

### **Piecemeal Development of Primary and Secondary Legislation**

#### **Principal Legislation**

- **Immigration Act 1999**
- **Illegal Immigrants (Trafficking Act) 2000**
- **Immigration Act 2003**
- **Immigration Act 2004**

**Regulation of entry to the State, removal and deportation from the State**

**Permission to reside and renewal of residence permission a matter of Ministerial discretion**



**Permission to reside and renewal of residence permission a matter of Ministerial discretion**

**Does not participate in relevant EU Directives**

**Administrative schemes dealing with specific issues, for example:**

- **Spouse/partner of Irish national**
- **Parent of Irish citizen child**
- **Long-Term Residence**
- **International Humanitarian Access Programme**
- **Special Scheme for International Students**



**Family Life – Ireland does not participate in the EU Family Reunification Directive  
2003/86/EC**

**INIS Family Reunification Policy Document 2016**

**Article 8 ECHR – section 3 European Convention of Human Rights Act 2003**

**Irish Supreme Court Cases of Luximon and Balchand v Minister for Justice and Equality  
[2018] IESC 24**



**Thank you!**

**Contact details:**

**Catherine Cosgrave  
Managing Solicitor  
Immigrant Council of Ireland Independent Law Centre  
2 Saint Andrew Street  
Dublin 2**

**[www.immigrantcouncil.ie](http://www.immigrantcouncil.ie)**

**Twitter: @cscosgrave**

**Email: [catherine@immigrantcouncil.ie](mailto:catherine@immigrantcouncil.ie)**