

L'externalisation des politiques d'immigration et d'asile de l'UE

Contexte

Pour tenir les exilé-e-s au plus loin de l'espace de l'Union européenne, celle-ci poursuit sa politique d'externalisation, entamée au début des années 2000. A travers cette politique l'UE cherche à sous-traiter la gestion des mouvements migratoires aux pays dits tiers (d'origine ou de transit), sans se soucier des conséquences qu'elle comporte sur les personnes migrantes.

A coup de subsides, l'UE et ses États membres se déchargent ainsi sur des pays non-européens des obligations qui leur incombent en vertu des conventions internationales qu'ils ont ratifiées. L'objectif est double : faciliter les renvois forcés et tarir à la source les mouvements migratoires. Cela comprend la négociation avec les pays d'origine/de transit le retour des migrant-e-s, mais aussi la multiplication des entraves pour empêcher leur arrivée à destination, voire leur départ.

L'UE a ainsi multiplié les cadres de coopération multilatérale : Cotonou en 2000, les processus de Rabat en 2006 avec les pays d'Afrique de l'Ouest et de Khartoum en 2014 avec les pays de la Corne d'Afrique, les sommets euro-africains (dont le dernier est celui tenu à La Valette (Malte) en 2015 et la création d'un Fonds fiduciaire pour l'Afrique afin de « lutter contre les causes profondes des migrations ») ou bilatérale (entre l'UE et/ou ses États membres et les pays dits tiers concernés).

I. Le concept d'externalisation

C'est le fait pour l'Union européenne de :

- reporter hors de son territoire les procédures relatives aux contrôles de ses frontières (externalisation/délocalisation)
- faire endosser à des pays « tiers » tout ou partie de la responsabilité d'une série de tâches qui lui incombent en vertu de ses engagements internationaux (externalisation/déresponsabilisation) :

II. Les outils de l'externalisation

➤ **Les outils opérationnels**

1. La politique de visas

La politique de visas, de plus en plus sophistiquée et restrictive, délocalisation les frontières des pays membres de l'UE aux consulats et ambassades.

Le fichage est désormais systématique à travers le recueillement et enregistrement des données biométriques de chaque personne qui présente une demande de visa. Depuis 2011, ces données, ainsi que les empreintes digitales et la photographie de la personne qui fait une demande de visa sont intégrées dans le système européen d'identification des visas (SIV).

2. Les agents de liaison européens

Après les **officiers de liaison immigration** (OLI) envoyés par les États membres dans les pays dits tiers (d'origine ou de transit) pour faciliter les échanges d'information sur les flux de migration irrégulière et les itinéraires empruntés, il y a également les **officiers de liaison aériens**, affectés dans les aéroports étrangers afin d'effectuer des contrôles, en sus de ceux effectués par les autorités du pays dit tiers, lors de l'embarquement d'un vol pour l'Europe. Depuis 2017, des **officiers de liaison de l'agence européenne Frontex** ont été déployés

en Turquie (Ankara), en Serbie (Belgrade) et au Niger (Niamey), chargés de contrôler ces frontières et d'en analyser les « risques migratoires » pour le compte de l'UE.

3. Les interceptions maritimes

- *Frontex* : il est prévu en 2019 un nouveau renforcement du mandat et des moyens (humains, techniques, financiers) de l'agence, en vue de sécuriser davantage les frontières européennes et de dissuader plus efficacement les migrant·e·s et les personnes en quête de protection d'y accéder. Or, loin de permettre de sauver de vies, l'agence Frontex a entraîné des risques supplémentaires pour les personnes en migration. Ses opérations de contrôle contribuent à dévier les routes migratoires, de plus en plus dangereuses et mortifères, et à bloquer les personnes qui désirent rejoindre l'UE toujours plus loin de la frontière, les exposant à des violations des droits dans des pays qu'elles ne peuvent pas quitter. Depuis sa création, Frontex exerce ses activités à l'abri de tout contrôle indépendant, sans qu'il existe un mécanisme efficace permettant d'engager sa responsabilité en cas de violation des droits humains.
- Les « pull back » en mer : les pays partenaires de l'UE afin d'instaurer des contrôles migratoires, en échange de contreparties financières.
- Du côté de la Méditerranée, alors que l'Italie ferme ses ports aux bateaux de secours, la Libye voit ses capacités d'intervention exploser, grâce au soutien financier et logistique de l'UE et de ses États membres, et en premier lieu de l'Italie. Alors que la Libye n'est en aucun cas un lieu sûr, elle se dote alors d'une zone de recherche et de sauvetage (SAR) et d'un centre de coordination pour les sauvetages maritimes. Les garde-côtes – lorsqu'ils répondent aux appels de détresse – procèdent à des interceptions maritimes brutales, mettant en danger la vie des personnes alors qu'ils sont censés leur venir en aide et les sauver de la noyade. Ces personnes sont retournées à leur point de départ, enfermées dans des camps, dans des conditions inhumaines et indignes, dans un contexte de guerre civile.
- Le même transfert de responsabilités opère en Espagne – redevenu en 2018 premier pays d'arrivée du fait des voies bloquées en Italie (*Memorandum of understanding* Italie/Libye, 2017) et en Grèce (accord UE/Turquie, 2016). Son voisin marocain est incité à exercer son rôle de gendarme de l'Europe et à davantage protéger les frontières espagnoles pour tenir à distance les migrant·e·s jugés indésirables. Selon une stratégie inédite pour « réduire la pression migratoire », le *Salvamento Marítimo* espagnol pourra désormais débarquer dans les ports marocains une partie des migrant·e·s secouru·e·s, dans de véritables opérations de refoulement, absolument contraires au droit européen et international. L'UE souhaite aller plus loin encore, en instaurant des « plateformes de débarquement régionales » dans les pays d'Afrique du Nord pour trier les exilé·e·s en amont des eaux et du territoire européens. Face au refus (provisoire?) de la Tunisie, le Maroc et l'Algérie, la Commission y a temporairement renoncé affirmant que ces plateformes ne sont plus à l'ordre du jour et « n'auraient jamais dû l'être »¹. Ce renoncement a été de courte durée : l'institution européenne annonce la conclusion d'« arrangements régionaux » pour endiguer les mouvements migratoires vers le Nord, dont l'Égypte pourrait être une excellente alliée.

➤ Les outils politiques – les accords avec les pays dits tiers

De nombreux accords pour entraver les mouvements migratoires ont été conclus entre l'UE et de pays « tiers », de façon formelle (les accords communautaires de réadmission) ou informelle (Turquie, Libye, Afghanistan, Niger).

¹ <http://news.trust.org/item/20181026131801-1t7he/>

1. Les accords informels

Après dix-sept accords de réadmission signés entre l'UE et les pays « tiers », auxquels s'ajoutent de nombreux accords bilatéraux, nous assistons à une évolution de la forme juridique choisie par l'UE de ces accords. D'accords de réadmission « formels » adoptés selon les règles fixées par les traités, on passe à des « déclarations », « arrangements » ou encore « des dispositifs de réadmission » qui contiennent « des dispositions opérationnelles détaillées », avec pour objectif, la recherche « des solutions pratiques aux problèmes »².

✓ **Déclaration UE-Turquie (mars 2016) :**

Une des illustrations de cette nouvelle forme de réadmission est l'accord entre l'Union européenne et la Turquie, présenté comme une « déclaration commune », adoptée le 18 mars 2016. Celle-ci prévoit le renvoi vers la Turquie de toutes les personnes en migration arrivées sur les îles grecques à partir du 20 mars 2016, y compris les demandeurs d'asile pour qui la Turquie a été considérée comme un pays tiers sûr. Pour chaque Syrien renvoyé en Turquie, un autre Syrien est censé être réinstallé en Europe depuis la Turquie (principe du « un pour un »). Par ailleurs, la Turquie doit veiller à prévenir l'ouverture de nouvelles routes migratoires vers l'Europe depuis son territoire. En échange, l'Europe s'engage à financer l'accueil des réfugiés syriens en Turquie (6 milliards d'euros pour la « facilité en faveur des réfugiés en Turquie »), accélère la libéralisation du régime des visas pour les ressortissants turcs et ouvre de nouveaux chapitres de négociations dans le processus d'adhésion de la Turquie à l'UE.

Cette déclaration, rendue publique par un simple communiqué de presse du Conseil européen, annonce une coopération ambitieuse avec le voisin turc, visant à « démanteler le modèle économique des passeurs et offrir aux migrant·e·s une perspective autre que celle de risquer leur vie ».

Par cette « Déclaration » du 18 mars 2016 les réfugiés sont poussés hors des frontières de l'Union, en violation du principe de non-refoulement prévu par la Convention de Genève.

Par ailleurs, en validant le renvoi vers la Turquie de tous les migrant·e·s et demandeurs d'asile dont la demande a été déclarée irrecevable, l'UE considère ce pays comme « sûr ». Or, de nombreuses ONG se sont élevées contre cette appréciation³ au regard du contexte répressif qui y prévaut (musellement et criminalisation de l'opposition politique et de toute forme de contestation, détention de journalistes, d'universitaires et de juristes assimilés à des terroristes).

Elles ont dénoncé également la violation du principe de non-refoulement⁴, et des de violences graves à l'encontre de demandeurs d'asile⁵ aux frontières de la Turquie.

✓ **Memorandum of understanding Italie-Libye (février 2017)**

Un *Memorandum of understanding* entre l'Italie et la Libye est adopté le 2 février 2017 afin d'assurer un soutien logistique (fourniture d'équipements : hélicoptères, moto-vedettes, etc..) et financier de l'Italie et de l'UE aux garde-côtes libyens. En échange, ces derniers doivent procéder aux opérations d'interceptions maritimes. Quelque temps avant la signature de ce mémorandum, le parlement italien adoptait, le 11 décembre 2016, la loi sur le budget de l'État pour l'exercice 2017 et le budget pluriannuel pour la période triennale 2017 – 2019. Dans son article 1^{er}, paragraphe 621, il est prévu la création, dans le budget du ministère affaires étrangères et de la coopération internationale, d'un fonds doté de 200 millions d'euros, pour l'année 2017 ayant comme objectif « relancer le dialogue et la coopération avec les pays africains » désignés comme

² Commission européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil. Gérer la migration sous tous ses aspects : progrès réalisés dans le cadre de l'agenda européen en matière de migration », Bruxelles, le 4 décembre 2018, COM (2018) 798 final

³ Rapport AEDH, EuroMed Droits, FIDH, LDH : « Turquie : les droits humains sous couvre-feu », Mai 2016 – Disponible sur : <http://euromedrights.org/fr/rapport-pourquoi-la-turquie-nest-pas-un-pays-sur/>

⁴ Amnesty International : « La Turquie renvoie des réfugiés syriens en Syrie », 1^{er} avril 2016 – Disponible sur : <http://www.dw.com/fr/amnesty-la-turquie-renvoie-des-r%C3%A9fugi%C3%A9s-syriens-en-syrie/a-19158930>

⁵ Human Rights Watch : « Turquie : Des gardes-frontières ont tué et blessé des demandeurs d'asile syriens », 10 mai 2016 – Disponible sur : <https://www.hrw.org/fr/news/2016/05/10/turquie-des-gardes-frontieres-ont-tue-et-blesse-des-demandeurs-dasile-syriens>

prioritaires pour de raisons migratoires (pays de départ et /ou de transit). Par un décret 4110/47 du 28 août 2017, 2,5 millions d'euros issus de ce fonds ont été octroyés au transport et à la remise en état de vedettes de surveillances libyennes⁶.

En même temps que se ferment les ports italiens, la responsabilité du sauvetage en mer est délégué à la Libye, en proie au chaos. Les Européens persistent ainsi à coopérer avec un État failli au nom du contrôle migratoire, malgré les multiples mises en garde sur le sort des migrant·e·s tant des institutions internationales que des organisations non gouvernementales. Malgré cela, aucune mesure n'a été prise pour mettre un terme à la coopération avec la Libye.

✓ **Joint Way Forward UE-Afghanistan (octobre 2016)**

En quelques mois, la Déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016 est devenue le modèle de la politique européenne d'externalisation des frontières. Dans une communication du 7 juin 2016 (COM/2016/0385), la Commission européenne en vantait les mérites, précisant qu'elle pouvait être « *une source d'inspiration pour la coopération avec d'autres pays tiers clés et mettre en lumière les grands leviers qu'il convient d'actionner* ».

C'est ainsi qu'est conclu, sur le même modèle, l'arrangement entre l'UE et l'Afghanistan en octobre 2016, en vue de faciliter les renvois d'exilé·e·s dans ce pays en guerre. Cet accord informel ne prévoit aucune garantie spécifique sur les obligations des parties contractantes quant au respect des droits fondamentaux de personnes concernées par son application (notamment les déboutées de leur demande d'asile). Plus encore, il a largement facilité l'expulsion de milliers de personnes vers l'Afghanistan. En effet, le « *joint way forward* » permet aux pays de l'UE de programmer des vols non réguliers vers l'Afghanistan. Dans un document annexe à cet accord, non publié, figure un « plan opérationnel » où sont prévus 10 000 « retours » par an (entre les retours forcés et ceux dits « volontaires »). L'accord précise également que « *des mesures spéciales* » assureront que de groupes vulnérables (tels les mineur·es isolé·es) reçoivent « *une protection, une assistance et des soins adéquats tout au long du processus*. » Il prévoit encore l'utilisation du laissez-passer européen. La partie II de l'accord intitulée « *facilitating the return process* », stipule que tous les Afghans qui seront renvoyés vers leur pays d'origine, devront être en possession un document de voyage valide. Si la personne expulsée ne dispose pas de passeport valide, les autorités afghanes disposent de quatre semaines pour délivrer un laissez-passer consulaire. Subsidiairement, en cas de silence des autorités afghanes à l'issue du délai de quatre semaines, l'État membre d'accueil, s'il a la preuve de la nationalité de la personne, pourra délivrer un laissez-passer européen⁷.

2. Le chantage au Développement : le partenariat UE-Niger

Longtemps demeuré dans l'ombre de son voisin libyen – interlocuteur privilégié de l'UE à l'époque du colonel Kadhafi –, et en marge des négociations sur le contrôle des migrations, le Niger est aujourd'hui au centre des politiques européennes.

En échange d'une caution politique internationale et de 140 millions d'euros alloués par le Fonds fiduciaire pour l'Afrique, le Niger a comme mission principale, pour le compte de l'UE, d'endiguer les migrations intra-régionales – supposées avoir pour destination l'Europe –, en « fixant » les populations dans les zones de départ du pays et en facilitant les rapatriements depuis ou vers les pays voisins. Au risque de déstabiliser une partie de la sous-région, le Niger, pays de transit, endosse ainsi l'approche et le discours sécuritaires de l'UE pour devenir un pays de blocage, via la dissuasion et la criminalisation des mouvements migratoires... dans un espace de libre circulation régionale (protocole CEDEAO), et bien que l'« économie du transit » représente un apport essentiel pour la population du pays.

⁶ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Decreto 4110/27.

⁷ Le laissez-passer européen a été institué par le règlement n° 2016/1953 du parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016, JOUE n° L 311 du 17 novembre 2016

III. Les conséquences de l'externalisation :

Ces différents mode d'externalisation ont des implications largement répertoriées en termes de violations des droits fondamentaux des personnes en migration. Si ces violations sont commises par des pays tiers, et non pas directement par les États membres ou l'Union européenne, elles sont néanmoins la conséquence directe des contraintes imposées à ces pays pour satisfaire les objectifs de la politique européenne d'immigration et d'asile. C'est notamment vrai s'agissant du droit de quitter son propre pays, du principe de non refoulement, du droit d'asile, du droit à la vie, de l'interdiction des traitements inhumains et dégradants, des crimes contre l'humanité, de l'enfermement ou des droits des enfants. Les États membres et l'UE ne sauraient pas conséquent être exonérés de leur responsabilités objectives dans les entraves à ces droits.

Comme l'a souligné la Rapporteuse spéciale du Conseil des droits de l'Homme sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, dans son rapport transmis le 15 août 2017 à l'Assemblée générale des Nations Unies⁸ :

« - Pour prévenir la migration de masse à travers leurs frontières, certains États s'appuient sur la politique d'extraterritorialité afin de stopper les migrant-e-s avant qu'ils n'atteignent leur territoire ou tout lieu placé sous leur juridiction ou leur contrôle. Ces politiques peuvent consister à assister, financer ou former des organismes d'autres pays pour qu'ils arrêtent, détiennent, enregistrent, sauvent ou débarquent et renvoient les réfugiés ou les migrant-e-s. Elles soulèvent de vives préoccupations lorsque les organismes ou États bénéficiaires sont présumés responsables de violations graves des droits de l'homme, notamment des violations du droit à la vie. »

« - En finançant et en formant les organismes qui, justement, commettent ces violations, les États bailleurs de fonds se rendent potentiellement coupables d'aide et d'assistance à la perte de vies humaines. [...] »

« - Les initiatives de financement apporté aux pays de transit où les violations des droits de l'homme sont endémiques doivent viser à renforcer la protection et ne doivent ni aider ni contribuer à des violations connues au nom du contrôle de la migration ou des frontières. »

Positionnement du réseau Migreurop

La « dimension extérieure » ou l'externalisation des politiques européenne d'immigration et d'asile ont pris une ampleur sans précédent. Nombreuses sont également les violation répétées, systématiques, généralisées des droits les plus élémentaires, comme le droit à la vie, à l'interdiction de traitements inhumains ou dégradants, le non-refoulement, parmi d'autres. C'est pourquoi il est urgent de remettre au centre des politiques européennes le respect des droits humains des personnes en migration.. Afin de permettre de jouer à la société civile le rôle qui est le sien, les accords avec les pays hors de l'UE doivent être l'objet d'une réelle transparence et d'un contrôle démocratique.

Enfin, la responsabilité des acteurs européens et nationaux doit être engagée. A l'instar de la sentence rendue par le Tribunal permanent des peuples tenu à Paris en janvier 2018, il existe de motifs raisonnables de retenir la qualification de complicité dans la commission de crime contre l'Humanité dans le cadre de l'application des politiques migratoires en général et de l'externalisation en particulier.

⁸ <https://daccess-ods.un.org/TMP/1837327.48031616.html>

Pour aller plus loin :

- « Qu'est-ce que l'externalisation », Migreurop, mars 2006
- « Les dix cadeaux empoisonnés de Frontex pour son 10e anniversaire », Frontex, décembre 2015
- « Libye : Financements européens pour les bourreaux des migrant·e·s », Note #7 Migreurop, mai 2018
- « Actualisation de la liste des pays soumis à visas », Anafé, mai 2019
- « Ceuta et Melilla : centres de tri à ciel ouvert aux portes de l'Afrique », rapport inter-associatif Gadem, La Cimade, APDHA, Migreurop, décembre 2015
- « Externalisation tous azimuts : de l'arrangement UE - Turquie aux Migration Compacts en Afrique », Note #5 Migreurop, Avril 2017
- « "Accord" UE-Turquie : le troc indigne », Extrait Plein droit, Gisti, mai 2018
- « Les étapes du processus d'externalisation du contrôle des frontières en Afrique, du Sommet de La Valette à aujourd'hui », document d'analyse de l'ARCI – juin 2016
- ARCI Report, "Security and migration Economic Interests and Violations of Basic rights The cases of Libya, Niger and Egypt (May 2019)
- « Niger : ingérence et néocolonialisme, au nom du Développement », Note #6 Migreurop, octobre 2017
- « Coopération UE-Afrique sur les migrations. Chronique d'un chantage », rapport d'investigation La Cimade, Loujna Tounkaranké, Migreurop décembre 2017
- « L'UE prend les frontières africaines pour les siennes », extrait Plein droit, Gisti, mai 2018
- « The dangerous link between migration, development and security for the externalisation of borders in Africa. Case studies on Sudan, Niger and Tunisia, document d'analyse ARCI, octobre 2018 ARCI
- Campagne Frontex : www.frontex.org
- « Atlas des migrants en Europe », 3^e édition, Migreurop, novembre 2017 :
 - « Le visa Schengen et la police des étrangers », Julien Jeandesboz
 - « La sous-traitance des fonctions consulaires », Federica Infantino
 - « Biométrie, organiser la traçabilité des migrants », Julien Jeandesboz