



L'EXTERNALISATION DU DROIT D'ASILE ET DE LA GESTION DES FRONTIÈRES PAR L'UNION EUROPÉENNE

**VERS LE DÉNI DES DROITS
FONDAMENTAUX DES
MIGRANTS**

décembre 2018

**CIRÉ**

Sommaire

Introduction	3
Qu'est-ce que l'externalisation ?	4
Les accords de réadmission: outil central de la lutte contre « l'immigration clandestine »	5
Les multiplications d'accords informels et la collaboration policière : le cas du Soudan	6
Les conséquences de la collaboration avec les pays tiers sur les droits des migrants	7
La collaboration avec la Libye	8
La responsabilité de l'UE et de ses pays membres	10
Conclusions	11

Par **Giovanna Costanza**

Éditeur responsable : Sotieta Ngo - tous droits réservés - CIRÉ asbl 2018

Introduction

Malgré la très forte diminution des arrivées sur le sol européen ces dernières années¹, les conclusions du Conseil européen de juin 2018 prévoyaient le renforcement de l'Europe forteresse et la mise en œuvre de nouvelles mesures pour assurer la protection des frontières extérieures de l'Europe. Ce Conseil aurait pu être l'occasion de négocier une réforme plus solidaire de la politique d'asile européenne. Il n'a été que le triste reflet de la grave crise de la politique européenne d'asile et d'accueil.

Dans le contexte sécuritaire actuel, l'Union européenne (UE) a fait de la gestion de la migration sa priorité et s'est donné comme objectif premier de lutter contre l'immigration illégale. Depuis des décennies, sous prétexte de lutter contre « l'immigration clandestine » ou « la traite d'êtres humains », elle négocie avec les pays tiers afin de retenir les migrants et les demandeurs de protection le plus loin possible de ses frontières. Cette collaboration fait fi du respect des droits humains et se concrétise notamment par la conclusion d'accords indignes (comme celui passé entre l'UE et la Turquie²), ou le financement de pays comme la Libye, ou le Soudan. Cette politique de gestion des flux migratoires, dite d'externalisation, est le résultat d'une trentaine d'années de décisions politiques européennes et nationales qui visent à limiter la présence de réfugiés au sein du continent européen.

En quoi consiste cette politique d'externalisation ? Quelles en sont les conséquences et quel est son impact sur les droits des migrants et le droit d'asile ? Les États européens respectent-ils encore la Convention de Genève ?

Dans cette analyse, le CIRÉ revient sur la politique européenne de gestion de ses frontières extérieures et souligne ses conséquences néfastes en matière de criminalisation de l'immigration, de sécurisation et de délocalisation des frontières, au regard du respect des droits fondamentaux des migrants.

1 Selon les conclusions du Conseil de l'Europe de juin 2018, les arrivées ont chuté de 96% par rapport à l'année 2015, <http://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/european-council/2018/06/28-29/>

2 Cet accord, conclu le 18 mars 2016 et qui prend la forme d'une déclaration, prévoit que les personnes arrivées à partir du 20 mars 2016 depuis la Turquie sur les îles grecques et qui ne demandent pas l'asile, ou dont la demande est déclarée irrecevable en Grèce, sont renvoyées vers la Turquie, dès lors considérée comme un "pays sûr". L'accord consacre aussi le deal du « un pour un » : pour chaque Syrien renvoyé en Turquie, un Syrien de Turquie – qui n'aura pas tenté la traversée – pourra être réinstallé dans un pays de l'UE (avec un plafond de 72.000 personnes). Enfin, la Turquie s'engage à réadmettre sur son territoire toute personne en séjour irrégulier qui est passée à un moment donné par le sol turc. En échange, l'UE s'engage à verser à la Turquie jusqu'à 6 milliards d'euros, à libéraliser les visas pour les ressortissants turcs et à rouvrir les épineuses négociations sur l'adhésion de la Turquie à l'UE. Cet accord est immoral et pose fortement question au niveau juridique car il met en péril une série de droits fondamentaux, dont le droit d'asile et le principe de non-refoulement, pourtant garantis par la Convention de Genève et le droit européen. CIRÉ, « Ceci n'est pas une crise des migrants, ceci est une crise d'humanité », disponible sur <https://www.cire.be/publications/analyses/ceci-n-est-pas-une-crise-des-migrants-ceci-est-une-crise-d-humanite>

Qu'est-ce que l'externalisation ?

L'externalisation est un processus par lequel l'UE sous-traite le contrôle de ses frontières à des pays tiers et leur impose une responsabilité dans la gestion de la migration irrégulière.

Concrètement, l'UE conditionne une série d'aides à des pays tiers au fait qu'ils retiennent les migrants et les demandeurs de protection internationale le plus en amont possible des frontières européennes, qu'ils acceptent le retour forcé de leurs ressortissants et des migrants qui ont transité par leur territoire. La logique est claire : l'UE ordonne le blocage des flux humains vers le continent européen en échange de fonds (nouveaux ou existants), de fournitures ou de compétences militaires. Aujourd'hui, la gestion de la migration est donc liée à des politiques commerciales, économiques, de développement ou de sécurité³.

Ce processus n'est pas nouveau. Il a été mis en œuvre dans les années 2000 et notamment depuis les accords de Schengen⁴ qui ont créé un espace de libre circulation des personnes au sein des pays signataires. En ouvrant ses frontières intérieures, l'Europe a mis en place des politiques de plus en plus sécuritaires afin de fortifier ses frontières extérieures et d'empêcher l'accès à son territoire, y compris aux personnes en quête de protection.

C'est le programme de la Haye de 2004⁵ qui introduit la dimension externe dans la politique d'asile et d'immigration en prônant le développement d'accords entre l'UE et les pays tiers. En pratique, cette « dimension externe de l'asile et de la migration » se traduit par l'octroi d'aides financières à des pays tiers afin qu'ils améliorent leur capacité à contrôler les migrations clandestines et renforcent la surveillance de leurs frontières. Politique de voisinage, approche globale des migrations, processus de Rabat, accords de mobilité, processus de Khartoum, agenda européen pour la migration, « migration compact », fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique... Voilà quelques exemples des étapes et des instruments qui ont permis de construire cette politique d'externalisation.

Aujourd'hui, la quasi-totalité des accords commerciaux ou économiques conclus entre l'UE et des pays voisins comportent des clauses migratoires et notamment des accords de réadmission. Le Fonds européen de développement va jusqu'à exclure les États tiers « qui ne coopèrent pas en matière de réadmission et de retour (et qui) doivent également en payer les conséquences⁶ ». Pour l'UE, en matière de négociation avec les États tiers, il y a lieu d'utiliser « tous les moyens de pression et toutes les incitations dont elle dispose ». Il n'y a donc aucun obstacle à instrumentaliser la coopération au développement à des fins qui concernent la politique migratoire⁷. Grâce à ces accords, les pays tiers d'origine ou de transit deviennent les nouveaux garde-frontières de l'UE et des acteurs incontournables de l'externalisation.

3 L'opération européenne de coopération policière civile installée au Niger depuis 2012 (Eucap Sahel Niger) consacrée à la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée a intégré, suite à l'agenda européen du mai 2015, la migration dans son mandat. Actuellement, il y a trois missions actives (EUCAP Sahel Niger, EUCAP Sahel Mali, EUTM Mali) menées par l'UE dans la région dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/05/13/eucap-sahel-niger/>
EEAS, Mission civile EUCAP Sahel Niger, disponible sur http://eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-niger/pdf/factsheet_eucap_sahel_niger_fr.pdf
Commission européenne, Le partenariat de l'UE avec le Sahel, disponible sur https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/the-eu-partnership-with-the-sahel_fr.pdf

4 « Toute l'Europe.eu, Le fonctionnement de l'espace Schengen », disponible sur <https://www.touteurope.eu/actualite/le-fonctionnement-de-l-espace-schengen.html>

5 « Le programme de La Haye : dix priorités pour les cinq prochaines années », disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FRA/TXT/?uri=LEGISSUM:l16002>

6 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil et à la Banque européenne d'investissement relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration, 7 juin. 2016. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:763f0d11-2d86-11e6-b497-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF

7 Note politique du CNCD-11.11.11. « Externalisation des politiques migratoires européenne », disponible sur https://www.cncd.be/IMG/pdf/www_notepolitique_19.pdf

Les accords de réadmission: outil central de la lutte contre « l'immigration clandestine »

Pour faciliter l'identification et le retour forcé des migrants en situation de séjour irrégulier dans l'espace européen⁸, l'Europe ou ses États membres concluent des accords de réadmission avec les pays tiers d'origine ou de transit.

Ces accords, qui s'inscrivent dans une vaste stratégie de lutte contre l'immigration clandestine convenue lors des Conseils européens⁹ de Tampere, de Laeken et de Séville, contraignent les États tiers à recevoir les expulsés, qui peuvent être leurs ressortissants ou pas, en échange d'une aide européenne.

S'il existe en droit international l'obligation pour les États de réadmettre leurs ressortissants en séjour irrégulier dans un autre État, l'application de tels accords pose problème lorsqu'il s'agit de réadmettre des ressortissants d'un pays tiers, ou des apatrides. En effet, le risque de violation du principe de non refoulement existe puisque les ressortissants d'un pays X, réadmis par un pays Y risquent d'être réadmis dans un pays qui n'est pas le leur et qui les renverra ensuite vers un autre pays, sans égard pour la situation et le respect des droits humains qui y prévalent.

Aujourd'hui, les États membres centrent de plus en plus leur attention sur les pays de transit qui partagent leurs frontières, pour créer une « zone tampon » autour de leur territoire¹⁰. Les pays de transit ont donc tendance à réduire la liberté de circulation des demandeurs d'asile, bien qu'elle soit prévue par des accords régionaux, comme c'est le cas pour la CEDEAO (Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest).

Les accords de réadmission négociés avec les pays de transit réduisent ainsi les possibilités pour les migrants de faire valoir leurs droits fondamentaux en Europe et de pouvoir y demander l'asile, sans que ces pays de transit ne garantissent leurs besoins fondamentaux (accès au logement, au travail, à la santé, à la justice...) ou leur sécurité¹¹. Si l'UE tente d'influer le système d'asile de ses voisins, rappelons que ces pays ne sont pas obligés de respecter le droit à l'asile et à l'accueil tels que prévus par la normative européenne. Lorsque le migrant ne peut pas rentrer dans son pays d'origine, de sérieuses menaces pèsent donc sur le respect du principe de dignité humaine et sur ses droits fondamentaux.

De nombreuses violations du droit international et des droits humains sont d'ailleurs commises lors de la mise en œuvre de ces réadmissions: violation du principe de non-refoulement, du droit d'asile et du droit absolu de ne pas subir de torture, peines ou traitements inhumains ou dégradants, violation de l'interdiction des expulsions collectives, du droit à la vie, au respect la vie familiale, etc.

8 Note de Migreurop « Accords de réadmission- La coopération au service de l'expulsion des migrants », disponible sur http://www.migreurop.org/IMG/pdf/Note_de_MIGREUROP_12122012_Accords_de_readmission_pour_mise_en_ligne.pdf

9 Voir Conclusion du Conseil européen de Tampere, disponible sur http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_fr.htm;
Conclusion Conseil européen de Laeken, disponible sur http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-18_fr.htm;
Conclusion du Conseil européen de Séville, disponible sur <https://www.consilium.europa.eu/media/20924/72640.pdf>

10 Rapport de Tineke STRIK « Conséquences pour les droits de l'homme de la 'dimension extérieure' de la politique d'asile et de migration de l'Union européenne: loin des yeux, loin des droits ? », disponible sur <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=24808>

11 Ibidem

Les multiplications d'accords informels et la collaboration policière : le cas du Soudan

Face à la difficulté de conclure des accords communautaires de réadmission, la collaboration entre les États membres et les pays tiers en matière de retour passe aujourd'hui par des accords informels ou des collaborations techniques de police.

Ces accords, qui s'inscrivent dans le cadre du processus de Khartoum¹², du Fonds d'affectation spéciale pour l'Afrique¹³ et du Partenariat pour la migration¹⁴, permettent la collaboration des États membres de l'UE avec des pays comme le Soudan, que gouverne depuis 1989 le président Omar El-Béchir malgré deux mandats d'arrêt internationaux de la Cour pénale internationale pour génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre au Darfour.

Nous avons déjà dénoncé cette collaboration¹⁵ douteuse à laquelle se livrent entre autres la Belgique et l'Italie. Pour rappel, suite à l'accord de coopération policière conclu entre l'Italie et le Soudan le 3 août 2016, 40 ressortissants soudanais ont été expulsés vers Khartoum fin d'août 2016. Leurs compatriotes qui avaient pu échapper à l'expulsion avaient, eux, reçu le statut de réfugié en Italie... Un recours contre l'expulsion collective de ces ressortissants soudanais a été introduit devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme, notamment pour violation du principe de non-refoulement, violation de l'interdiction d'expulsion collective et violation au droit au recours effectif¹⁶.

Cet accord de coopération policière pose des problèmes de légitimité, tant au niveau de sa conformité avec le droit national qu'à celui du respect du droit international et des droits humains. Selon les déclarations du chef de la police italienne, l'accord avec le Soudan n'est qu'un des 247 accords de police signé par l'Italie avec d'autres pays. Selon lui, ce genre d'accord ne nécessiterait pas le contrôle du parlement¹⁷.

D'autres pays, comme la Belgique et la France n'ont pas hésité non plus à collaborer avec ce pays. Mais contrairement à l'Italie, ils nient avoir conclu des accords avec le Soudan et préfèrent parler de « collaboration technique ». Collaboration qui, dans le cas de la Belgique, a permis l'identification et l'expulsion de potentiels demandeurs d'asile détenus dans les centres fermés du pays, bafouant le droit d'asile et les normes de la Convention de Genève de 1951.

L'UE prône une collaboration plus étroite avec les pays d'origine grâce au partenariat en matière de migration, ou « Migration compact¹⁸ » lancé en 2016. Cet instrument permet à l'UE et ses États membres de coordonner leurs moyens de pression, afin de trouver avec les pays tiers des méthodes sur mesure pour gérer conjointement les migrations et améliorer la coopération en matière de retour et de réadmission¹⁹.

L'UE s'est réjouie de l'intensification des efforts fournis pour améliorer la coopération pratique sur la réadmission avec les pays d'origine des migrants en situation irrégulière. Parmi les derniers pays avec lesquels des accords ont été conclus, on citera l'Afghanistan, la Guinée, le Bangladesh, l'Éthiopie, la Gambie et la Côte d'Ivoire... Des pays où les atteintes aux droits fondamentaux sont généralisées et dénoncées par les défenseurs des droits humains.

12 Commission européenne, fiche d'information « La coopération entre l'Union européenne et l'Afrique en matière d'immigration », 9 novembre 2015, disponible sur http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6026_fr.htm

13 https://eeas.europa.eu/delegations/cameroon/8536/trust-fund-fonds-fiduciaire-durgence-pour-lafrique_fr

14 « EEAS, Partnership framework on migration, one year on: lessons learned, challenges and way forward », disponible sur https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_partnership_framework_on_migration.pdf

15 CIRÉ, « L'attitude de l'Europe et de ses États membres face aux autorités soudanaises », disponible sur <https://cire.be/publications/analyses/l-attitude-de-l-europe-et-de-ses-etats-membres-face-aux-autorites-soudanaises>

16 « ASGI, Memorandum d'Intesa Italia-Sudan : un'analisi giuridica », disponible sur <https://www.asgi.it/allontamento-espulsione/memorandum-sudan-italia-analisi-giuridica/>

17 Ibidem

18 Commission européenne, communiqué de presse, La Commission annonce un nouveau cadre pour les partenariats de migration: une coopération renforcée avec les pays tiers pour mieux gérer les migrations, 7 juin 2016, disponible sur http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2072_fr.htm

19 Commission européenne, fiche d'information « État de l'Union 2018 : Renforcement des règles de l'UE en matière de retour- Questions et réponses », 12 septembre 2018, disponible sur http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-5713_fr.htm

Les conséquences de la collaboration avec les pays tiers sur les droits des migrants

Les États membres de l'UE sont tenus au respect des droits fondamentaux des migrants en vertu de plusieurs conventions européennes ou internationales. L'implication de pays tiers dans le contrôle des migrations pose de sérieux problèmes en termes de respect des droits fondamentaux des migrants et des demandeurs d'asile.

Lorsque l'UE externalise ses frontières, ses États membres rejettent leurs responsabilités en matière d'asile et protection sur des pays qui ne sont pas en mesure d'assumer correctement cette charge. Retenir les demandeurs d'asile dans les pays d'origine ou de transit remet en cause le droit de toute personne à pouvoir émigrer, prévu par l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Ce droit ne peut évidemment être exercé que s'il est accompagné d'un droit à immigrer dans un autre pays²⁰.

Les États européens, au nom de la souveraineté nationale, ont la prérogative d'accorder ou de refuser l'entrée sur leur territoire à des ressortissants étrangers. Néanmoins, pour respecter la charte des droits fondamentaux de l'UE, l'interdiction de non-refoulement prévue par la Convention de Genève sur le statut des réfugiés, ainsi que le droit absolu prévu par l'article 3 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, il leur est interdit de renvoyer ou de refuser l'accès à une personne confrontée à de graves violations des droits humains, y compris celui ne pas subir de torture, des traitements inhumains ou dégradants²¹.

Les pays de l'Afrique du nord, par exemple, ne sont pas tenus par la Convention Européenne des droits de l'homme et ne disposent pas d'une procédure d'asile efficace et respectueuse des standards européens en la matière. La ratification de la Convention de Genève et du Protocole de New York de 1967 par ces pays (excepté la Libye) n'est pas une garantie suffisante pour éviter que les migrants ne soient victimes de traitements interdits par la Convention européenne des droits de l'Homme.

La coopération de l'UE avec ces pays revient à nier l'accès à la protection aux migrants qui en ont besoin, puisqu'ils ne respectent pas le droit international en la matière. Le cas de la collaboration avec la Libye²² est emblématique à cet égard.

20 CIRÉ, « Eléments de critique des politiques migratoire européenne et belge » disponible sur <https://www.cire.be/?s=element+de+critiques+des+politique+>

21 Affaire Hirsi Jaama et autres c. Italie, n° requête 27765/09, par.114

22 « UN human rights report urges end to 'unimaginable abuse' of migrants in Libya », disponible sur <https://refugeesmigrants.un.org/un-human-rights-report-urges-end-%E2%80%99unimaginable-abuse%E2%80%99-migrants-libya>

La collaboration avec la Libye

Après la fermeture de la route de Balkans via l'accord UE-Turquie²³, l'UE et l'Italie se sont attachées à réduire les flux migratoires sur la route de la Méditerranée centrale, en renforçant la coopération avec la Libye. L'Italie a signé avec la Libye un nouvel accord²⁴ d'entente sur les migrations (Memorandum of understanding) le 2 février 2017²⁵. Celui-ci détourne l'objectif de l'aide au développement pour déléguer à la Libye la gestion des migrants et des demandeurs d'asile.

La légitimité de cet accord pose question, puisqu'il n'a pas été ratifié par le Parlement italien en violation de l'article 80 de la Constitution. Il octroie 200 millions d'euros du Fonds de l'aide européenne aux pays africains pour équiper et former les garde-côtes libyens, chargés de renforcer le contrôle et la surveillance de leurs frontières. L'accord prévoit aussi l'amélioration et l'équipement des « centres d'accueil » pour migrants en Libye et le financement de « programmes de développement », qui ne sont pas clairement définis.

Cette collaboration entre l'Italie et la Libye s'inscrit dans une stratégie européenne globale de délégation de la gestion et de l'accueil des migrants. Ce n'est sans doute pas un hasard si, quelques jours avant la signature du Memorandum, la Commission européenne proposait des mesures pour réduire les passages sur la route de la Méditerranée centrale²⁶ et si ces propositions ont été reprises lors du Sommet de Malte de février 2017. Lors de ce Sommet, sous le prétexte de « sauver des vies » en mer et de garantir un accueil adéquat aux migrants en Libye, les gouvernements européens ont donné leur accord pour renforcer l'appui à l'opération Sophia²⁷ et pour équiper et former les garde-côtes libyens²⁸. Les dirigeants européens ont aussi apporté leur soutien à l'accord conclu entre l'Italie et la Libye.

Or, la collaboration entre l'Italie, l'UE et la Libye pose de nombreuses questions concernant certaines obligations internationales, notamment en matière de respect du principe de non-refoulement.

La chute de Kadhafi, en octobre 2011, a été suivie de conflits et de tensions internes qui ont rendu la situation politique du pays très instable. L'absence d'un gouvernement unitaire et l'effondrement du système judiciaire ont permis à de nombreux groupes armés d'exploiter et de maltraiter en toute impunité les réfugiés et les migrants. De nombreux rapports témoignent de violations des droits humains systématiques²⁹ à l'encontre des migrants, ainsi que des conditions sordides dans lesquelles ils sont détenus.

23 CIRÉ, « Un an de l'accord UE-Turquie: un triste anniversaire et un lourd bilan humain », disponible sur <https://www.cire.be/publications/analyses/un-an-de-l-accord-ue-turquie-un-triste-anniversaire-et-un-lourd-bilan-humain>

24 Le Memorandum of understanding entre l'Italie et la Libye doit être lu dans la continuité du premier traité d'amitié entre l'Italie et la Libye de 2008 (traité de Benghazi) et de la déclaration de Tripoli de 2012. La collaboration entre l'Italie et la Libye n'est donc pas neuve.

25 Ce Memorandum of understanding a été signé par le président du Conseil italien Paolo Gentiloni et le Premier ministre du gouvernement d'entente nationale de Tripoli Fayez al Serraj le 2 février 2017, avec le soutien des dirigeants européens. Repubblica, Migranti : « Accordo Italia-Libia, il testo del memorandum », disponible sur https://www.repubblica.it/esteri/2017/02/02/news/migranti_accordo_italia-libia_ecco_cosa_contiene_in_memorandum-157464439/

26 European Commission, Joint communication to the European Parliament, the European Council and the Council, « Migration on the Central Mediterranean route, Managing flows, saving lives », 25 janvier 2017, disponible sur https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20170125_migration_on_the_central_mediterranean_route_-_managing_flows_saving_lives_en.pdf

27 Opération Sophia (EUNAVFOR MED) : opération militaire dans le sud de la Méditerranée centrale approuvée par les États membres de l'UE en mai 2015, dont l'objectif est de démanteler le modèle économique des réseaux de passeurs et de lutter contre le trafic de migrants. Et ce, en identifiant, en capturant et en neutralisant les navires et le matériel soupçonnés d'être utilisés par des passeurs ou des trafiquants de migrants.

28 D'autres engagements ont été pris sur la réinstallation de réfugiés de Libye vers d'autres pays et l'aide aux retours volontaires depuis la Libye vers les pays d'origine. <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/02/03-malta-declaration/>

29 Voir entre autre Amnesty International, rapport « Libya's dark web of collusion: Abuses against Europe-bound refugees and migrants », disponible sur <https://www.amnesty.org/en/documents/mde19/7561/2017/en/>. OHCHR, report « Detained and dehumanised- Report on human rights abuses against migrants in Libya », disponible sur https://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised_en.pdf

La Libye n'a pas ratifié la Convention sur les réfugiés de 1951. Cela implique que tous les migrants en situation de séjour irrégulier sont considérés comme des criminels, peu importe qu'ils puissent avoir droit, en raison de leur vécu personnel ou de leur provenance, à une protection internationale. N'étant pas liée par des normes régionales de protection des droits de l'Homme comparables à celles de la Convention européenne des droits de l'Homme, la Libye ne garantit pas la reconnaissance de ces droits aux migrants.

Si le texte du Mémoire parle de « centres d'accueil » pour migrants, en Libye la gestion de migrants passe en fait par les prisons. Le HCR l'a d'ailleurs dénoncé : « Il n'y a pas de camps ou de 'centres pour les migrants' en Libye, mais seulement des prisons, certaines contrôlées par les autorités, d'autres par des milices et des trafiquants, et les conditions sont terribles. Quiconque est débarqué sur la côte libyenne retourne dans ces prisons »³⁰.

Lorsque des migrants sont interceptés en mer par les garde-côtes libyens, ils sont conduits dans des centres de détention³¹ qui ne sont pas toujours gérés par le « gouvernement » et où ils subissent de graves violences et des tortures. Les migrants ne sont qu'une marchandise aux mains des milices.

Malgré les dénonciations formulées par des ONG sur les violations des droits des migrants en Libye et celle du Conseil de sécurité de l'ONU³² sur l'implication des garde-côtes libyens dans les réseaux de passeurs vers le territoire européen, l'UE continue de soutenir le renforcement des contrôles en Méditerranée via la collaboration avec les autorités libyennes.

Lors du Sommet de Paris³³, les pays européens ont reconnu « qu'il est important d'équiper et de former de manière adéquate les garde-côtes libyens, en faisant porter l'accent sur la protection des droits de l'Homme ». Cette déclaration est d'autant plus cynique que l'on sait que le Président français Macron avait convoqué ce mini-sommet sur les migrations dans l'espoir de pouvoir ouvrir des hotspots (centres de tri des candidats à l'asile) en Libye³⁴.

Dans les conclusions du Conseil européen de juin 2018³⁵, les dirigeants européens ont convenu de renforcer leur soutien aux garde-côtes libyens. Pourquoi, alors que les morts en mer se multiplient et que les organisations humanitaires qui mènent des opérations de sauvetage sont criminalisées, l'Europe continue-t-elle de confier l'interception de migrants aux autorités libyennes ?

30 Ansa, Cochetel (Unhcr), « In Libia non centri ma carceri orribili », disponible sur http://www.ansa.it/europa/notizie/rubrica/altrenews/2017/08/04/cochetel-unhcr-in-libia-non-centri-ma-carceri-orribili_582619fc-ef68-4a2c-9d01-7d9b-897f8dc6.html

31 Voir notamment : Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme et la mission de l'ONU en Libye, « Detained and dehumanised, Report on human rights abuses against migrants in Libya », 13 December 2016, disponible sur http://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised_en.pdf; Human Rights Watch, « UE : Placer les droits humains au-dessus des considérations politiques – Déléguer à la Libye la responsabilité de gérer les migrations est une approche empreinte de risques », 1er février 2017, disponible sur <https://www.hrw.org/fr/news/2017/02/01/ue-placer-les-droits-humains-au-dessus-des-considerations-politiques>; Amnesty International, « Inquiétudes sur la politique de coopération entre l'UE et la Libye », 22 février 2017

32 Conseil de sécurité des Nations Unies, Rapport final du groupe d'experts sur la Libye créé par la résolution 1973(2011), S/2017/466, 05 mai 2017

33 Commission européenne, Déclaration « Rencontre à Paris sur la migration: Déclaration conjointe 'Relever le défi de la migration et de l'asile' », 28 août 2017, disponible sur http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-2981_fr.htm

34 Face à l'hostilité des pays africains, il a été convenu que « l'approche globale de la migration et l'asile » passera par des contrôles en amont au Niger et au Tchad, un renforcement de la coopération entre l'Europe et l'Afrique pour permettre la mise en œuvre des pactes migratoires existant, ainsi que la création de nouveaux instruments pour faciliter le retour volontaire. Tout cela en contrepartie des efforts financiers déployés par l'Union européenne envers les pays d'origine, qui prennent notamment la forme du Fonds européen de développement et, plus récemment, du Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique, contrairement au principe selon lequel l'assistance et la coopération de l'UE ne peuvent être soumises à condition.

35 Conseil européen, 28-29/06/2018 principaux résultats, disponible sur <http://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/european-council/2018/06/28-29>

La responsabilité de l'UE et de ses pays membres

La réponse est tragiquement simple : les violations des droits humains sont commises à l'extérieur des frontières de l'UE, qui se dégage donc de sa responsabilité. C'est la logique qui sous-tend l'externalisation : déplacer les responsabilités juridiques et politiques vers d'autres pays³⁶.

Empêcher les migrants d'accéder à l'espace Schengen équivaut à les priver de la protection juridique prévue par la Convention de Genève³⁷ qui prévoit que les demandeurs d'asile ont le droit de bénéficier de l'accueil, de l'information et du soutien juridique pendant la procédure d'asile et de voir leur demande traitée de manière approfondie, selon leur situation personnelle et particulière, par une instance compétente.

Aujourd'hui, les États membres de l'UE cherchent des stratégies qui leur permettent de contourner leurs obligations internationales en matière de protection, notamment le principe de non-refoulement³⁸, qui interdit de manière absolue le renvoi de personnes vers un lieu où elles risquent de subir des tortures ou des traitements inhumains et dégradants. Et ce, malgré les nombreuses condamnations de la Cour européenne des droits de l'Homme en la matière³⁹.

L'externalisation se développe ainsi grâce à la multiplication d'accords formels ou informels, de déclarations ou de protocoles d'entente sur lesquels le contrôle démocratique et parlementaire n'a pas de prise. Par ce processus d'externalisation, les États de l'UE se rendent responsables des violences commises à l'encontre de milliers de personnes, et de la mort, en mer ou dans le désert, de milliers d'autres. De même, les États membres de l'UE se rendent complices de crimes, en collaborant avec des pays dont les dirigeants sont accusés de génocide ou de crimes contre l'humanité.

Le recours à la justice est évidemment très difficile, voire impossible pour les migrants qui ont été repoussés au-delà des frontières européennes ou qui crouissent dans les prisons libyennes. L'impunité règne donc, quant aux conditions et aux conséquences de la politique d'externalisation.

Les États européens se sont pourtant engagés à protéger toute personne qui ne peut bénéficier d'une protection dans son pays d'origine⁴⁰. Cet engagement doit être maintenu et réaffirmé, sous peine de voir s'effondrer les valeurs morales et éthiques sur lesquelles l'Europe s'est fondée.

36 Arci, « La relation dangereuse entre migration, développement et sécurité pour externaliser les frontières en Afrique. Les cas du Soudan, du Niger et de la Tunisie », disponible sur <https://www.arci.it/app/uploads/2018/07/report-frontiere-2018-french.pdf>

37 CIRÉ, « Perspectives sur la politique migratoire belge en 2018 », disponible sur <https://www.cire.be/thematiques/politiques-migratoires/perspectives-sur-la-politique-migratoire-belge-en-2018>

38 Principe du droit des réfugiés interdisant aux États d'expulser ou de refouler, de quelque manière que ce soit, une personne vers un pays ou un territoire où sa vie ou sa liberté seraient menacées en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. Ce principe interdit également de renvoyer une personne vers un pays où elle serait soumise à la torture, à des traitements inhumains ou dégradants. Ce principe fondamental ne peut faire l'objet d'aucune exception et est garanti par l'article 33 de la Convention de Genève de 1951 et l'article 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

39 La Cour a déjà durement condamné la politique italienne de refoulements vers la Libye dans l'affaire Hirsi Jaama et autres c. Italie, n° requête 27765/09

40 CIRÉ, « Ouvrir les frontières- Plaidoyer pour une autre politique migratoire », disponible sur <https://www.cire.be/publications/analyses/ouvrir-les-frontieres-plaidoyer-pour-une-autre-politique-migratoire>

Conclusions

L'externalisation par l'Europe du contrôle de ses frontières et de l'examen des demandes d'asile vers des pays qui ne respectent pas les droits fondamentaux des demandeurs de protection internationale mène à de graves violations du droit international et européen.

Les dispositifs de dissuasion et de répression mis en œuvre par l'UE ne découragent pas les personnes de migrer. Ils ne font que les forcer à emprunter des routes plus dangereuses encore. La multiplication des systèmes de contrôle et le blocage aux frontières favorisent le développement de réseaux criminels liés à l'immigration irrégulière et l'augmentation des décès en mer⁴¹, dans le désert et sur les routes, sans que l'Europe n'assume ses responsabilités.

La gestion de la migration et le contrôle des frontières ne peuvent pas être menés en violation des droits fondamentaux des migrants et des demandeurs d'asile. Le droit à la dignité humaine, à la vie, à l'asile, l'interdiction absolue de faire subir des tortures ou des traitements inhumains ou dégradants, le respect du principe de non-refoulement ne sont plus que des mots vides de sens quand l'Europe externalise ses frontières et en confie le contrôle à des pays qui ne respectent pas les droits humains.

Il est évident que la promotion de voies sûres et légales de migration serait le moyen le plus efficace de lutter contre les passeurs et les mafias qui exploitent la misère humaine⁴². L'Union européenne doit changer de cap, urgemment. Elle doit faire le choix de politiques respectueuses des droits humains et des conventions internationales qu'elle a ratifiées. Sous peine de n'être plus, elle aussi qu'un concept vide de sens.

41 OIM, Arrivées de migrants en Europe par la Méditerranée en 2018 : 33 400 ; décès en mer : 785, disponible sur <https://www.iom.int/fr/news/arrivees-de-migrants-en-europe-par-la-mediteranee-en-2018-33-400-deces-en-mer-785>

42 CIRÉ, « Ouvrir les frontières- Plaidoyer pour une autre politique migratoire », disponible sur <https://www.cire.be/publications/analyses/ouvrir-les-frontieres-plaidoyer-pour-une-autre-politique-migratoire>

Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 26 organisations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeurs d'asile, des organisations syndicales, des services d'éducation permanente et des organisations internationales. L'objectif poursuivi est de réfléchir et d'agir de façon concertée sur des questions liées à la problématique des demandeurs d'asile, des réfugiés et des étrangers.

CIRÉ asbl

rue du Vivier, 80-82 | B-1050 Bruxelles

t +32 2 629 77 10 | f +32 2 629 77 33

cire@cire.be | www.cire.be

 Votre soutien compte ! Faites un don

IBAN : BE91 7865 8774 1976 - BIC : GKCCBEBB

Les organisations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Amnesty international
- Association pour le droit des étrangers (ADDE)
- BePax
- Cap migrants
- Caritas international
- Centre d'éducation populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- Centre des Immigrés Namur-Luxembourg (CINL)
- Convivium
- Croix-Rouge francophone de Belgique (département accueil des demandeurs d'asile)
- CSC Bruxelles-Hal-Vilvorde
- CSC Nationale
- Équipes populaires
- FGTB Bruxelles
- Interrégionale wallonne FGTB
- Jesuit refugee service – Belgium (JRS)
- Médecins du Monde
- Mentor-escale
- Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX)
- Mouvement ouvrier chrétien (MOC)
- L'Olivier 1996
- Présence et action culturelles (PAC)
- Point d'appui
- Service social de Solidarité socialiste (SESO)
- Service social juif (SSJ)