

TRI, CONFINEMENT ET EXPULSION : L'APPROCHE HOTSPOT AU SERVICE DE L'UE

**NOTE DE PLAIDOYER
DU RÉSEAU MIGREUROP**

**1^{ER} SEMESTRE
2019**

Les tragiques naufrages qui se sont produits en avril 2015 en mer Méditerranée et la « non réponse » de l'Europe ont mis en évidence l'échec des politiques européennes d'asile et d'accueil. Dans un contexte de crise d'humanité et de solidarité, l'Union européenne (UE) aurait dû ouvrir ses frontières, et assumer ses responsabilités en matière de sauvetage en mer. Au contraire, elle a opté pour le renforcement de ses frontières extérieures via l'adoption de l'approche hotspot, dans une perspective strictement sécuritaire. La présente note invite l'UE et ses Etats membres à mettre fin aux politiques migratoires irrespectueuses des droits des personnes exilées et, de manière urgente, à l'approche hotspot.

Contexte et problématiques

L'approche *hotspot* est un dispositif mis en place en 2015¹ pour renforcer le contrôle des frontières et empêcher tout accès au continent européen, en identifiant et en triant les personnes migrantes, directement après leur débarquement en Italie ou en Grèce et en les refoulant, depuis ces lieux, au détriment de leurs droits fondamentaux. **Elle constitue, aujourd'hui, le nouveau « modèle » de gouvernance dans la « gestion et la maîtrise des flux migratoires » aux frontières extérieures de l'UE.**

Généralement décrits comme des « dispositifs d'accueil et de premier accueil dans les États membres situés en première ligne », les hotspots sont, comme le dénonçait le réseau Migreurop en 2016, le nouvel habillage d'une idée ancienne : la création de camps d'internement pour étrangers aux portes de l'UE². Cette approche renforce l'ambiguïté entre l'accueil et la détention et contribue à maintenir une dichotomie entre les « migrant·e·s économiques » et les demandeur·euse·s d'asile, renforçant les discriminations et entraînant de nombreuses violations des droits fondamentaux.

Plus de trois ans après sa mise en œuvre, le bilan de l'approche hotspot est catastrophique : des milliers de personnes sont confinées dans des conditions sordides et contraires au droit à l'accueil digne et humain prévu par le droit européen³, d'autres sont maintenues dans des statuts très précaires, d'autres enfin sont expulsées arbitrairement.

L'approche *hotspot*, qui n'a jamais été définie de manière précise, a été créée sur la base de simples communications de la Commission européenne énonçant ses caractéristiques essentielles. Elle s'est imposée comme un moyen de mettre en œuvre la procédure de « relocalisation » proposée par la Commission européenne, dans un contexte qualifié de situation d'urgence et « d'afflux massif » de migrant·e·s. La relocalisation consiste en un programme de répartition, sur tout le territoire de l'UE, des demandeur·euse·s d'asile identifiés à la frontière extérieure de l'UE⁴. L'approche hotspot, qui aurait dû être temporaire car étroitement liée à la procédure de relocalisation, n'a fait qu'empirer les systèmes d'asile et d'accueil précaires de l'Italie et de la Grèce et a contribué à aggraver la crise du droit d'asile en Europe.

1 Décision 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 et 2015/1601 du Conseil, 22 septembre 2015

2 Note Migreurop n°4 (2016) Des hotspots au cœur de l'archipel des camps, disponible sur http://www.migreurop.org/IMG/pdf/note_4_fr.pdf

3 <https://www.cire.be/relocalisation-des-demandeurs-de-protection-l-imposture-de-la-solidarite/>

4 En matière d'asile et immigration, l'article 78, par. 3, TFUE prévoit que le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures temporaires en faveur des États membres touchés par l'apparition d'un afflux « soudain ».

Des conditions d'accueil qui portent atteinte à la dignité humaine

En Italie, les *hotspots* sont à la fois des centres de premier accueil et des lieux de confinement dans lesquels les personnes migrantes se retrouvent enfermées et privées de leur liberté durant plusieurs jours le temps des procédures d'identification et d'enregistrement. Elles sont ensuite transférées soit dans des centres d'accueil (lorsqu'elles sont enregistrées comme demandeur·euse·s d'asile), soit dans des centres d'expulsion (lorsque considérées comme « migrant·e·s économiques »). Les conditions de maintien dans ces structures, qui ne sont initialement pas prévues pour de l'accueil mais reconverties à cette fin par les autorités italiennes, sont contraires au principe de respect de la dignité humaine.

C'est le cas du *hotspot* de Lampedusa qui a fermé au mois de mars 2018 pour des travaux de restructuration, en raison du caractère inadapté des locaux pour l'hébergement de personnes, de la dégradation des services sanitaires, de l'absence de salles de repas, de la promiscuité des locaux des adultes et des enfants, etc.⁵ Des associations italiennes⁶ y ont dénoncé les conditions de vie et la violation de nombreux droits fondamentaux, comme les retards dans l'enregistrement de la demande de protection internationale et des cas de détention arbitraire⁷.

L'autorité italienne en charge du contrôle des droits des personnes détenues (*Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*) dénonçait, dans son rapport 2018, la nature juridique incertaine de ces lieux, qui répondent à différentes fonctions et peuvent être alternativement affectés à l'accueil ou à la préparation à l'expulsion : en effet, les *hotspots* servent parfois de « centres de rétention » où sont enfermées les personnes en cours de procédure d'expulsion en raison de leur situation « irrégulière »⁸.

Alors qu'en Italie les conditions d'accueil peuvent varier d'un *hotspot* à l'autre, elles se sont drastiquement détériorées, après la conclusion de l'accord UE-Turquie, dans les cinq *hotspots* de Grèce. Dans des camps surpeuplés, des milliers de personnes sont obligées de vivre été comme hiver dans des tentes de fortune ou des conteneurs qui sont très loin de répondre aux critères des conditions matérielles d'accueil prévues par le droit européen. Certaines attendent des mois, voire une à deux années pour pouvoir enregistrer leur demande de protection internationale. Depuis 2016, plusieurs instances internationales et européennes telles que le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme⁹, le Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR)¹⁰, l'Agence de l'UE pour les droits fondamentaux, le Conseil de l'Europe et le Comité de prévention de la torture¹¹ dénoncent les nombreuses violations des droits des migrant·e·s dans les *hotspots* : violences sexuelles, accès limité aux avocats et à l'information, délais importants de traitement des demandes, mauvaises conditions d'accueil (insécurité, manque d'hygiène, promiscuité forcée), évaluation défailante des vulnérabilités, etc. Fin août 2018, le HCR exhortait le gouvernement grec à prendre des mesures urgentes pour remédier à la situation des demandeur·euse·s d'asile sur les îles de Samos et de Lesbos¹².

Les conditions indignes et inhumaines d'accueil des migrant·e·s en Grèce ne sont pas seulement dues à un manque de moyens ; elles sont aussi le résultat d'une volonté politique qui vise à décourager les autres personnes en quête de protection de rejoindre le continent européen.

5 https://rm.coe.int/16807b6d56;http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/rapporto_cie_cpr.pdf

6 Chiuso l'hotspot di Lampedusa-CILD, ASGI e IndieWatch: Condizioni disumane e violazioni dei diritti umani, disponible sur <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/hotspot-lampedusa-diritti-minori/>

7 Pourtant la Cour Européenne des droits de l'Homme avait déjà condamné l'Italie pour avoir détenu illégalement, et dans des conditions inhumaines et dégradantes, des migrant·e·s tunisiens dans le centre de Lampedusa en 2011, et pour avoir organisé illégalement leur expulsion collective (Affaire Khlaifia et autres c. Italie, requête n° 16483/12).

8 Cet organe de contrôle restait perplexe à l'égard des *hotspots* qui apparaissent d'une part comme des lieux à vocation humanitaire de premier secours, d'assistance, d'information et de premier accueil pour ceux qui demandent une protection internationale, et d'autre part comme des lieux de procédures d'identification/photo-signalisation et de début d'opération de rapatriement forcé. Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, Rapporto sulle visite nei Centri di identificazione ed espulsione e negli hotspot in Italia, disponible sur <http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/6f1e672a-7da965c06482090d4dca4f9c.pdf>

9 <https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/MigrantchildreninGreece.aspx>

10 Le HCR redéfinit son rôle en Grèce après l'entrée en vigueur de l'accord UE-Turquie <https://www.unhcr.org/fr/news/briefing/2016/3/56f14c5cc/hcr-redefinit-role-grece-apres-lentree-vigueur-laccord-ue-turquie.html>

11 <https://www.coe.int/fr/web/cpt/-/report-to-the-greek-government-on-the-visits-to-greece-carried-out-by-the-european-committee-for-the-prevention-of-torture-and-inhuman-or-degrading-tr?desktop=false>

12 Le HCR dénonçait la vétusté des installations sanitaires, les violences quotidiennes et le besoin croissant de soins médicaux et psychosociaux, dû à la détérioration de l'état de santé des personnes accueillies <https://www.unhcr.org/fr/news/briefing/2018/8/5b89508da/hcr-exhorte-grece-soulager-centres-daccueil-sur-peuples-iles-mer-eege.html>

Détention arbitraire et droit à la liberté bafoué

Le droit à la protection contre la détention arbitraire et le droit à la liberté¹³ sont des droits fondamentaux régis par des textes internationaux et nationaux. Pourtant, en Italie, des migrant·e·s qui, après leur identification et l'enregistrement de leur demande d'asile, n'ont pas pu quitter le hotspot où ils se trouvaient, ont été victimes de détention arbitraire, sans qu'il n'y ait eu aucun contrôle par les autorités judiciaires, ni accès à un recours effectif.

Pour Amnesty International, cette détention, contraire à la législation italienne et dépourvue des garanties prévues par celle-ci, est utilisée par les autorités comme un moyen de pression pour contraindre les migrant·e·s à donner leurs empreintes digitales¹⁴.

De son côté, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), constatant que de nombreuses personnes étrangères sont enfermées pendant des périodes de longue durée, s'interroge, dans un rapport d'avril 2018, sur les fondements juridiques de la privation de liberté dans les hotspots italiens¹⁵.

En Grèce, la détention est quasi-systématique pour les migrant·e·s arrivé·e·s sur les îles après le 20 mars 2016, et ce, indépendamment de leur nationalité, leur genre, leur âge ou leur vulnérabilité¹⁶. Ce maintien en détention, pour une durée pouvant aller jusqu'à 25 jours (sauf pour les mineur·e·s), est censé servir à des opérations d'identification. Pour autant, les personnes concernées ne sont pas informées des motifs de cette détention, qui ne donne lieu à aucun contrôle juridictionnel. Après ce délai, les migrant·e·s, identifiés ou non, sont autorisés à circuler librement hors du camp, mais en restant sur l'île où celui-ci est installé. Ils restent ainsi prisonniers « à ciel ouvert » des îles grecques pendant des mois, jusqu'à la prise de décision finale sur leur demande d'asile¹⁷. Saisi de nombreux recours contre ces mesures de privation de liberté, le Conseil d'Etat grec a décidé, par une décision du 17 avril 2018, de lever ces restrictions géographiques, jugées illégales et discriminatoires. La réaction du gouvernement grec ne s'est pas fait attendre : il a pris un décret rétablissant les restrictions géographiques, privant ainsi d'effets la décision de la haute juridiction administrative grecque.

13 Article 5 de la CESDH

14 Amnesty International, Hotspot Italy. How EU's flagship approach leads to violations of refugee and migrants rights, November 2016 <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR3050042016ENGLISH.PDF>

15 Le rapport recommandait la mise en place de garanties juridiques fondamentales afin de réduire les risques de refoulement des personnes migrantes et dénonçait la détention de mineurs non accompagnés. Par ailleurs, Aida Italie, l'Asgi dénoncent l'état de privation de liberté de 80 mineurs non accompagnés au sein du hotspot de Tarente en juillet 2017 -pour certains détenus depuis mai 2017 avec des adultes dans une seule tente entourée de hautes grilles métalliques et gardée par des soldats de l'armée - sans ordre de détention écrit ni information sur la possibilité de demander l'asile. Ils n'avaient pas la possibilité de communiquer avec le monde extérieur. Pour 14 enfants, des recours ont été introduits devant la CEDH et ont été jugés recevables par la Cour, qui a demandé des réponses au gouvernement italien avant le 14 mai 2018 <https://www.coe.int/fr/web/cpt/-/anti-torture-committee-publishes-report-on-its-visit-to-italian-hotspots-and-removal-centres>

16 Sur l'île de Samos, la situation est différente, les personnes attendent pendant plusieurs heures à leur arrivée, le temps de leur enregistrement, puis sont directement amenées au camp une fois celui-ci effectué.

17 Le système des « hotspots » en Grèce : une politique migratoire européenne à l'origine de violations massives des droits humains, Témoignage d'avocat·e·s belges en mission en Grèce, Revue du droit des étrangers - 2017 - n° 194.

Une politique de tri attentatoire aux droits

Les agences européennes EASO, Frontex, Europol et Eurojust interviennent dans les hotspots installés aux principaux points d'entrée sur le territoire européen¹⁸. Leurs équipes identifient les migrant·e·s, relèvent leurs empreintes digitales et les enregistrent rapidement à leur arrivée afin de distinguer celles et ceux qui ont besoin d'une protection de celles et ceux dont l'Europe souhaite se « débarrasser » rapidement. Prétendant « soulager » l'Italie et la Grèce, une procédure de relocalisation, sous la forme de quotas de répartition obligatoire de demandeur·euse·s d'asile entre les différents États membres, a été mise en place.

Le tri entre les « migrant·e·s économiques » et les demandeur·euse·s d'asile, fondé essentiellement sur la base de leur nationalité, est effectué de manière expéditive – au mépris des garanties procédurales prévues par les normes de droit international – et devient le principal critère d'accès (ou non) au système de protection internationale¹⁹. Il a été constaté que des personnes originaires du Nigeria, de Gambie, du Sénégal, du Maroc, d'Algérie et de Tunisie, ont été enregistrées comme « migrant·e·s économiques » pendant les opérations d'identification, puis empêchées d'accès à la procédure de protection internationale²⁰. Ces personnes, dans la plupart des cas, n'ont pas pu rencontrer de juristes ou d'avocats susceptibles de les informer sur leurs droits et la possibilité d'introduire un recours contre les décisions de rejet.

On relève que, dans les *hotspots*, le nombre de fonctionnaires de Frontex est bien supérieur à celui des agents de l'EASO, l'agence chargée de l'asile. Cette différence entre les moyens affectés à l'identification – de l'enregistrement à la prise d'empreintes digitales des migrant·e·s – et ceux affectés à la prise en charge de la procédure d'asile est significative ; l'approche hotspot vise principalement à arrêter les mouvements secondaires des personnes migrantes au sein des pays membres de l'UE et à rendre leur retour effectif, plutôt qu'à assurer la protection de celles et ceux qui en auraient besoin.

Cette priorité accordée au contrôle et à l'identification sur la protection des personnes peut entraîner des violations graves de leurs droits : Amnesty International a ainsi dénoncé des actes de torture et de traitements dégradants commis par les autorités italiennes sur des migrants arrivés par mer pour les contraindre à donner leurs empreintes²¹.

18 EASO, le bureau d'appui européen en matière d'asile, se charge du screening et contribue au traitement le plus rapide possible des dossiers des personnes qui sont orientées vers une procédure d'asile. Frontex coordonne le retour des personnes qui ne sont pas en besoin de protection. Europol et Eurojust fournissent leur assistance pour le démantèlement des réseaux de passeurs.

19 Gennari Lucia, Ferri Francesco e Caprioglio Carlo (2018), "Dentro e oltre l'approccio hotspot. Brevi riflessioni su funzionamento e significato del sistema degli hotspot in Italia", in Studi sulla Questione criminale online, disponible sur <https://studiquestionecriminale.wordpress.com/2018/03/14/per-post-facebook/>

20 Ils ont fait l'objet d'un ordre de renvoi différé et ont été placés dans des centres de détention (lorsque des places étaient disponibles). Rapport Aida, Country report : Italy 2017, disponible sur <https://www.asylum-europe.org/reports/country/italy>

21 <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR3050042016ENGLISH.PDF>

Un accès restreint à la procédure d'asile

Les personnes qui sont placées dans les *hotspots* sont le plus souvent privées du droit de recevoir des informations complètes et compréhensibles sur leur situation administrative. L'assistance juridique, prévue par le droit européen, est pourtant indispensable pour exercer le droit à demander l'asile et ne pas être refoulé avant d'avoir pu le faire.

D'après les observations de la Cimade, c'est la police des frontières qui enregistre les demandeur·euse·s d'asile à la suite d'entretiens sommaires menés avec l'appui des experts de Frontex parfois accompagnés par des médiateurs culturels, au mépris de la loi italienne qui prévoit que le recueil et l'analyse de chaque demande de protection internationale sont de la compétence exclusive des Commissions territoriales italiennes. La Cimade note encore que, dans certains cas, ces entretiens ont été réalisés juste après le débarquement, alors que les demandeur·euse·s d'asile sont éprouvés par de longs voyages semés de violences. Le manque d'interprètes a des conséquences significatives sur leur accès à la procédure d'asile²².

En Grèce, les ONG ne cessent de dénoncer un système complexe, flou et discriminatoire de procédures au sein des *hotspots* grecs²³. Les migrant·e·s ne bénéficient pas des droits garantis par la Directive « Procédures »²⁴, tels que l'entretien systématique, la présence d'un interprète, et le bénéfice d'un accompagnement social et juridique. Ils peuvent passer de longues périodes dans le camp sans recevoir d'information – hormis celles apportées par les ONG sur place – sur la procédure d'asile, leurs droits, dans une langue qu'ils comprennent²⁵. Et lorsqu'ils obtiennent un rendez-vous pour un entretien, celui-ci peut être fixé un an, voire deux ans plus tard !

Le manque d'information juridique et l'accès limité aux avocats, les délais importants pour l'enregistrement et le traitement de la demande d'asile, l'évaluation défailante de la vulnérabilité et le rôle discutable des agences européennes, au sein des *hotspots*, vont manifestement à l'encontre des dispositions des directives européennes²⁶.

22 D'après la Cimade, le formulaire utilisé par la police italienne dispose de cinq cases (« travail », « rejoindre la famille », « fuir la pauvreté », « asile » et « autres motifs ») pour classer les migrant·e·s lors de l'entretien. Selon ce rapport, le motif « asile » apparaît en dernier et à part sur les premiers formulaires (Foglio notizie), et la façon dont est évoqué « l'asile » lors de l'entretien n'est pas claire.

23 La Cimade, L'approche hotspot : l'Europe en faillite sur les îles grecques – <https://www.lacimade.org/lapproche-hotspots-leurope-en-faillite-sur-les-iles-grecques>
Gisti, Accord UE-Turquie : la grande imposture, juillet 2016 <https://www.gisti.org/spip.php?article5454>

24 Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte)

25 Norwegian Refugee Council, Oxfam, International Rescue Committee, The Reality of the EU-Turkey Statement : How Greece Has Become a Testing Ground for Policies That Erode Protection for Refugees, 17 mars 2017, p. 3, <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bn-eu-turkey-statement-migration-170317-en.pdf>

26 Le système des « hotspots » en Grèce : une politique migratoire européenne à l'origine de violations massives des droits humains, Témoignage d'avocat·e·s belges en mission en Grèce, Revue du droit des étrangers - 2017 - n° 194

27 <http://www.europeanmigrationlaw.eu/fr/articles/donnees/relocalisation-des-demandeurs-dasile-depuis-la-grece-et-litalie.html>

28 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf

29 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>

30 Selon le projet proposé par la Commission européenne, ces centres contrôlés, installés dans des États membres situés sur la frontière extérieure de l'UE, auraient pour objectif de sélectionner les migrant-e-s et les demandeurs d'asile arrivés par la Méditerranée pour pouvoir les transférer vers un autre État membre (qui les prendrait en charge) ou procéder à leur expulsion, le plus rapidement possible. On note que ce dispositif s'apparente à une généralisation et une formalisation de l'approche hotspot, et pose donc les mêmes questions quant au respect des garanties procédurales et des droits fondamentaux (notamment, l'accès à l'information et à l'accompagnement juridique), à la privation de liberté, à l'identification et la protection des personnes vulnérables et à l'éloignement des personnes ne relevant pas de l'asile. Voir Commission européenne, « Gestion des migrations: la Commission développe les concepts de «débarquement» et de «centres contrôlés» », 24 juillet 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4629_fr.htm

31 Règlement (UE) N°604/2013 du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte).

L'échec de la « solidarité européenne »

Malgré le caractère obligatoire du plan de relocalisation, et selon les données de la Commission européenne, au 30 octobre 2018, seules 12 706 personnes ont été relocalisées depuis l'Italie sur les 34 953 qui auraient dû l'être depuis ce pays²⁷, et en Grèce seulement 21 999 personnes ont été relocalisées, sur les 63 302 prévues. Le plan de relocalisation prévoyait, au départ, la prise en charge par les États européens de 160 000 demandeur-euse-s de protection depuis l'Italie et la Grèce (engagement réduit en 2016 à 98 000 personnes)²⁸.

L'UE poursuit sa logique de verrouillage des frontières et multiplie les dispositifs de contrôle

L'approche *hotspot*, – envisagée comme temporaire –, est maintenue malgré la très forte diminution des arrivées sur le sol européen depuis 2016²⁹. Dans ses conclusions de juin 2018³⁰, le Conseil a même prévu de la généraliser sous la forme de «centres contrôlés», très semblables aux hotspots existants. Si ce projet, un an plus tard, n'avait pas été mis en place, il n'en traduit pas moins l'intention affichée de la Commission européenne et du Conseil européen de pérenniser un dispositif dont l'expérience a montré, avec l'approche hotspot, qu'il est incompatible avec le respect du droit d'asile, voire du principe de non refoulement.

Le «règlement Dublin III»³¹ fait peser de manière inéquitable la responsabilité du traitement de la demande d'asile aux premiers pays d'entrée dans l'UE, et a contribué à l'effondrement de leurs systèmes d'accueil déjà précaires, au détriment des droits des personnes migrantes. L'approche *hotspot*, au lieu de soulager les États aux frontières du sud de l'Europe, semble n'avoir été conçue que pour décourager les personnes migrantes d'arriver sur le continent européen, faisant prévaloir la diminution des flux migratoires sur toute autre considération, notamment celles qui relèvent du respect des droits fondamentaux des personnes.

Positionnement du réseau Migreurop

Au regard du nombre, de la nature et de la récurrence des violations constatées, il est urgent de **mettre fin à l'approche hotspot dont l'expérience a démontré qu'elles sont indissociables. Le respect des engagements internationaux des États membres les oblige à garantir aux personnes qui arrivent sur le territoire européen le respect de leurs droits fondamentaux**, indépendamment de leur statut migratoire, notamment : le droit à la dignité, le droit à la liberté d'aller et venir, et le droit absolu de ne pas être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

JUIN 2019.
DOCUMENT RÉALISÉ AVEC LE SOUTIEN D'EPIM.

La seule responsabilité du contenu incombe aux auteur-e-s et peut ne pas refléter les positions de la NEF et d'EPIM.

L'EXTERNALISATION DES POLITIQUES D'IMMIGRATION ET D'ASILE DE L'UNION EUROPÉENNE

**NOTE DE PLAIDOYER
DU RÉSEAU *MIGREURO*P**

**1^{ER} SEMESTRE
2019**

Pour tenir les exilé·e·s au plus loin de l'espace de l'Union européenne (UE), 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 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 sur le retour des migrants, mais aussi la multiplication des entraves pour empêcher leur arrivée à destination, voire tout simplement leur départ.

L'UE a ainsi multiplié les cadres de coopération multilatérale : Cotonou en 2000, le 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 s'est 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 ». Lorsqu'elle le peut, elle utilise également la coopération bilatérale (c'est à dire entre elle et/ou ses États membres et les pays dits tiers concernés).

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 (il s'agit de **délocalisation**) ;
- faire endosser à des pays « tiers » toute ou partie de la responsabilité d'une série de tâches qui lui incombent en vertu de ses engagements internationaux (il s'agit de **déresponsabilisation**).

Les outils opérationnels

1. LA POLITIQUE DE VISAS

La politique de visas, de plus en plus sophistiquée et restrictive, entraîne une délocalisation des 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) pour contrôler ces frontières et en analyser les « risques migratoires » pour le compte de l'UE.

3. LES INTERCEPTIONS MARITIMES

– *Frontex* : il est prévu en 2019 un 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 migrants et les personnes en quête de protection d'accéder au territoire européen. Loin de permettre de sauver des 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 toujours plus loin de la frontière, les personnes qui désirent rejoindre l'UE, 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* : ils sont pratiqués par 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 renvoyées à leur point de départ, enfermées dans des camps, dans des conditions inhumaines et indignes, dans un contexte de guerre civile.

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

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

- 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, 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 des pays dits « tiers », de façon formelle (les accords communautaires de réadmission) ou informelle (Turquie, Libye, Afghanistan, Niger).

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 pour 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.

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 », 1er 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>

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

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 migrants 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 migrants 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 cas 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 prioritaires pour des 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 déléguée 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 migrants 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'exilés dans ce pays en guerre. Cet accord informel ne prévoit aucune garantie spécifique sur les obliga-

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

tions des parties contractantes quant au respect des droits fondamentaux des personnes concernées par son application (notamment les personnes 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 des groupes vulnérables (tels les mineur.es isolé.es) reçoivent «*une protection, une assistance et des soins adéquats tout au long du processus*». Il prévoit en outre l'utilisation du très contestable 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 d'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.

Ces différents modes 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 conséquemment être exonérés de leur responsabilités objectives dans les entraves à ces droits.

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

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 migrants 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 migrants. 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 européennes d'immigration et d'asile ont pris une ampleur sans précédent. Nombreuses sont également les violations 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 à la société civile de jouer 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. À l'instar de la sentence rendue par le Tribunal permanent des peuples tenu à Paris en janvier 2018, il existe des 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.

JUIN 2019.
DOCUMENT RÉALISÉ AVEC LE SOUTIEN D'EPIM.

La seule responsabilité du contenu incombe aux auteur-e-s et peut ne pas refléter les positions de la NEF et d'EPIM.