



# L'EXTERNALISATION DES POLITIQUES EUROPÉENNES EN MATIÈRE DE MIGRATION

Échanges de vue entre la société civile,  
les acteurs politiques et le monde académique

mai 2019

  
CIRÉ

Introduction	3
L'externalisation du droit d'asile et de la gestion de ses frontières par l'Union européenne	5
L'approche <i>hotspot</i> ou le non-respect des droits fondamentaux des migrants	23
Interview de Monsieur Philippe Lamberts	43
Interview de Madame Christine Revault d'Allonnes Bonnefoy	47
Interview de Monsieur De Bruycker	49
Position d'ECRE	52

Auteurs : **Giovanna Costanza, ECRE, Pierre Jassogne, Martine Vandemeulebroucke**

Photo de couverture : **Sophie Devillé**

Éditeur responsable : Sotieta Ngo – tous droits réservés – CIRÉ asbl 2019

# INTRODUCTION

Cette publication, produite par le CIRÉ dans le cadre du projet « *Challenging deprivation of liberty and externalisation as tools for migration management and advocating for dignified reception in the EU* »<sup>1</sup>, vise à dénoncer les politiques migratoires européennes d'externalisation du contrôle des frontières.

Au cours des dernières années, les politiques migratoires restrictives mises en œuvre par l'Union européenne et ses États membres ont conduit à des violations systématiques des Conventions internationales et des droits fondamentaux des migrants. Aujourd'hui, le contrôle obsessionnel des frontières provoque la multiplication des dispositifs de détention, de confinement et de tri des migrants aux frontières extérieures de l'Europe. Les politiques liées à la migration sont de plus en plus abordées sous cet angle sécuritaire, plutôt que de viser à atteindre de hauts standards de protection et le respect des droits fondamentaux. La mise en place de l'approche *hotspot* illustre le fait que l'Union européenne choisit de gérer la migration par la détention arbitraire d'êtres humains dont le seul crime est celui de vouloir échapper aux guerres, à la torture et aux dictatures.

Il s'agit d'une politique cynique qui n'hésite pas à négocier des accords inégalitaires et indignes avec des pays tiers afin de repousser aussi loin que possible ces « indésirables » et de bloquer les mouvements migratoires. Ces accords, qui peuvent échapper au contrôle démocratique et parlementaire, sont souvent contraires aux droits des migrants et bafouent les obligations internationales des États européens en matière de protection.

<sup>1</sup> Financé par EPIM, ce projet est coordonné par le réseau Migreurop, dont le CIRÉ est membre, et qui compte parmi ses partenaires principaux des associations italiennes (ASGI et Arci) et française (Gisti). Ce projet vise à dénoncer « l'approche *hotspots* » et plus généralement la politique d'externalisation poursuivie par l'Union européenne et ses États membres, y compris la conclusion d'accords avec les pays tiers.

La conséquence de cette politique est un prix humain élevé. Si les arrivées sur le territoire européen diminuent, les morts en mer Méditerranée ne cessent d'augmenter.

Pour le CIRÉ, il est primordial que les gouvernements et les futurs parlementaires européens œuvrent à garantir la protection des droits des personnes migrantes et réfugiées. Il s'agit de promouvoir le respect des droits humains et des valeurs fondatrices de l'Union européenne. Dans cet objectif, cette publication propose les analyses et les recommandations que le CIRÉ adresse aux institutions européennes pour la mise en œuvre d'une politique qui vise à réaffirmer la primauté du droit d'asile et d'accueil sur la détention des migrants. Elle contient en outre les positions de différents acteurs clés (ONG, académiques et décideurs politiques) sur le bilan de la dernière législature européenne, ainsi que sur les possibles dérives de la politique migratoire européenne.

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

## Introduction

L'Europe a choisi depuis plusieurs années de faire de la gestion de la migration sa principale priorité. S'appuyant sur une vision sécuritaire des migrations, elle met en œuvre des politiques de plus en plus restrictives pour protéger ses frontières au détriment des droits fondamentaux des migrants, et fait de l'externalisation la clef de voûte de sa politique migratoire.

Ainsi, depuis 2015, c'est avec la mise en œuvre de l'approche hotspot que l'Europe tente de répondre à la crise migratoire<sup>1</sup>. Ces centres de tri et de confinement se sont multipliés aux frontières intérieures et extérieures de l'Europe et plongent des milliers de demandeurs d'asile dans des conditions de vie sordides.

À côté de cela, l'Union européenne et certains de ses États membres en particulier n'hésitent pas à collaborer avec des dictatures ou des pays qui ne respectent pas les droits humains (la Libye, la Turquie ou le Soudan) via des accords inégaux et indignes, ou des financements, faisant de ces États les gendarmes incontournables de l'Europe.

Les conséquences désastreuses de ces collaborations et de la politique d'externalisation,

qui est poussée aujourd'hui à son paroxysme sont que des milliers de personnes décèdent aux frontières de l'Europe.

L'UE et ses États membres oublient que les migrations font partie de l'histoire de l'humanité et que derrière la catégorisation des étrangers, derrière le tri entre les « bons » et les « mauvais » migrants, il y a des êtres humains en quête d'une vie meilleure. Si la dignité humaine est un droit inaliénable, elle ne semble plus avoir de place aujourd'hui dans les discours politiques.

Le CIRÉ est convaincu que l'Europe doit changer de paradigme et avoir une vision plus ambitieuse et moins sécuritaire des migrations. La collaboration européenne avec les pays tiers ne peut pas se baser sur des rapports de force, mais doit être fondée sur des relations égalitaires, le respect effectif des droits humains et de réelles possibilités de migration. L'Europe doit garantir un accueil digne et de qualité aux demandeurs d'asile qui se trouvent sur son territoire, conformément à ses engagements internationaux et faire de la détention une exception.

La présente note invite l'Europe à mettre en œuvre des politiques migratoires respectueuses des droits des personnes d'origine étrangère. Les efforts européens doivent tendre à la réaffirmation du droit d'asile et à l'accueil, conformément aux obligations internationales et européennes en la matière.

Après quelques éléments de contexte, trois axes de plaidoyer seront développés afin de permettre à l'Europe et à ses États membres d'atteindre ces objectifs.

<sup>1</sup> Selon Eurostat, un total de plus d'1,2 million de personnes ont demandé l'asile pour la 1ère fois en 2015 au sein de l'UE, ce qui représente le double de l'année précédente où 625 000 demandeurs d'asile avaient été enregistrés.

## Contexte

L'externalisation est aujourd'hui la clef de voûte de la politique migratoire européenne. Cette politique se base sur différentes mesures qui visent à délocaliser les frontières extérieures de l'Europe et à en sous-traiter le contrôle à des pays tiers, qu'ils soient des pays de départ ou des pays de transit, dans le but de bloquer les migrants le plus loin possible de frontières européennes.

Ces différentes mesures permettent ainsi aux pays de l'Union de se déresponsabiliser de leurs obligations d'accueil et de protection des demandeurs d'asile, à l'encontre du droit d'asile et de la Convention de Genève de 1951. À défaut de voies d'accès sûres et légales, les personnes en quête de protection sont obligées de mettre leur vie en danger afin de pouvoir arriver en Europe et se mettre à l'abri.

## Les mesures d'externalisation

### L'APPROCHE « HOTSPOT »

Depuis 2015, c'est avec la mise en œuvre de l'approche hotspot que l'Europe tente de répondre à la crise migratoire. Ces centres de tri et de confinement qui se multiplient aux frontières extérieures du Sud de l'Europe plongent des milliers de demandeurs d'asile dans des conditions de vie sordides, notamment en Grèce, et renforcent la confusion entre accueil et détention, et entre migrants dits « économiques » et demandeurs d'asile.

Ces dispositifs ont pour objectif non seulement de décourager celles et ceux qui sont en recherche de protection, mais également de les stigmatiser et de les criminaliser. Aujourd'hui, les étrangers sont vus comme des envahisseurs, trop nombreux et « indésirables ».

Malgré les nombreuses violations des droits les plus fondamentaux des migrants qui se retrouvent dans ces centres, l'Europe invite aujourd'hui ses États membres à en ouvrir de nouveaux et de continuer à gérer la migration par la détention arbitraire d'êtres humains, dont le seul crime est de vouloir échapper aux guerres, aux tortures et aux dictatures.

La conséquence directe de cette approche hotspot est l'intensification de l'externalisation des contrôles des frontières aux pays dits tiers. La coopération avec les pays tiers

d'origine ou de transit permet de retenir les migrants le plus en amont possible des frontières européennes et de faciliter le retour et l'expulsion des migrants indésirables.

L'Europe, forte de son rapport de force, soustrait ainsi le contrôle de ses frontières à des pays tiers et leur impose une responsabilité dans la gestion de la migration irrégulière, en contrepartie d'une série d'aides. De ce fait, ceux qui partent risquent souvent d'être pris en charge dans les pays d'origine ou de transit où ils peuvent d'être soumis à des viols, des tortures, des traitements inhumains et dégradants et des détentions arbitraires<sup>2</sup>. Les droits fondamentaux des migrants et les obligations internationales des États européens en matière de protection sont ainsi bafoués.

## LES ACCORDS AVEC LES PAYS TIERS

Les collaborations des pays européens avec la Turquie et la Libye sont l'exemple parfait de la mise en œuvre de l'externalisation des politiques migratoires de l'Union européenne, au détriment des droits humains et des obligations internationales.

## L'ACCORD UE-TURQUIE

En application de l'accord UE-Turquie<sup>3</sup>, la Turquie s'est engagée depuis la fin mars 2016<sup>4</sup> à contrôler les migrants et à les empêcher de franchir ses frontières, et a accepté le renvoi des migrants par l'Europe sur son territoire. Elle se charge aussi de l'enregistrement et de l'identification des migrants et de leur accès aux droits. Concrètement, l'Europe a transféré ses responsabilités en matière d'asile et d'accueil à la Turquie. Ce pays accueille actuellement environ

3 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> L'accord consacre 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 concernant l'adhésion de la Turquie à l'UE.

4 L'accord a été signé le 18 mars 2016 et il est entré en vigueur deux jours après.

2 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>

quatre millions de réfugiés<sup>5</sup> et est considéré comme « pays sûr » par l'Union européenne.

Mais la Turquie n'est pas un pays tiers sûr pour les migrants et les demandeurs d'asile présents sur son territoire, conformément au droit européen<sup>6</sup>. En effet, pour que le concept de « pays tiers sûr » puisse être appliqué à des pays non européens il faut que ces pays permettent aux migrants de demander et d'obtenir une protection conforme à la Convention de Genève et qu'ils protègent effectivement les demandeurs d'asile et les réfugiés, en respectant le « principe de non-refoulement » tel que prévu par l'article 33 de cette Convention<sup>7</sup>.

5 Fiche « Turquie-Protection Civile et Opérations d'Aide Humanitaire Européennes », disponible sur [https://ec.europa.eu/echo/printpdf/4457\\_fr](https://ec.europa.eu/echo/printpdf/4457_fr)

6 Selon l'article 38 de la Directive « Procédures » (refonte), les États membres peuvent appliquer le concept de pays tiers sûr « si les autorités compétentes ont acquis la certitude » que les demandeurs n'ont à craindre pour aucun des cinq motifs de la Convention de Genève de 1951 relative au statut de réfugié; que le principe de non-refoulement est respecté conformément à la Convention de Genève; que l'interdiction de prendre des mesures d'éloignement en cas de risque de torture, de traitements cruels, inhumains ou dégradant est respectée; et enfin que le demandeur peut solliciter une reconnaissance du statut de réfugié et en bénéficier conformément à la Convention de Genève. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=FR>

7 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 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

Or, en matière d'asile, la Turquie a ratifié la Convention de Genève de 1951 relative au statut de réfugié en opposant une exception géographique selon laquelle seuls les demandeurs d'asile originaires des pays européens peuvent bénéficier de la qualité de réfugiés au sens de la Convention. En raison de cette clause restrictive, très peu de personnes peuvent bénéficier pleinement du statut de réfugié dans ce pays. Les migrants originaires d'un État non européen qui se trouvent en Turquie (plus de 3,5 millions de Syriens et des centaines de milliers de personnes en provenance d'Irak, d'Afghanistan, d'Iran et de Somalie<sup>8</sup>) peuvent bénéficier d'un statut de « réfugiés conditionnés » qui n'offre qu'un permis de séjour temporaire et limité en Turquie, dans l'attente d'une éventuelle réinstallation ailleurs.

L'application de la notion de « pays tiers sûr » à la Turquie fait aussi peser sur ce pays une obligation d'assurer des conditions matérielles dignes à l'ensemble des demandeurs (droit à l'hébergement, droit au séjour, accès aux soins, accès au travail...) qui semblent impossibles à remplir de manière effective au vu de la situation actuelle du pays. En effet, malgré les fonds humanitaires très importants qui ont été débloqués par l'Union européenne en

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.

8 <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria>

faveur des réfugiés de Turquie (2,09 milliard d'euros depuis 2016), seuls 155 000 d'entre eux vivent dans des camps gérés par les autorités turques, où ils ont accès à un hébergement, des soins de santé, une éducation, une alimentation et des activités sociales. La plupart des réfugiés syriens et beaucoup de réfugiés d'autres nationalités vivent en dehors de ces camps, dans des conditions très difficiles, avec très peu de ressources et avec un accès aux services de base comme la santé et l'éducation très restreint<sup>9</sup>.

L'absence de contrôle de la Cour de Justice quant à la conformité de cet accord avec le respect des droits fondamentaux garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne tels que le droit d'asile, l'interdiction absolue de ne soumettre personne à la torture et des traitements inhumains et dégradants, l'interdiction du push-back et l'interdiction des expulsions collectives<sup>10</sup> nous questionne.

Aujourd'hui, l'accord avec la Turquie a créé un système qui fait en sorte que les migrants n'arrivent plus du tout sur le sol européen et sont maintenus en dehors de l'Europe.

Malheureusement, cet accord ne peut pas être contesté devant les juridictions européennes. En effet, la Cour de Justice européenne s'est déclarée incompétente pour statuer sur la légalité de cet accord conclu par les États membres et non pas par l'Union européenne<sup>11</sup>. Pourtant, le droit à un recours effectif devant un juge devrait être garanti à toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés. Il s'agit d'un droit fondamental reconnu par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

### L'ACCORD ITALIE-LIBYE

Après avoir réussi à empêcher les migrants d'atteindre le sol européen par la route de la Méditerranée orientale, la volonté de l'Union européenne et de l'Italie a été de pouvoir adopter la même approche à l'égard des pays d'Afrique du Nord afin de fermer, cette fois-ci, la route de la Méditerranée centrale et d'arrêter les flux en provenance de la Libye vers l'Italie<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-02/cp170019fr.pdf>

<sup>12</sup> <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean?id=105>

L'Italie a ainsi signé avec la Libye un accord d'entente sur les migrations le 2 février 2017, Memorandum of understanding<sup>13</sup> dans le but de déléguer à la Libye la gestion des flux migratoires. Par cet accord, l'Italie fournit les supports techniques et technologiques pour équiper et former les garde-côtes libyens chargés de renforcer le contrôle et la surveillance de leurs frontières. L'accord prévoit également l'amélioration et l'équipement des « centres d'accueil » pour migrants en Libye et le financement de « programmes de développement ».

Cet accord, qui n'a pas été soumis à la ratification du parlement italien, fait l'objet d'un recours auprès de la Cour Constitutionnelle italienne. Le décret de loi qui a permis de détourner 2,5 millions d'euros du fonds de l'aide au développement en faveur de l'achat de quatre patrouilleurs, de fournir des véhicules de rechange et de former des équipages aux autorités libyennes a fait l'objet d'un recours au tribunal administratif de la région italienne du Lazio<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> L'ASGI a contesté devant le tribunal administratif de Lazio le décret 410/47 par lequel le ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale a accordé au ministère de l'Intérieur un prêt de 2,5 millions d'euros pour la relance de quatre patrouilleurs, fourniture de véhicules de rechange et formation des équipages aux autorités libyennes. Ce recours, rejeté par le tribunal administratif, se trouve aujourd'hui devant le Conseil d'État. <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/libia-italia-ricorso-fondi-cooperazione/>

La 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. En effet, quelques jours avant la signature du Memorandum, la Commission européenne proposait des mesures pour réduire les passages sur la route de la Méditerranée centrale qui 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 Sophia<sup>15</sup> et pour équiper et former les garde-côtes libyens, afin qu'ils renforcent la surveillance et le contrôle des frontières libyennes<sup>16</sup>. Les dirigeants européens ont également apporté leur soutien à l'accord conclu entre l'Italie et la Libye<sup>17</sup>. Après la signature de cet accord, l'Union

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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/>

<sup>17</sup> CIRÉ, « L'externalisation du droit d'asile et de la gestion des frontières par l'Union européenne : vers le déni des droits fondamentaux des migrants », <https://www.cire.be/externalisation-du-droit-dasile-et-de-la-gestion-des-frontieres-par-lunion-europeenne/>

européenne a octroyé 200 millions d'euros du Fonds de l'aide européenne aux pays africains pour participer à la mise en œuvre des « mesures » destinées à remédier à la situation migratoire en Libye<sup>18</sup>.

Depuis la chute de Khadafi, la situation de la Libye est très instable et de nombreux rapports témoignent de graves et systématiques violations des droits humains à l'égard des migrants<sup>19</sup> : des conditions sordides de détention, des viols, des tortures, des exécutions, des traitements inhumains et dégradants et de l'esclavage. Par ailleurs, lorsque les migrants sont interceptés en mer par les garde-côtes libyens, ils subissent tout type de violence et de torture dans les centres de détention<sup>20</sup>. Tous ces éléments permettent d'affirmer que la Libye ne peut pas être considérée comme un État sûr.

Malgré ces dénonciations formulées par des ONG et le rapport du Conseil de sécurité de l'ONU sur la Libye<sup>21</sup>, l'UE continue de soutenir le renforcement des contrôles en Méditerranée en favorisant la collaboration avec les autorités libyennes. Cette route migratoire est devenue l'une des plus dangereuses au monde. Malheureusement, tous les jours, des migrants meurent dans la mer Méditerranée en tentant de parvenir en Europe et s'échapper à l'enfer libyen.

### LES OPÉRATIONS DE REFOULEMENT

Les États membres de l'UE cherchent des stratégies de plus en plus subtiles en vue de contourner leurs obligations en matière de protection internationale, malgré les condamnations répétées de la Cour européenne des droits de l'Homme<sup>22</sup>. À titre d'illustration, le refoulement des migrants aux frontières par les agents de police ou des embarcations en mer Méditerranée constitue une violation du principe de non-refoulement qui interdit de manière absolue le renvoi de personnes là où elles risquent de subir de la torture ou des traitements inhumains et dégradants, conformément à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH). Dès lors, lorsque les migrants n'arrivent pas sur le continent

18 Déclaration de Malte du 3 février <https://www.consilium.europa.eu>

19 Amnesty International, « Libya's dark web of collusion: Abuses against Europe-bound refugees and migrants », <https://www.amnesty.org/en/documents/mda19/7561/2017/en/>; OHCHR, report « Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya », <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/LibyaMigrationReport.pdf>

20 HCDH, « Detained and dehumanised, Report on human rights abuses against migrants in Libya », <https://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

21 Conseil de sécurité des Nations Unies, Rapport final du groupe d'experts sur la Libye créé par la résolution 1973(2011), S/2017/466, 1<sup>er</sup> juin 2017.

22 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.

européen, ils ne peuvent pas accéder à la procédure de protection internationale. Aucun État membre ne vérifiera s'il y a violation de l'article 3 de la CEDH en cas de retour de ces migrants dans leur pays d'origine. Aujourd'hui, malgré les différentes appellations que l'on peut donner à ces pratiques (pull back, push back, interceptions, réadmission etc.), elles sont toutes contraires au principe de non-refoulement prévu par le droit européen et international<sup>23</sup>.

La gestion des migrations et le contrôle des frontières ne peuvent pas être faits 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 subir des tortures, des traitements inhumains ou dégradants et le respect du principe de non-refoulement restent des affirmations privées de tout sens lorsque l'Europe externalise la gestion de ses frontières à des pays qui ne respectent pas les droits humains.

### LES ACCORDS DE RÉADMISSION

Signés par l'Europe ou par un de ses États membres avec les pays tiers ou de transit afin de faciliter l'identification et le retour forcé des migrants qui se trouvent en séjour irrégulier dans l'espace européen<sup>24</sup>, les

accords de réadmission sont également devenus un outil central de la lutte contre l'immigration clandestine.

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. La bonne gestion et la coopération en matière migratoire sont devenues une condition essentielle afin que les pays tiers puissent avoir accès au fonds de développement européen<sup>25</sup>, ainsi instrumentalisés pour obtenir le contrôle des frontières et le retour des migrants.

En 2009, le réseau Migreurop avait déjà dénoncé cette liaison entre la politique économique et commerciale, ou la « liaison dangereuse » entre l'aide au développement et la gestion des flux migratoires<sup>26</sup>. Cette liaison fait partie de la logique d'expulsion, de mise à l'écart des migrants et de la criminalisation du phénomène migratoire.

Les accords de réadmission servent principalement les intérêts des pays de l'Union européenne, car l'État qui accepte de signer

sur [http://www.migreurop.org/IMG/pdf/Note\\_de\\_MIGREUROP\\_12122012\\_Accords\\_de\\_readmission\\_pour\\_mise\\_en\\_ligne.pdf](http://www.migreurop.org/IMG/pdf/Note_de_MIGREUROP_12122012_Accords_de_readmission_pour_mise_en_ligne.pdf)

25 « Les accords de réadmission des migrants font du sur place » <https://www.euractiv.fr/section/migrations/news/les-accords-de-readmission-des-migrants-font-du-sur-place/>

26 Les notes de Migreurop, Accords de réadmission- La « coopération » au service de l'expulsion des migrants, sont disponibles sur [http://www.migreurop.org/IMG/pdf/Note\\_de\\_MIGREUROP\\_12122012\\_Accords\\_de\\_readmission\\_pour\\_mise\\_en\\_ligne.pdf](http://www.migreurop.org/IMG/pdf/Note_de_MIGREUROP_12122012_Accords_de_readmission_pour_mise_en_ligne.pdf)

ce type d'accord avec l'Union ou l'un de ses États membres est motivé par des espoirs, comme par exemple celui de pouvoir adhérer à l'UE, de recevoir des compensations financières, ou d'obtenir des facilités en termes de visa pour ses ressortissants.

Bien que ces accords soient publiés, leur négociation se fait dans une grande opacité. Les compensations qui sont en jeu, n'étant pas liées directement avec la réadmission, ne sont pas reprises dans le texte soumis au Parlement européen et au Conseil et ne sont pas connues du public. La transparence de ces négociations est plus que lacunaire<sup>27</sup>. Pourtant, le contrôle sur les modalités de ces négociations est nécessaire pour garantir que les pays tiers soient réellement considérés comme des partenaires égaux et ne soient pas soumis au chantage européen.

Les accords de réadmission constituent une menace pour le respect des droits humains et des droits fondamentaux des personnes migrantes en situation de séjour irrégulier et des demandeurs d'asile. En effet, l'Union ou ses pays membres ouvrent des négociations et concluent des accords avec les pays qui présentent un intérêt pour leur position géographique dans l'intention de rendre le retour plus performant, sans même évaluer le degré de respect des droits humains, ou la manière dont les questions de migration sont gérées par leurs gouvernements.

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 sont réadmis dans un pays qui n'est pas le leur et qui, probablement, les renverra ensuite vers un autre pays, sans égard pour la situation et le respect des droits humains qui y prévalent<sup>28</sup>.

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 territoire<sup>29</sup>. 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

28 CIRÉ, « L'externalisation du droit d'asile et de la gestion des frontières par l'Union européenne », disponible sur <http://www.cire.be/externalisation-du-droit-dasile-et-de-la-gestion-des-frontieres-par-lunion-europeenne/>

29 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>

27 CIRÉ, *Elements-de-critique-des-politiques-migratoires-europeenne-et-belge*, disponible sur <http://www.cire.be/les-politiques-migratoires-europeenne-et-belge-elements-de-critique/>

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 sécurité<sup>30</sup>. Si l'UE tente d'influencer 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, du droit la vie familiale...

## LES ACCORDS INFORMELS ET LES COLLABORATIONS TECHNIQUES

Aujourd'hui, compte tenu de la difficulté de conclure des accords de réadmission, la collaboration entre les États membres de l'UE et les pays tiers passe également par des accords informels ou des collaborations techniques de police, dans le but d'identifier les migrants plus facilement et de permettre des expulsions accélérées.

Ces collaborations, qui s'inscrivent dans le cadre du processus de Khartoum<sup>31</sup>, du Fonds d'affectation spéciale pour l'Afrique et du Partenariat pour la migration<sup>32</sup>, permettent la collaboration des États membres de l'UE avec des pays comme le Soudan. Il s'agit de textes qui souvent n'ont pas besoin d'être ratifiés par les parlements nationaux et qui peuvent échapper à tout contrôle. Ce fut le cas de l'accord de coopération policière (MoU) conclu entre l'Italie et le Soudan<sup>33</sup> le 3 août 2016. Cet accord de coopération policière pose des problèmes de légitimité au niveau de sa conformité au droit national, puisque la gestion des flux migratoires doit être soumise à la procédure de ratification des traités internationaux selon la Constitution italienne, mais aussi de sa conformité au droit international, notamment au principe de non-refoulement<sup>34</sup>.

31 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-6026\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6026_fr.htm)

32 [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet\\_partnership\\_framework\\_on\\_migration.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_partnership_framework_on_migration.pdf)

33 Le Soudan est un pays qui n'est peut pas être considéré comme sûr. Il a été gouverné pendant 30 ans par son président Omar Hassan Ahmad El-Béchir qui a fait l'objet de deux mandats d'arrêt internationaux de la Cour pénale internationale pour génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerres au Darfour. Destitué par l'armée le 11 avril 2019, les chefs militaires ont temporairement pris le pouvoir et la situation dans le pays est encore très instable.

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

30 Ibidem.



L'application de cet accord par l'Italie a eu des conséquences très graves car il a abouti à l'expulsion d'environ 40 ressortissants soudanais à la fin du mois d'août 2016. Ceux qui ont réussi à échapper à l'expulsion ont tous reçu le statut de réfugié en Italie. Aujourd'hui, un recours devant la Cour européenne des droits de l'Homme a été introduit par l'ASGI<sup>35</sup> contre l'expulsion collective de ces ressortissants soudanais pour violation du principe de non-refoulement, violation de l'interdiction d'expulsion collective et violation du droit au recours effectif.

D'autres pays, comme la Belgique et la France, n'ont pas hésité à collaborer avec le Soudan et, contrairement à l'Italie, ils nient la conclusion d'accords avec cet État et préfèrent parler de « *collaboration technique* ». Dans le cas belge, la collaboration a permis l'identification et l'expulsion des potentiels demandeurs d'asile détenus dans les centres fermés du pays.

Afin que le retour soit plus effectif, l'Union européenne prône toujours une collaboration plus étroite avec les pays d'origine. Le cadre de partenariat en matière de migration<sup>36</sup>, ou « Pactes migratoires » lancé en 2016 permet par exemple à l'Union et à ses États membres de coordonner leurs moyens de pression collectifs, afin de trouver avec les pays tiers des méthodes sur mesure pour gérer conjointement les migrations et d'améliorer la coopération en matière de

retour et de réadmission<sup>37</sup>. Ces partenariats sur mesure permettent alors de fixer les objectifs et les financements en fonction des pays et de leur collaboration avec l'UE dans le domaine de la migration<sup>38</sup>.

L'ensemble de la coopération avec l'Union européenne est conditionné alors à « la bonne gestion des flux migratoires ». Les pays africains visés dans un premier moment sont le Mali, l'Éthiopie, le Sénégal, le Niger et le Nigéria. Ce modèle pourrait servir pour de futurs partenariats avec d'autres pays africains.

L'UE déclare vouloir améliorer la coopération pratique sur la réadmission avec les pays d'origine des migrants en situation irrégulière. De nombreux accords ont été conclus dernièrement avec des pays où les atteintes aux droits fondamentaux sont généralisées et dénoncées par les défenseurs des droits humains. Ces derniers accords concernent des pays comme l'Afghanistan, la Guinée, le Bangladesh, l'Éthiopie, la Gambie et la Côte d'Ivoire<sup>39</sup>.

37 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-18-5713\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-5713_fr.htm)

38 La Cimade, Coopération UE-Afrique. Chronique d'un chantage, disponible sur <https://www.lacimade.org/publication/cooperation-ue-afrique-migrations-chronique-dun-chantage/>

39 Amnesty International, « La situation des droits humains dans le monde », rapport annuel 2017/2018 disponible sur <https://www.amnesty.be/infos/rapports-annuels/rapport-annuel-2018>

35 <http://www.asgi.it/allontamento-espulsione/memorandum-sudan-italia-analisi-giuridica/>

36 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2072\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2072_fr.htm)

## Le coût de l'externalisation

La lutte contre l'immigration irrégulière menée par l'Union européenne présente des coûts financiers et humains démesurés. L'enquête menée par le consortium de journalistes The migrants files<sup>40</sup>, par exemple, révèle des coûts très importants en matière de retour forcé des migrants. Selon cette enquête, depuis les années 2000 les renvois de migrants ont coûté à l'Europe (plus la Norvège, le Liechtenstein, la Suisse et l'Islande) au moins 11,3 milliards d'euros. Ce montant ne correspond pas au montant définitif, car à cette somme, il faut ajouter les coûts indirects de cette politique comme les fonds au développement, qui sont aujourd'hui instrumentalisés pour permettre la collaboration avec les pays tiers en matière de réadmission. L'enquête révèle aussi que le coût des déportations en Europe avoisine le milliard d'euros chaque année.

En Belgique, le CIRÉ dénonce le fait que le budget consacré aux retours forcés est passé de 63 millions en 2014 à 88 millions en 2018, ce qui correspond à une augmentation de 40 % en quatre ans. L'intention du gouvernement belge de construire trois nouveaux centres fermés et l'extension des places au sein des centres fermés d'ici 2021 auront pour conséquence d'augmenter encore très fortement le budget consacré aux retours forcés : celui-ci devrait dépasser la barre de 100 millions à partir de 2019<sup>41</sup>.

40 « The money trails, the migrants files », disponible sur [www.themigrantsfiles.com/](http://www.themigrantsfiles.com/)

41 CIRÉ, « Méemorandum du CIRÉ en vue des

Les coûts en matière de retours forcés représentent seulement une partie du montant dépensé par l'Union européenne et ses pays membres pour maintenir les migrants loin de leurs territoires. Aujourd'hui, la militarisation de l'externalisation représente un business florissant pour les industries de l'armement et de la sécurité, principaux bénéficiaires des contrats de fourniture d'équipements et de services pour la sécurité frontalière. En effet, pour rendre le contrôle des pays tiers plus performant, l'Union européenne met à disposition de ces pays des systèmes informatiques, des équipements militaires ou de protection et elle participe aux formations de leurs forces de sécurité.

Le rapport du TNI « *Expanding the fortress* » dénonce la politique obsessionnelle du contrôle des frontières menée par l'Union, et les coûts (humains et financiers) de cette politique. Une politique qui ne s'attaque pas aux causes profondes qui poussent les personnes à migrer mais qui, au contraire, contribue à renforcer la répression et les conflits dans les pays d'origine<sup>42</sup>. Les moyens employés pour la mise en œuvre de cette politique, selon le rapport, sont colossaux et les principaux bénéficiaires sont des pays autoritaires responsables de graves violations des droits humains. Les accords avec ces pays échappent souvent au contrôle démocratique du Parlement européen ou

élections fédérales 2019 », <http://www.cire.be/memorandum-du-cire-en-vue-des-elections-federales-2019/>

42 TNI, « *Expanding the fortress* », [https://www.tni.org/en/publication/expanding-the-fortress?content\\_language=fr](https://www.tni.org/en/publication/expanding-the-fortress?content_language=fr)

des parlements nationaux. Les exemples de l'accord entre l'UE et la Turquie, de l'accord entre l'Italie et la Libye et la collaboration entre l'Italie et le Soudan sont significatifs à cet égard.

Au mois de juin 2018, la Commission a proposé de quasiment tripler le financement destiné à la gestion des migrations et des frontières pour la période 2021-2027. Il atteindrait 34,9 milliards d'euros, contre 13 milliards d'euros au cours de la période précédente<sup>43</sup>. Cette augmentation n'est pas compréhensible alors que les chiffres officiels sur la migration montrent que notre continent n'accueille qu'un pourcentage infime des millions de réfugiés dans le monde (85 % des réfugiés se trouvent dans les pays en développement), que le nombre d'arrivées a chuté drastiquement ces dernières années (116 273 arrivées par mer en 2018, contre plus d'1 million en 2015 selon l'OIM) et que malheureusement, le nombre de morts en Méditerranée ne fait qu'augmenter (2 297 morts et disparus en 2018 selon l'OIM).

43 Budget de l'Union: La Commission propose une importante augmentation des financements visant à renforcer la gestion des migrations et des frontières, disponible sur [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-4106\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4106_fr.htm)

## Les axes de plaidoyer

Il devient urgent que l'Europe et ses États membres mettent en œuvre des politiques migratoires respectueuses des droits des personnes d'origine étrangère et réaffirment leur volonté de garantir le droit d'asile et le droit à l'accueil sur le territoire européen et à leurs frontières, conformément aux obligations internationales et européennes en la matière. Trois axes de plaidoyer sont formulés ici afin que l'Europe et ses États membres atteignent ces objectifs.

### PREMIER AXE: RESPECTER LES DROITS FONDAMENTAUX DES MIGRANTS, LE DROIT INTERNATIONAL ET LE DROIT EUROPÉEN

Les États de l'Union européenne sont tenus au respect des droits fondamentaux des migrants en vertu de plusieurs conventions européennes ou internationales, telles que la Convention européenne des droits de l'Homme et la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. L'implication des pays tiers dans le contrôle des migrations pose de sérieux problèmes en termes d'accès à la protection internationale et de respect des droits fondamentaux. Lorsque l'Union européenne externalise ses frontières, ses États membres se débarrassent de leurs responsabilités en matière de protection sur des pays qui ne sont pas obligés de respecter les garanties du droit d'asile et de l'accueil, telles que prévues par le droit européen.

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 pays<sup>44</sup>.

Si les États européens, au nom de leur souveraineté nationale, ont la prérogative d'accorder ou de refuser l'entrée sur leur territoire à des ressortissants étrangers, ils doivent néanmoins 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 refuser l'accès ou de renvoyer une personne confrontée à de graves violations des droits humains, y compris celui ne pas subir de torture, des traitements inhumains ou dégradants.<sup>45</sup>

La coopération de l'Europe avec ces pays revient à nier aux migrants qui en ont besoin l'accès à la protection, dans la mesure où les États tiers considérés ne respectent pas le droit international en la matière et ne sont pas soumis au respect de la Convention européenne des droits de l'Homme.

44 CIRÉ, « Éléments de critique des politiques migratoires européenne et belge », disponible sur <https://www.cire.be/les-politiques-migratoires-europeenne-et-belge-elements-de-critique/>

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

## RECOMMANDATIONS

- mettre fin à l'externalisation de la politique migratoire. L'Europe doit mener une politique migratoire respectueuse des droits fondamentaux des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés. Pour cela, elle doit avoir le courage de changer la manière de voir les migrations et mener une réflexion minutieuse sur la mise en œuvre de la liberté de circulation
- mettre en œuvre une politique ambitieuse d'accueil et de protection. L'Europe, dans le respect du droit international et des textes régionaux qui sont contraignants pour ses États membres, doit réaffirmer la priorité du droit d'asile et à l'accueil
- assurer de manière inconditionnelle le respect du principe de non-refoulement ainsi que l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme qui prévoit le droit absolu de ne pas subir de torture ou des traitements inhumains et dégradants. Cela implique d'arrêter toutes les pratiques de refoulement et d'arrêter toute forme de violence envers les migrants aux frontières
- ne pas négocier des textes internationaux qui comportent la violation des droits fondamentaux des personnes migrantes. L'accès à un recours effectif doit être garanti en cas de violation des droits
- arrêter les collaborations avec les pays qui ne respectent pas les droits humains

## DEUXIÈME AXE: GARANTIR LA TRANSPARENCE ET LE CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE DANS LA NÉGOCIATION PAR L'UE DES ACCORDS AVEC LES PAYS TIERS EN MATIÈRE MIGRATOIRE

Aujourd'hui, la collaboration avec les pays tiers passe par une multiplication d'accords, formels ou informels, de déclarations ou de protocoles d'entente qui échappent au contrôle démocratique et parlementaire et sont souvent contraires aux droits des migrants. Tel est le cas en matière de retour des ressortissants des pays dits tiers dépourvus d'un titre de séjour.

Pourtant, le contrôle du Parlement européen, des parlements nationaux et de la société civile est essentiel pour garantir que les accords signés entre l'UE et ou ses pays membres soient respectueux des droits fondamentaux des migrants et des conventions et des traités internationaux.

## RECOMMANDATIONS

- assurer la transparence et le contrôle démocratique lorsque l'Union européenne ou ses États membres négocient des accords avec les pays tiers en matière migratoire
- garantir le niveau le plus élevé de transparence et favoriser l'accès de la société civile à toute information concernant les négociations des accords de réadmission entre l'Union européenne ou ses pays membres avec les pays tiers
- soumettre les accords bilatéraux avec les pays tiers au contrôle des tous les parlements nationaux. Il est nécessaire de garantir que l'adoption soit transparente et que le contenu soit public.
- arrêter toute forme de collaboration policière avec les pays totalitaires et par conséquent, suspendre la signature des « memorandums of understanding » ou « protocoles d'accords » qui traitent de l'identification et de la réadmission avec ces pays qui ne sont pas soumis au contrôle démocratique

## TROISIÈME AXE: ÉVALUER LA POLITIQUE MIGRATOIRE EN TERMES DE COÛTS FINANCIERS, DÉMOCRATIQUES ET HUMAINS

Les chiffres actuels en matière de migrations nous démontrent que « l'invasion » dont nous entendons souvent parler pour justifier les chiffres colossaux déployés pour la protection des frontières n'existe pas. Au contraire, les décès des migrants aux frontières de l'Europe continuent à augmenter. Des milliers de migrants continuent à mourir en mer ou en plein désert sans que personne ne le prenne en compte.

La gestion de l'argent public ne peut pas être au service de politiques restrictives menées au détriment des droits humains. Au contraire, nous sommes convaincus que les budgets européens doivent servir d'avantage les politiques d'accueil et d'intégration des migrants.

## RECOMMANDATIONS

- évaluer l'efficacité de la politique migratoire, pas simplement en termes de coûts financiers, mais aussi en termes de coûts démocratiques et humains

## Conclusions

L'Europe doit changer de paradigme et avoir une vision plus ambitieuse et moins sécuritaire des migrations. Elle doit mener une politique migratoire et d'accueil digne et conforme aux valeurs de la démocratie, du respect de la dignité humaine et des droits humains, qui sont les fondements de l'Europe.

Pour parvenir à cet objectif, la collaboration européenne avec les pays d'origine et de transit ne peut pas se baser exclusivement sur des rapports de force, elle doit être fondée sur des relations plus égalitaires. Cette collaboration doit être fondée sur le respect effectif des droits humains et offrir de réelles possibilités de migration.

Le contrôle du Parlement européen, des parlements nationaux et de la société civile est essentiel pour garantir que les accords signés entre l'UE ou ses pays membres avec des pays tiers soient respectueux des droits fondamentaux des migrants, des conventions et des traités internationaux. Le contrôle démocratique est nécessaire pour garantir le respect de l'État de droit et les valeurs à la base de la solidarité humaine.

L'Europe ne doit pas poursuivre des politiques migratoires défailtantes car la conséquence de celles-ci est le décès de milliers de personnes. Les réfugiés n'ont actuellement pas d'autre choix que de recourir à des voies illégales et dangereuses pour rejoindre le continent européen pour se mettre à l'abri. Les trafiquants et les passeurs sont jugés par l'UE comme les seuls responsables des

milliers de morts en Méditerranée. Nous pensons plutôt que ce sont les dispositifs de dissuasion et de répression mis en œuvre par l'Union européenne qui contribuent au développement des réseaux criminels liés à l'immigration irrégulière. Ils favorisent la prise de risque élevée par les migrants et l'augmentation des décès en mer et sur terre, sans pour autant que l'Europe assume ses responsabilités.

Pour poursuivre l'objectif de sauver des vies humaines et arrêter le jeu des passeurs, l'Europe et ses pays membres doivent mener une politique respectueuse du droit et offrir un accès à la protection internationale à ceux qui se trouvent à ses frontières. Il nous paraît évident que la promotion des voies sûres et légales de migration est le moyen le plus efficace pour permettre l'accès à l'Europe aux migrants et, en parallèle lutter contre les passeurs.

# L'APPROCHE *HOTSPOT* OU LE NON-RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX DES MIGRANTS

## Introduction

L'approche *hotspot* est l'une des réponses de l'Union européenne (UE) à la mal nommée « crise migratoire » de 2015<sup>1</sup>. Mise en place pour permettre la relocalisation des demandeurs d'asile sur tout le territoire européen et pour soulager l'Italie et la Grèce, cette approche a fait l'objet de nombreuses critiques de la part des défenseurs des droits humains.

L'approche *hotspot* est un dispositif complexe qui vise à renforcer le contrôle des frontières et l'accès au continent européen, par le développement du rôle des agences européennes dans les procédures d'asile et de retour. Elle dessine une nouvelle méthodologie de travail : elle détermine des lieux physiques pour les opérations d'enregistrement, d'identification et de première assistance aux migrants, directement après leur débarquement en Italie ou en Grèce et les refoule depuis ces lieux, au détriment de leurs droits fondamentaux.

Généralement décrits comme des « dispositifs d'accueil et de premier accueil » dans les États membres situés « en première ligne », les *hotspots* sont un nouvel habillage de la vieille politique de création de camps d'internement aux portes de l'UE, comme le dénonçait le réseau Migreurop en 2016<sup>2</sup>. Trois

ans après leur mise en œuvre, nous faisons le constat que les *hotspots*, plutôt que des centres d'accueil, sont en fait des centres de tri et d'identification des migrants ou demandeurs d'asile. Ceux-ci se retrouvent bloqués, notamment en Grèce, dans des conditions sordides et contraires au droit à l'accueil digne et humain prévu par le droit européen<sup>3</sup>. Cette approche renforce l'ambiguïté entre l'accueil et la détention et vise à distinguer les « migrants économiques » des demandeurs d'asile. Aujourd'hui, la « gestion » des demandes d'asile sur la base de la nationalité déclarée au sein des *hotspots* devient le principal critère d'accès au système de protection internationale, en violation des normes en matière d'asile.<sup>4</sup>

Cette procédure de sélection est illégitime et discriminatoire et contribue à renforcer la vulnérabilité, l'insécurité et la clandestinité des migrants. Elle produit aussi une violation systématique de leurs droits fondamentaux et bafoue les obligations des États européens en matière d'accueil et de protection. Le confinement et la détention arbitraire des migrants au sein de ces lieux répondent à une politique européenne d'asile fondamentalement restrictive et réticente à l'accueil des demandeurs d'asile,

disponible sur [http://www.migreurop.org/IMG/pdf/note\\_4\\_fr.pdf](http://www.migreurop.org/IMG/pdf/note_4_fr.pdf)

1 Selon Eurostat, un total de plus d'1,2 million de personnes ont demandé l'asile pour la 1ère fois en 2015 au sein de l'UE, ce qui représente le double de l'année précédente où 625 000 demandeurs d'asile avaient été enregistrés.

2 Note de Migreurop n#4 - Octobre 2016, « Des hotspots au cœur de l'archipel des camps »,

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

4 Gennari Lucia, Ferri Francesco e Caprioglio Carlo (2018), « Dentro e oltre l'approccio hotspot. Brevi riflessioni su funzionamento e significato del sistema degli hotspots in Italia », in Studi sulla Questione criminale online.

## Contexte

ce qui est contraire au droit fondamental à la liberté, garanti par la Convention européenne des droits de l'Homme.

La présente note invite l'Europe et ses États membres à mettre en œuvre des politiques migratoires respectueuses des droits des personnes d'origine étrangère.

Et donc, à mettre fin, de manière urgente, à l'approche *hotspot*.

La « crise migratoire » et les tragiques naufrages qui se sont produits en avril 2015 en mer Méditerranée 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 aurait dû œuvrer à la mise en place de canaux humanitaires et de voies légales et sûres permettant aux exilés de pouvoir parvenir en Europe. Mais, au lieu d'assumer ses responsabilités en matière de sauvetage en mer, elle a opté pour renforcer ses frontières extérieures via l'adoption de l'approche *hotspot*.

Cette approche a été proposée par la Commission européenne dans l'agenda européen en matière de migration en mai 2015<sup>5</sup>. Mise en place en Italie et en Grèce suite aux décisions du Conseil européen<sup>6</sup> sur les mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de ces deux pays, elle constitue, aujourd'hui, le nouveau modèle de gouvernance dans la gestion et la maîtrise des flux migratoires aux frontières extérieures de l'UE.

5 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Agenda européen en matière de migrations, 13.5.2015 COM (2015) 240 final, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

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

L'approche *hotspot*, jamais définie de manière précise, a été créée sur la base de simples communications de la Commission européenne énonçant seulement ses caractéristiques essentielles. La Commission européenne, face à la situation d'urgence « d'afflux massif » des migrants et aux difficultés rencontrées par l'Italie et la Grèce pour les prendre en charge et les accueillir, a proposé<sup>7</sup> de mettre en œuvre le principe de la solidarité via la relocalisation sur tout le territoire de l'UE<sup>8</sup>.

Cette approche, qui aurait dû être temporaire car étroitement liée à la procédure de relocalisation n'a fait qu'empirer les précaires systèmes d'asile et d'accueil de l'Italie et la Grèce et a produit une profonde crise du droit d'asile en Europe.

## UNE POLITIQUE D'IDENTIFICATION ET DE TRI DES MIGRANTS

Pour soulager l'Italie et la Grèce, un plan et des quotas de répartition obligatoire de demandeurs d'asile<sup>9</sup> ont été adoptés et établis sur la base de différents critères (nombre d'habitants, PIB, etc.). La méthode, proposée pour déterminer le besoin de protection internationale des migrants avant une éventuelle relocalisation vers un autre État membre, est interpellante. En effet, pour être éligible à la relocalisation, le migrant doit voir son besoin de protection reconnu selon une procédure rapide. Ce tri rapide des migrants et des demandeurs d'asile, essentiellement sur la base de leur nationalité, comporte le risque de traiter de manière expéditive et sans suffisamment de garanties procédurales, certaines demandes de protection<sup>10</sup>. Ce qui est contraire

9 Dans un premier temps, il s'agissait de répartir temporairement, au sein de l'UE, des personnes qui avaient manifestement besoin d'une protection internationale (à savoir, les Syriens et les Érythréens) qui aurait été constatée en Italie ou en Grèce à partir du 15 avril 2015. Au total, 40.000 d'entre elles devaient être relocalisées vers d'autres États membres de l'UE au cours des deux prochaines années. Les États membres devaient recevoir 6.000 euros par personne relocalisée sur leur territoire. Voir la proposition d'une décision du Conseil de la Commission relative aux mesures provisoires dans le domaine de la protection internationale au bénéfice de l'Italie et de la Grèce du 27 mai 2015 : <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-286-EN-F1-1.PDF>

10 CIRÉ, La réaction de l'Europe face aux tragédies en Méditerranée - <https://www.cire.be/thematiques/asile-et-protection/la-reaction-de-l-europe-face-aux-tragedies-en-mediterranee>

7 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 ».

8 CIRÉ, La réaction de l'Europe face aux tragédies en Méditerranée - <https://www.cire.be/thematiques/asile-et-protection/la-reaction-de-l-europe-face-aux-tragedies-en-mediterranee>

aux garanties prévues par les normes de droit international en la matière<sup>11</sup>.

La mise en place de *hotspots* dans les principaux points d'entrée des migrants au sein de l'UE permet d'effectuer leur tri grâce à la collaboration des équipes d'EASO, de Frontex, d'Europol et d'Eurojust. Il s'agit alors d'identifier les migrants, de relever leurs empreintes digitales et de les enregistrer à leur arrivée afin de distinguer ceux qui ont besoin d'une protection de ceux dont l'Europe souhaite se débarrasser rapidement. 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 aide les États à coordonner 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.

Depuis la mise en œuvre de cette approche, la différence importante du nombre de fonctionnaires affectés par les deux agences Frontex et EASO, au sein des *hotspots*, traduit le choix de privilégier l'objectif de l'identification, de l'enregistrement et de la prise d'empreintes digitales de migrants, au lieu d'orienter les demandeurs d'asile vers les procédures appropriées<sup>12</sup>. Ce

11 Convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951 et Directive 2011/95/UE dite « Qualification » du 13 décembre 2011 (refonte).

12 Claire Rodier, « Le faux semblant des *hotspots* » - <https://journals.openedition.org/revdh/3375>

contrôle vise principalement à arrêter les mouvements secondaires des migrants au sein des pays membres de l'UE et à rendre leur retour effectif.

De par sa fonction d'identification et de renvoi, le plus rapidement possible, des migrants dont on a estimé qu'ils n'avaient pas besoin de protection, ce système atteint profondément leurs droits : seuls les migrants dont le besoin de protection a été reconnu peuvent sortir, pour être relocalisés ou admis sur les territoires italien ou grec. En privilégiant le contrôle et l'identification des migrants à leur protection, et sous la pression de la Commission européenne<sup>13</sup>, l'Italie a commis des actes de torture ou des traitements inhumains et dégradants pendant les opérations de prise d'empreintes des

13 Amnesty International, *Hotspot Italia* – [https://d21zrvtkxttd6ae.cloudfront.net/public/uploads/2016/11/18155810/Report\\_Hotspot\\_Italia.pdf](https://d21zrvtkxttd6ae.cloudfront.net/public/uploads/2016/11/18155810/Report_Hotspot_Italia.pdf). Dans son rapport, Amnesty souligne qu'en 2015, la Commission européenne a ouvert une procédure d'infraction à l'encontre de l'Italie pour violation du règlement Eurodac et a imposé à l'Italie d'atteindre l'objectif de prendre les empreintes digitales de tous les réfugiés et migrants qui arrivent, recommandant à l'Italie d'adopter une législation sur les *hotspots* « notamment pour permettre le recours à la force pour obtenir les empreintes digitales et prévoir des dispositions sur la rétention à long terme des migrants qui refusent de fournir des empreintes digitales ». Malgré la pression, l'Italie n'a pas modifié sa législation. Cependant, l'absence de base légale n'a pas empêché le gouvernement italien de promouvoir des changements importants dans la pratique. En fait, en mars 2016, la Commission européenne a reconnu que « les taux d'identification des autorités italiennes, de l'OIM et de Frontex ont presque atteint les 100 % des migrants arrivés dans les *hotspots* ».

migrants arrivés sur ses côtes<sup>14</sup>. Les violations de ce droit absolu prévu par l'article 3 de la CEDH ont été dénoncées par Amnesty International dans son rapport de 2016 : elles sont la conséquence de l'absence de base légale nationale pour cette approche *hotspot*<sup>15</sup>.

## UN ACCÈS RESTREINT À LA PROCÉDURE D'ASILE

Le système d'accès à la protection internationale est profondément mis à mal par l'approche *hotspot*, sorte de limbes juridiques sans cadre juridique spécifique<sup>16</sup>. Cette absence de réglementation a causé

la violation de nombreux droits fondamentaux reconnus par des textes nationaux et internationaux, à commencer par le droit de chacun de recevoir des informations complètes et compréhensibles sur sa situation juridique et son droit de demander l'asile.

La difficulté d'accès à une aide juridique constitue, sans conteste, une des plus grandes critiques à l'encontre de l'approche *hotspot*, tant en Italie qu'en Grèce. Alors que cette assistance juridique est indispensable pour prévenir le risque de refoulement des migrants à la frontière et pour qu'ils puissent exercer leur droit d'asile.

Comme le tri entre « migrants économiques » et « demandeurs d'asile » est fait seulement sur la base de la nationalité déclarée, celle-ci devient le principal critère d'accès au système de protection internationale, en violation des normes en matière d'asile<sup>17</sup>. C'est ainsi que beaucoup de migrants originaires du Nigeria, de Gambie, du Sénégal, du Maroc, d'Algérie et de Tunisie, enregistrés sur la base de leur nationalité comme « migrants économiques » pendant les opérations d'identification en Italie, n'ont pas eu accès à la procédure de protection internationale. Ils ont fait l'objet d'un ordre de refoulement différé et ont été placés dans des centres de détention (lorsque des places étaient disponibles)<sup>18</sup>.

14 Parmi les méthodes coercitives utilisées par les autorités policières afin d'obtenir les empreintes digitales, Amnesty International a dénoncé l'utilisation de matraques (y compris électriques), des coups, des formes d'humiliation sexuelle et de coups dans les organes génitaux et un refus de délivrer de la nourriture et de l'eau.

15 Selon différents juristes italiens, une base légale partielle et insuffisante de l'approche du *hotspot*, est constituée en février 2017 avec le c.d. « Décret Minniti ». La récente loi n° 132/2018 couvre finalement certaines hypothèses de détention au sein de ces lieux et leur offre, en quelque sorte, une base légale.

16 Parlement européen, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, On the Frontline : The Hotspot Approach to Managing Migration, mai 2016 disponible sur [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL\\_STU\(2016\)556942\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL_STU(2016)556942_EN.pdf). Dans le cas de la Grèce, le fonctionnement des *hotspots* est régi par la loi 4375/2016 adoptée en avril 2016. ECRE, The implementation of the hotspots in Italy and Greece, disponible sur <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/12/HOTSPOTS-Report-5.12.2016.pdf>.

17 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.

18 Rapport Aida Italy 2017, disponible sur <https://www.asylumineurope.org/reports/country/italy>

Ces migrants, dans la plupart des cas, n'ont pas pu rencontrer de juristes ou d'avocats qui auraient pu leur expliquer leurs droits et la possibilité d'introduire un recours contre ces décisions de rejet. C'est la police des frontières qui a décidé de leur accès au droit d'asile, à la suite d'une série d'entrevues sommaires menées avec l'appui des experts de Frontex, parfois accompagnés par des médiateurs culturels. Alors que la recevabilité et l'analyse de chaque demande de protection internationale est de la compétence exclusive des Commissions territoriales italiennes.

De plus, ces entretiens sont généralement effectués immédiatement après le débarquement, au port ou dans les *hotspots*, souvent suite à des opérations de secours en mer Méditerranée. Ce qui correspond à un moment où les demandeurs d'asile, qui ont généralement fui leur pays d'origine en raison de persécutions, sont éprouvés par de longs voyages, semés de violences et de violations de leurs droits fondamentaux et de leur dignité. Dans de telles conditions de stress, les migrants, déjà vulnérables, ne se rendent pas compte des déclarations qu'ils vont devoir effectuer ni de leur effet immédiat. Et le manque d'interprètes ou de médiateurs culturels – pourtant nécessaires pour que les migrants comprennent les questions sur les raisons de leur traversée – a des conséquences significatives sur leur accès à la procédure d'asile<sup>19</sup>.

19 Le rapport de la Cimade, par exemple, met en évidence que la police italienne dispose de cinq cases (travail, rejoindre la famille, fuir la pauvreté, asile et autres motifs) pour classer les migrants lors de l'entretien. Selon ce rapport, le motif « asile » apparaît en dernier et un peu à part sur les premiers formulaires

En Grèce, la mise en œuvre de cette approche et l'application de l'accord UE-Turquie – pays en l'occurrence considéré comme pays tiers sûr – ne fait que complexifier les procédures d'asile au détriment des droits des migrants triés sur base de leur nationalité. Les ONG ne cessent d'ailleurs de dénoncer la mise en place d'un système complexe, flou et discriminatoire de procédures au sein des *hotspots* grecs<sup>20</sup>. Au quotidien, les violations du droit d'asile y sont donc nombreuses car les migrants ne bénéficient pas des droits garantis par la Directive « Procédures »<sup>21</sup> ou par la Directive « Accueil »<sup>22</sup> (pourtant contraignante pour la Grèce), comme le droit d'avoir un accompagnement social et juridique. Certaines formes d'accompagnement (social, juridique, médical, etc.) sont prises en charge par les ONG qui sont présentes sur les îles. Malgré les efforts des bénévoles, l'accompagnement juridique fourni est insuffisant par rapport aux milliers de personnes qui se retrouvent enfermées sur les îles. Les migrants, alors, peuvent passer de longues périodes dans le camp sans recevoir d'information sur la procédure d'asile, leurs obligations et leurs

(Foglio notizie) et la façon dont est évoqué « l'asile » lors de l'entretien n'est pas claire.

20 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/>

21 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).

22 Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte).

droits, dans une langue qu'ils devraient pouvoir comprendre.<sup>23</sup>

Le manque d'informations juridiques et l'accès limité aux avocats, les délais importants pour l'enregistrement et le traitement de la demande d'asile, l'évaluation défaillante de la vulnérabilité et le rôle discutable des agences européennes au sein des *hotspots* violent à l'évidence les dispositions des directives européennes<sup>24</sup>.

### DES CONDITIONS D'ACCUEIL CONTRAIRES 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 migrants se retrouvent enfermés et privés de leur liberté pendant, au minimum, le temps des procédures d'identification et d'enregistrement. Normalement, après ces opérations, les migrants sont transférés soit dans des centres d'accueil (quand ils sont enregistrés comme demandeurs d'asile), soit dans des

centres d'expulsion (quand ils sont enregistrés comme « migrants économiques »).

Les opérations d'enregistrement peuvent durer plusieurs jours et le maintien des migrants dans ces lieux se fait au détriment de leurs droits fondamentaux. Rappelons que ces structures ne sont pas prévues au départ pour une fonction de premier accueil, mais qu'elles ont été reconverties par les autorités italiennes à ces fins.

Les conditions de maintien dans ces structures inadéquates sont souvent contraires à la dignité humaine. C'est l'exemple du *hotspot* de Lampedusa qui a dû fermer au mois de mars 2018 pour des travaux de restructuration, vu le caractère inadapté des locaux pour l'hébergement de personnes, la dégradation des services sanitaires, l'absence de salles de repas, la promiscuité des locaux pour familles et enfants et des locaux pour adultes, etc.<sup>25</sup> Les associations italiennes ont dénoncé ces conditions de vie dramatiques ainsi que la violation de nombreux droits fondamentaux, comme les retards dans l'enregistrement de la demande de protection internationale et des cas de détentions arbitraires<sup>26</sup>.

23 Norwegian Refugee Council, Oxfam, International Rescue Committee, « The Reality of the EU-Turkey Statemen: How Greece Has Become a Testing Ground for Policies That Erode Protection for Refugees », 17 mars 2017, p. 3.

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

25 [https://rm.coe.int/16807b6d56; www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/rapporto\\_cie\\_cpr.pdf](https://rm.coe.int/16807b6d56; www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/rapporto_cie_cpr.pdf)

26 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 migrants tunisiens dans le centre de premier secours et d'accueil de Lampedusa en 2011, et pour avoir organisé illégalement leur expulsion collective. Affaire Khlaifia et autres c. Italie, requête n°16483/12.

Les conditions de sécurité quasi inexistantes ont aussi entraîné une violation grave des droits fondamentaux des familles et des personnes les plus vulnérables, en particulier des mineurs (accompagnés ou non) qui ont partagé des espaces avec des adultes, pour la plupart des hommes. Face à la promiscuité entre les enfants et les adultes, des recours en urgence ont été introduits à la Cour européenne des droits de l'Homme pour demander le transfert immédiat du *hotspot* de Lampedusa et la mise à l'abri de deux familles avec enfants mineurs, dans des structures adéquates<sup>27</sup>.

Alors qu'en Italie les conditions d'accueil peuvent varier d'un *hotspot* à l'autre, en Grèce, les conditions d'accueil au sein des cinq *hotspots* se sont détériorées drastiquement suite à la conclusion de l'accord UE-Turquie. Dans les camps surpeuplés, des milliers de personnes se trouvent bloquées dans des situations déplorables, dans l'attente de pouvoir enregistrer leur demande de protection internationale. Obligés de vivre dans des tentes de fortune ou des conteneurs, tant l'hiver que l'été, les migrants sont loin de bénéficier des conditions

matérielles d'accueil qui garantissent un niveau de vie adéquat et la protection de leur santé physique et mentale, comme le régit le droit européen. La détection rapide des profils reste problématique : ainsi, des femmes, des mineurs (accompagnés ou non) et des personnes malades se retrouvent au sein des *hotspots*, plutôt que dans des structures adéquates.

Depuis 2016, plusieurs instances internationales et européennes telles que le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme<sup>28</sup>, le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR)<sup>29</sup>, l'Agence de l'UE pour les droits fondamentaux, le Conseil de l'Europe et le Comité de prévention de la torture<sup>30</sup> dénoncent les nombreuses violations des droits des migrants 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), évaluation défaillante des vulnérabilités, atteintes systématiques aux droits de l'enfant etc. Elles dénoncent aussi le fait

28 « Les enfants migrants sont confrontés à des conditions alarmantes en matière de droits de l'Homme en Grèce », disponible <https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/MigrantchildreninGreece.aspx>

29 « 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>

30 <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>



que les demandeurs d'asile, contrairement aux prescrits de la Directive « Accueil », subissent ces conditions de vie indignes pendant de longues durées, ce qui a un impact néfaste évident sur leur santé mentale.

Fin août 2018, le HCR exhortait le gouvernement grec à prendre des mesures urgentes pour remédier à la situation des demandeurs d'asile sur les îles de Samos et de Lesbos. Il demandait l'augmentation de la capacité d'accueil sur le continent, l'amélioration rapide des conditions dans les centres d'accueil et l'obtention de places d'accueil adaptées pour les personnes les plus vulnérables. Il dénonçait la vétusté des installations sanitaires, les violences quotidiennes, les cas de harcèlement sexuel, ainsi que le besoin croissant de soins médicaux et psychosociaux, dû à la détérioration de l'état de santé des personnes accueillies. Les demandeurs d'asile les plus vulnérables que sont les mineurs non accompagnés, les femmes enceintes et les personnes handicapées ou victimes de violence sexuelle sont laissés pendant des mois dans ces conditions déplorable<sup>31</sup>. Les conditions indignes et inhumaines d'accueil des migrants en Grèce ne sont pas seulement dues à un manque de moyens, mais sont aussi le résultat d'une volonté politique qui vise à décourager les autres personnes en quête de protection de rejoindre le continent européen.

31 Le HCR exhorte la Grèce à soulager les centres d'accueil surpeuplés dans les îles de la mer Égée, <https://www.unhcr.org/fr/news/briefing/2018/8/5b89508da/hcr-exhorte-grece-soulager-centres-daccueil-surpeuples-iles-mer-egee.htm>

## LA DÉTENTION ARBITRAIRE ET UN DROIT À LA LIBERTÉ BAFOUÉ

Le droit à la protection contre la détention arbitraire et le droit à la liberté<sup>32</sup> sont des droits fondamentaux régis par des textes internationaux et nationaux.

Pourtant, en Italie, les migrants qui n'ont pas pu sortir des *hotspots* après l'identification et l'enregistrement sont victimes de détentions arbitraires, sans contrôle par les autorités judiciaires ni accès à un recours effectif. En 2016, Amnesty International dénonçait une détention contraire à la législation pénale et aux garanties offertes en matière de limitation de liberté consacrée par l'article 13 de la Constitution italienne, utilisée en réalité comme moyen pour contraindre les migrants à donner leurs empreintes digitales.

En 2017, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), soulevait dans son rapport des préoccupations concernant les fondements juridiques de la privation de liberté dans les *hotspots* italiens. Plusieurs catégories de personnes étrangères pouvaient, en effet, se retrouver privées de leur liberté pendant des semaines. Le rapport recommandait la mise en place de garanties juridiques fondamentales afin de réduire les risques de refoulement des personnes migrantes<sup>33</sup>

32 Article 5 de la CEDH.

33 [www.coe.int/fr/web/cpt/-/anti-torture-committee-publishes-report-on-its-visit-to-italian-hotspots-and-removal-centres](http://www.coe.int/fr/web/cpt/-/anti-torture-committee-publishes-report-on-its-visit-to-italian-hotspots-and-removal-centres)

et dénonçait la détention de mineurs non accompagnés<sup>34</sup>. Ce public, en vertu de sa vulnérabilité, devrait bénéficier de garanties en matière d'accueil : notamment l'accueil adapté et le droit d'obtenir un tuteur, de l'assistance juridique et des soins psychologiques et médicaux. L'Italie est tenue à ces obligations non seulement en vertu de son droit national<sup>35</sup>, mais également en vertu du droit international, notamment de la Convention Internationale relative aux Droits de l'Enfant (CIDE)<sup>36</sup>.

34 Toujours dans le rapport Aida Italie, l'Asgi dénonce l'état de privation de liberté de 80 mineurs non accompagnés au sein du *hotspot* de Tarente en juillet 2017. Parmi eux, certains étaient détenus depuis mai 2017 et d'autres étaient détenus depuis quelques jours. Ces enfants étaient de facto détenus avec des adultes dans une seule tente entourée de hautes grilles métalliques et gardée par des soldats, 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. Des recours ont été introduits devant la Cour européenne des droits de l'Homme concernant 14 enfants. Ils ont été jugés recevables par la Cour et il a été demandé au gouvernement italien de répondre avant le 14 mai 2018.

35 Entre autre le D.Lgs. n. 286/1998, le D.Lgs. n. 142/2015 et la Loi 47 du 2017.

36 Selon son article 24, les États parties doivent reconnaître « le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation. Ils s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services ». Ils doivent également reconnaître « à tout enfant le droit de bénéficier de la sécurité sociale, y compris les assurances sociales (...) » (article 26). La Convention déclare par ailleurs que tout enfant a le droit à « un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social » (article 27). La Convention

La double fonction de centre ouvert et de centre fermé des *hotspots* amène une ambiguïté entre l'accueil et la détention. Le garant national italien sur les droits des personnes détenues ou privées de liberté dénonçait, dans son rapport 2018, la nature juridique incertaine de ces lieux, qui répondent à différentes fonctions et changent continuellement de rôle (entre accueil et expulsion). 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. De plus, le caractère ambigu des *hotspots* est renforcé par le fait qu'ils sont aussi occupés par des migrants identifiés dans d'autres centres ou en situation de séjour irrégulier, arrêtés sur le territoire italien et faisant l'objet d'un ordre d'expulsion<sup>37</sup>.

La pratique de la détention et de la privation de liberté arbitraire exercée dans ces lieux a créé des zones d'ombre dans la tutelle

a été ratifiée par l'Italie avec la loi du 27 mai 1991, n. 176 et déposée auprès des Nations unies le 5 septembre 1991.

37 « 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.garantenazioneprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/6f1e672a7da965c06482090d4dca4f9c.pdf>

des droits des migrants, comme le relève la Cour européenne des droits de l'Homme<sup>38</sup>.

En Italie, la récente loi n° 132/2018 couvre certaines hypothèses de détention au sein des *hotspots* et élimine, en quelque sorte, le caractère ambigu de ces lieux<sup>39</sup>. Mais, selon les associations italiennes, cette loi risque d'accentuer le tri entre « migrants économiques » et demandeurs d'asile et de favoriser la violation des droits fondamentaux des migrants par la mise en œuvre de nouvelles procédures à la frontière, sur lesquelles la société civile n'aura pas de contrôle<sup>40</sup>.

En Grèce, la détention est un passage obligatoire pour tous les migrants arrivés sur les îles après le 30 mars 2016 et ce,

indépendamment de leur nationalité, de leur genre, de leur âge ou de leur vulnérabilité. Ce maintien en détention pour une durée qui peut aller jusqu'à 25 jours, servirait pour procéder aux opérations d'identification. Les migrants ne sont pas informés des fondements factuels et juridiques de cette détention, par ailleurs sans contrôle judiciaire. Après ce délai et à l'exception des mineurs non accompagnés, les migrants, identifiés ou pas, sont généralement libres de circuler sur les îles<sup>41</sup>. S'il est vrai qu'il ne s'agit pas de détention au sens strict du terme, les migrants subissent les conséquences de l'accord UE-Turquie et de la limitation géographique imposée. Ainsi, ils restent pendant des mois prisonniers des îles grecques, jusqu'au moment de la prise de décision finale sur leur demande d'asile. La liberté de mouvement restreinte sur les îles viole le droit à une vie privée et ne permet pas aux demandeurs d'asile de satisfaire leurs besoins élémentaires<sup>42</sup>. De cette manière, ces îles grecques sont devenues pour les demandeurs d'asile d'immenses prisons à ciel ouvert.

38 L'affaire *Khlaifia et autres c. Italie*, requête n° 16483/12.

39 Cette loi prévoit une période de détention allant jusqu'à 30 jours afin de déterminer la nationalité ou l'identité des migrants. Dans le cas où il est impossible de déterminer ou de vérifier l'identité ou la citoyenneté du demandeur dans un délai de 30 jours, celui-ci peut être détenu dans un centre de rapatriement pour une période maximale de 180 jours. Sans rentrer dans l'analyse de ces dispositions de loi, il nous semble que la détention d'un demandeur d'asile pendant six mois pour le seul fait de ne pas disposer de document d'identité est une limitation disproportionnée de son droit à la liberté. Nous rappelons que la Directive « Accueil » prévoit des garanties pour les demandeurs d'asile placés en rétention, dont notamment celle de la durée la plus brève possible de rétention.

40 ASGI, « Il Decreto legge sull'immigrazione restringe i diritti e la libertà delle persone », disponible sur <https://www.asgi.it/documenti-asgi/salvini-decreto-immigrazione/>

41 « 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.

42 Ibidem.

## UNE APPROCHE NON SANS CONSÉQUENCES

En Italie et en Grèce la mise en œuvre de l'approche *hotspot* a entraîné l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile bloqués dans des conditions d'accueil indignes et inhumaines. Si l'approche *hotspot* a été mise en place pour permettre la relocalisation des demandeurs d'asile sur l'ensemble du territoire de l'UE, l'échec de ce plan de relocalisation et de la solidarité européenne a contribué à empirer un système d'accueil des demandeurs d'asile déjà défaillant et à amonceler les demandes de protection.

Malgré le caractère obligatoire du plan de relocalisation et selon les données de la Commission européenne, au 31 mai 2018, seules 12 690 personnes avaient été relocalisées depuis l'Italie sur les 34 953 devant être relocalisées depuis ce pays<sup>43</sup>. À la même date, la Grèce avait vu 21.999 personnes être relocalisées sur les 63.302 prévues. Nous rappelons que le plan de relocalisation prévoyait au départ la prise en charge par les États européens de 160.000 demandeurs de protection depuis l'Italie et la Grèce et que cet engagement a été réduit en 2016 à un nouvel objectif minimum de 98.000 demandeurs d'asile. Aujourd'hui, beaucoup d'États membres de l'UE sont bien loin d'atteindre leurs objectifs en matière de relocalisation.

Or, malgré l'aide financière reçue par l'Italie et la Grèce pour compenser la charge sur leur système d'accueil, ces pays d'entrée ne peuvent assumer seuls l'examen du besoin de protection de l'ensemble des personnes qui arrivent chaque année en Europe. En effet, l'identification systématique des migrants et l'application du « règlement Dublin III<sup>44</sup> » qui fait peser de manière injuste la responsabilité du traitement de la demande d'asile sur le premier pays d'entrée irrégulière<sup>45</sup> a contribué à l'effondrement de leurs systèmes d'accueil déjà précaires, au détriement des droits des personnes migrantes.

Une autre conséquence de l'approche *hotspot* et de la précarité de ce système d'accueil est la création de mouvements secondaires des migrants et ce, contrairement aux objectifs fixés par l'UE. Tant qu'il existera des disparités au niveau des conditions d'accueil et que les chances d'obtenir une protection ne seront pas égales dans les différents pays européens, les mouvements secondaires continueront d'exister. Ainsi, une bonne partie des demandeurs d'asile arrivés en Italie via la Méditerranée et confrontés à ces systèmes d'accueil et d'asile déficients ont décidé de poursuivre leur route vers d'autres pays européens. Mais leur besoin de protection n'est pas

44 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).

45 À défaut de critères tels que les liens de famille ou l'entrée et le séjour réguliers.

pris en considération dans les autres États membres, qui se débarrassent de leur responsabilité en matière de protection sous prétexte de l'application du système Dublin. Ces migrants « dublinés » en Italie sont alors souvent victimes d'errance et de grande précarité.

## DE NOUVELLES PROSPECTIVES EUROPÉENNES

Mise en place pour gérer la « crise de migrants » de 2015 et « endiguer le flux » des personnes migrantes, cette approche, qui aurait dû être temporaire, continue à être proposée par l'UE par l'ouverture de centres contrôlés en son sein. En effet, malgré la très forte diminution des arrivées sur le sol européen ces dernières années, 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<sup>46</sup>. Ce Conseil, qui aurait pu être l'occasion de négocier une réforme plus solidaire de la politique d'asile européenne, a été la traduction de la grave crise de la politique européenne d'asile et d'accueil.

Ces centres contrôlés, conformément à la logique de tri des *hotspots*, auraient pour objectif de sélectionner les migrants et les

demandeurs d'asile arrivés via la Méditerranée, puis de les transférer vers un autre État membre (qui les prendrait en charge), ou de procéder à leur expulsion le plus rapidement possible. Ces opérations seraient exécutées par les États membres sur une base volontaire.

La volonté d'ouvrir ces centres pose question 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 à la protection des personnes vulnérables, et à l'éloignement des personnes ne relevant pas de l'asile. En effet, les violations des droits fondamentaux commises actuellement au sein des *hotspots* sont flagrantes, tout comme le caractère arbitraire des procédures dont sont victimes les migrants.

De plus, l'échec du plan de relocalisation et de la solidarité européenne se dessine sous nos yeux depuis 2015. Les ONG et les instances internationales de la tutelle des droits des migrants dénoncent d'ailleurs régulièrement les dysfonctionnements de cette approche de gestion des migrations. Le drame humanitaire qui se vit tous les jours dans certaines îles grecques, où des milliers de personnes en quête de protection sont bloquées dans des conditions indignes, est à l'image d'une Europe qui ne veut plus assumer ses obligations internationales.

Les nouvelles propositions européennes ne font que renforcer l'idée que cette approche, au lieu de soulager les États aux

46 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/>

frontières du sud de l'Europe, a été conçue uniquement pour décourager les migrants d'arriver sur notre continent. Comme instrument de la politique d'externalisation des frontières, elle contribue à la mise à l'écart des migrants et des demandeurs d'asile et contribue à renforcer les frontières de l'UE et à favoriser leur refoulement et leur retour forcé.

Pour les gouvernements européens, la volonté d'endiguer les flux migratoires semble encore, malheureusement, prévaloir sur le respect des droits humains.

## AXES DE PLAIDOYER ET RECOMMANDATIONS

L'Europe et ses États membres doivent œuvrer pour garantir et réaffirmer la primauté du droit d'asile et du droit à l'accueil sur tout le territoire européen et à ses frontières, conformément aux obligations internationales et européennes en la matière. Permettre l'accès à son territoire à ceux et celles qui sont en quête de protection implique pour l'Europe un changement de paradigme. Nous formulons ici deux axes de plaidoyer afin que l'Europe et ses États membres atteignent ces objectifs.

### Premier axe: réaffirmer le droit d'asile

Le droit de demander l'asile est un droit fondamental de chaque personne, consacré par la Convention de Genève de 1951 (et son protocole additionnel de 1967), par la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 (art. 14), par la Charte des droits fondamentaux de l'UE (art. 18) et par la Directive « Qualification » de l'Union européenne<sup>47</sup>. La Convention de Genève relative au statut de réfugié doit être appliquée par les États signataires à toute personne demandant protection, sans discrimination quant à la

47 Directive 2011/95 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection.

race, la religion ou le pays d'origine<sup>48</sup>. Les États membres de l'UE, dans le respect du principe de non-refoulement et de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH), ne peuvent pas refouler les migrants vers des pays où ils seront soumis à la torture, ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Il s'agit d'un principe fondamental en matière d'asile.

Conformément au droit européen, les États membres de l'UE ont, dans le cadre de la protection internationale, un devoir d'information auprès des migrants<sup>49</sup>. Ceux-ci doivent veiller à ce que tous les demandeurs, quel que soit leur pays d'origine, bénéficient d'une information dans une langue qu'ils comprennent (ou dont il est raisonnable de supposer qu'ils la comprennent), sur la procédure à suivre et sur leurs droits et obligations au cours de cette procédure, ainsi que sur les conséquences que pourrait avoir le non-respect de leurs obligations, ou le refus de coopérer avec

les autorités<sup>50</sup>. L'accès à une information juridique complète et de qualité est donc nécessaire pour que les migrants puissent exercer leur droit d'asile.

Toutes les personnes qui arrivent aux frontières de l'Europe doivent être considérées comme de potentiels demandeurs d'asile et ne peuvent pas être refoulées ou expulsées sur la base de leur nationalité et ce, dans le respect du principe de non-discrimination prévu par l'article 3 de la Convention de Genève du 1951 et par l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. La « gestion » des demandes d'asile sur la base de la nationalité déclarée au sein des hotspots, comme principal critère d'accès au système de protection internationale, est contraire aux normes en matière d'asile<sup>51</sup>. L'enregistrement de la demande d'asile doit être fait rapidement, conformément aux délais prévus par la législation européenne<sup>52</sup> et le traitement de la demande doit faire

50 Article 12 de la 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) <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

51 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

52 L'article 6 de la Directive « Procédures » prévoit que l'enregistrement doit avoir lieu endéans les trois jours ouvrables (et dans certains cas particuliers, endéans les six jours ouvrables). 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).

48 Article 3 de la Convention de Genève du 1951 relative au statut de réfugié

49 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, considérant 26 et 28, articles 6.1, 8 et 12.

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), article 4.3

l'objet d'un examen individuel, rigoureux et complet.

Aujourd'hui plus que jamais, il nous paraît fondamental de sortir de la logique du système du « Règlement Dublin III » au profit d'un système qui prévoit non seulement une responsabilité partagée entre les États, mais aussi des garanties procédurales permettant de protéger les demandeurs d'asile contre des violations de leurs droits fondamentaux, tels que celui de demander l'asile et d'obtenir une protection en tant que réfugié, de vivre dignement pendant la procédure d'asile, ou encore de vivre en famille<sup>53</sup>.

## RECOMMANDATIONS

- L'Europe et ses États membres doivent mettre fin à l'approche hotspot et ne peuvent promouvoir l'ouverture de nouveaux centres contrôlés.
- L'Europe, dans le respect du droit international et des textes régionaux qui sont contraignants pour ses États membres, doit réaffirmer la priorité du droit d'asile. Cela implique de mettre fin au traitement différencié des demandeurs de protection et de leur garantir un recours effectif.

53 CIRÉ, « De l'urgence de repenser le système Dublin », <https://www.cire.be/de-lurgence-de-repenser-le-systeme-dublin/>

- L'Europe et ses États membres doivent offrir un accès à la protection internationale à ceux et celles qui se trouvent à ses frontières, indépendamment de leur nationalité. Il ne s'agit pas d'accomplir un devoir humanitaire mais de respecter le droit international et les textes régionaux qui consacrent le droit d'asile.
- L'Europe et ses États membres doivent garantir l'accès à une information légale complète et de qualité, depuis l'arrivée sur le continent européen. Ils doivent assurer que toute demande d'asile fasse l'objet d'un examen individuel, rigoureux et complet, dans le respect des normes de droit international en la matière.

- L'Europe et ses États membres doivent assurer, de manière inconditionnelle, le respect du principe de non-refoulement ainsi que l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme, qui prévoit le droit absolu de ne pas subir de torture ou des traitements inhumains et dégradants. Cela implique d'arrêter toutes les pratiques de refoulement et toute forme de violence envers les migrants aux frontières.
- Les États membres doivent négocier une réforme solidaire et une responsabilité partagée dans le cadre du « Règlement Dublin IV ».

## Deuxième axe : réaffirmer le droit à un accueil digne

Le droit à un accueil conforme à la dignité humaine et respectueux des droits fondamentaux des demandeurs d'asile est un principe inscrit dans le droit européen. Ce principe peut subir des exceptions dans des cas dûment justifiés et pour une durée raisonnable et aussi courte que possible<sup>54</sup>. Les États membres de l'UE doivent donc fournir aux demandeurs de protection internationale l'accès à des conditions matérielles d'accueil qui garantissent un niveau de vie adéquat et la protection de leur santé physique et mentale<sup>55</sup>. Dans les cas exceptionnels, les États doivent toujours garantir un accueil couvrant les besoins fondamentaux des demandeurs d'asile.

Les États membres doivent, entre autres, procéder à l'identification des personnes avec un profil vulnérable (par ex. les femmes enceintes, les mineurs d'âge, les personnes handicapées, les personnes ayant subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, etc.) afin qu'elles puissent recevoir un traitement et un accueil adaptés à leurs besoins spécifiques. L'intérêt supérieur de l'enfant doit primer : les États doivent garantir aux mineurs un niveau de vie adéquat pour favoriser leur développement physique, mental, spirituel, moral et social.

Dans le contexte très précaire des *hotspots*, le risque d'atteinte à la dignité humaine et de soumission à des traitements inhumains ou dégradants est important. Il l'est encore plus s'agissant de personnes au profil vulnérable telles que les mineurs d'âge. Il est donc urgent de mettre fin à cette approche pour accueillir dignement les personnes en quête de protection. Il ne s'agit pas simplement d'être solidaire avec les pays en voie de développement qui accueillent 85 % des réfugiés dans le monde, mais de respecter des obligations prévues par le droit international et européen.

Les migrants ont des droits fondamentaux, indépendamment de leur statut migratoire. Ils doivent pouvoir jouir du droit à la dignité humaine, du droit à la liberté (qui implique de ne pas subir de détention arbitraire) et du droit absolu de ne pas être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Les États de l'UE sont tenus au respect de ces droits fondamentaux en vertu de plusieurs conventions européennes ou internationales, telles que la Convention européenne des droits de l'Homme et la Convention de Genève relative au statut de réfugié.

54 Article 18.9 de la Directive « Accueil ».

55 Directive 2013/33/UE Du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte).

## RECOMMANDATIONS

- L'Europe doit mettre en œuvre une politique ambitieuse d'accueil et garantir la jouissance des droits prévus par les textes internationaux et européens. Cela implique que les États membres de l'UE doivent :
  - fournir aux demandeurs de protection internationale l'accès à des conditions matérielles d'accueil qui garantissent un niveau de vie adéquat et protègent leur santé physique et mentale
  - procéder à l'identification des personnes avec un profil vulnérable afin qu'elles puissent recevoir un traitement et un accueil adaptés à leurs besoins spécifiques. Il est nécessaire d'instaurer des mécanismes et des instruments efficaces permettant l'identification de ces besoins.
  - L'Europe et ses États membres doivent réserver un accueil digne aux personnes en demande de protection qui se trouvent à leurs frontières. Ils doivent notamment mettre fin à la gestion de la migration via la détention, et assurer le droit fondamental à la liberté.

## Conclusion

Au lieu de mettre en œuvre des politiques d'accueil et de protection à la hauteur des enjeux auxquels elle fait face, l'Europe se focalise sur le renforcement de ses frontières extérieures. Celles-ci deviennent de nouveaux laboratoires de la politique d'externalisation des frontières, contraire à la Convention de Genève de 1951 et au principe de non-refoulement, menée par l'Europe depuis des décennies.

L'approche *hotspot*, mise en œuvre pour permettre la relocalisation des demandeurs d'asile et favoriser la solidarité européenne, contribue depuis plus de trois ans à la violation des droits des migrants, dont notamment le droit de demander l'asile et de ne pas être refoulé, et le droit à un accueil digne. Le confinement et la détention arbitraire des migrants au sein de ces lieux répondent à une politique européenne fondamentalement restrictive et réticente à l'accueil des demandeurs d'asile, et contraire au respect du droit fondamental à la liberté, pourtant assuré par la Convention européenne des droits de l'Homme.

Cette approche, mise en place par l'UE pour gérer la « crise des migrants » de 2015 et « endiguer le flux » des personnes migrantes, continue à être menée par l'UE par l'ouverture de centres contrôlés en son sein. Ces centres, conformément à la logique de tri des *hotspots*, auraient pour objectif de sélectionner les migrants et les demandeurs d'asile arrivés via la Méditerranée pour, ensuite, les transférer vers un autre

État membre qui les prendrait en charge sur une base volontaire.

Tout comme les *hotspots*, l'ouverture de ces centres pose question 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 à la protection des personnes vulnérables, et à l'éloignement des personnes ne relevant pas de l'asile.

Cette approche de la gestion des migrations, dont les dysfonctionnements sont régulièrement dénoncés par les ONG et les instances internationales de la tutelle des droits des migrants, entraîne la mise à l'écart des migrants et des demandeurs d'asile et favorise leur refoulement et leur retour forcé. Poussée aujourd'hui à son paroxysme, cette politique cynique et inhumaine est menée en nette contradiction avec les valeurs fondamentales et le respect des droits humains sur lesquels s'est construite l'Union européenne.

# « LES GOUVERNEMENTS EUROPÉENS SONT TÉTANISÉS PAR LA PEUR DU VOTE D'EXTRÊME-DROITE. »

## INTERVIEW

Philippe Lamberts est co-président du groupe des Verts/ALE au Parlement européen. Pour l'euro-député Ecolo, la politique migratoire européenne reste aux mains des chefs d'États et de gouvernements. Mais donc aussi des citoyens qui les élisent.

**Depuis 2015, l'Europe a répondu à la crise migratoire de deux manières : en établissant des « hotspot » aux frontières du sud de l'Europe et en externalisant les contrôles des frontières dans les pays tiers. Cette externalisation, qui met la pression sur ces pays tiers pour qu'ils retiennent les migrants en amont de l'Europe, est-elle devenue la seule politique migratoire commune de l'Union européenne ?**

**PHILIPPE LAMBERTS :** C'est en tout cas celle du Conseil européen, c'est-à-dire des chefs d'États et de gouvernements. Cette politique se résume en deux mots : Europe forteresse. Il s'agit d'une part de pourrir la vie de ceux qui sont arrivés ici pour qu'ils envoient comme message dans leur pays d'origine : « *ne venez pas* ». Et d'autre part, de faire tout, absolument tout pour que personne n'approche de près ou de loin le territoire de l'Union européenne. Pour ce faire, on utilise l'argent de la coopération européenne au développement pour payer des régimes dictatoriaux afin qu'ils transfèrent leur pays en prison à ciel ouvert. Et quand il n'y a pas d'État, on deale avec des bandes armées.

**Vous voulez parler des garde-côtes libyens...**

On parle de garde-côtes parce que ça sonne bien et que ça laisse entendre que la Libye est un État avec des garde-côtes qui vont sauver les gens. Mais ce sont des bandes armées qui enferment, violent et soumettent les migrants à des travaux forcés. Je suis frappé par la perversion du langage utilisé par les décideurs européens. Quand ils disent « *on va lutter contre les causes des migrations* », il faut traduire par « *nous allons*

*faire en sorte que les gens ne puissent plus quitter leur pays* ». On ne parle pas de demandeurs d'asile mais « d'illégaux », en utilisant un adjectif pour qualifier ces personnes qui frappent à nos portes. Parler ainsi est une entreprise de déshumanisation qui justifie qu'on leur fasse subir des traitements dégradants. On parle de « hotspots » pour ne pas dire prisons. Ou de « plateformes de débarquement », de « centres contrôlés »... Mais ce sont des prisons, encore et toujours.

**Qu'est-ce qui a, selon vous, conduit les chefs d'États européens à mener cette politique peu soucieuse des droits fondamentaux des migrants ? Quel a été l'élément déclencheur ?**

Le vote d'extrême-droite. On me demande souvent si je ne suis pas inquiet que le Parlement européen puisse être bloqué par l'extrême-droite à l'issue des prochaines élections. On a déjà en effet plusieurs élus d'extrême-droite au sein du Parlement actuel, et il y en aura sans doute davantage avec la prochaine législature.

Le Parlement européen n'a pas été empêché d'adopter une réforme de la procédure d'asile, grâce à une majorité constituée de cinq groupes politiques. Ce qui manque dans le texte, ce sont les voies sûres et légales d'accès au continent européen, mais nous avons tout de même pu trouver ensemble une position équilibrée. Au sein du Conseil européen, l'extrême-droite est minoritaire. Elle est présente au sein des gouvernements autrichien, hongrois, italien mais ça se limite là. Pourtant, tous les chefs d'États sont terrorisés par elle. Je n'en connais pas un qui ose taper du poing sur la table en disant : « *Vous voulez faire*

*peur aux gens, mais l'Europe est capable d'accueillir les migrants et nous pouvons le faire convenablement* ».

Voyez les attitudes sur la question « Dublin ». Emmanuel Macron et Viktor Orban sont sur la même ligne pour ne pas revoir cette réglementation. Emmanuel Macron, qui se prétend libéral, boucle sa frontière à Vintimille et renvoie les gens en Italie. Par ailleurs, la politique d'asile menée en France fait partie de la stratégie du « faire pourrir la vie » des migrants pour éviter ce que l'extrême-droite appelle l'appel d'air. On est à nouveau dans le problème du langage. Ce vocable, auparavant très connoté politiquement, se répand partout.

Que l'on doive gérer ensemble nos frontières, je suis d'accord. Je suis pour une agence européenne des frontières, mais quand on voit les horreurs qu'ils ont voulu faire faire à Frontex... ! On parlait de permettre à Frontex de faire des rapatriements de pays tiers à pays tiers. Vous imaginez des policiers européens qui vont en Libye pour rapatrier des migrants au Soudan ? Si on fédéralise la police des frontières au niveau européen, cela doit être pour la placer sous contrôle démocratique, comme les polices nationales le sont.

**Que faire alors ? Qu'attendre des prochaines élections européennes ?**

Je pense que le prochain Parlement doit confirmer sa position sur le package immigration et j'ai de bonnes raisons de croire qu'il va le faire. Reste la question du Conseil européen. J'espère que le prochain gouvernement belge sera un gouvernement sans l'extrême-droite, c'est-à-dire sans la

N-VA. Et qu'il pourra adopter une position différente au Conseil en formant une minorité active, quitte à faire une « coalition des volontaires ». On ne peut pas changer les réglementations européennes par une « coalition des volontaires », mais au moins ça permettrait de changer les attitudes. Prenons l'exemple de la réglementation Dublin : il n'est fait aucune obligation aux États de renvoyer les migrants au premier pays d'accueil. C'est juste une possibilité.

**Vous espérez qu'une coalition des volontaires, dont pourrait faire partie la Belgique, puisse influencer les autres gouvernements au sein du Conseil ?**

Oui, c'est ce que j'espère. Que faire d'autre ? Pour l'instant le Conseil est totalement arc-bouté sur l'Europe forteresse.

**Et l'évolution de la politique migratoire européenne dépend donc des élections nationales ?**

Évidemment. C'est un rapport de forces politiques. Bien sûr, je ne m'attends pas à ce que la Lega recule en Italie, et Viktor Orban va sans doute conforter encore sa majorité absolue. Ce ne sera pas évident au Parlement européen de garder une majorité progressiste. Mais si la N-Va perd en Belgique, ce serait un bon signal.

Propos recueillis par Martine Vandemeulebroucke

# « L'UNION EUROPÉENNE A ENVOYÉ UN SIGNAL AFFLIGEANT AU MONDE... »

## INTERVIEW

La députée européenne, Christine Revault d'Allonnes Bonnefoy (PSE), tire à boulets rouges sur la politique migratoire mise en place par l'Union européenne. Elle en appelle à la création de visas humanitaires.

Interview de Christine Revault d'Allonnes Bonnefoy

### Quel bilan tirez-vous de la politique d'externalisation mise en place par l'Union européenne ?

**CHRISTINE REVULT D'ALLONNES BONNEFOY :** Elle ne devrait tout simplement pas mener une telle politique. La seule réponse qui convenait était que l'accueil des réfugiés soit pris en charge par l'ensemble des États membres. Le Parlement s'est opposé à cette approche, mais le Conseil a préféré faire un business – il n'y a pas d'autres mots – en payant la Turquie pour que les réfugiés n'arrivent pas jusqu'à nos côtes. C'est choquant, c'est contre-nature, en vertu du droit international en matière de migration et d'accueil des réfugiés. Nous avons eu beau nous y opposer au Parlement, les institutions européennes étant ce qu'elles sont, la voix du Conseil l'a emporté. C'est un aveu d'échec de l'Union européenne et de ses États membres d'avoir autorisé ce système avec la Turquie. Il y a aussi le cas libyen, où se rajoutait – malgré la situation catastrophique dans laquelle les réfugiés sont accueillis en Turquie – une situation abominable.

### Que pensez-vous de la politique des hotspots ?

Elle devait se réaliser sur le territoire européen, sur les côtes grecques et italiennes, première zone d'accueil des personnes arrivant sur le territoire européen, de manière à pouvoir les accueillir aux niveaux administratif, sanitaire et humain. C'est ce qu'avait prévu la Commission européenne et ce qu'avait voté le Parlement. Le Conseil a préféré instaurer des plateformes de débarquement en dehors de l'Union européenne, dans des pays tiers. Là encore, juridiquement, c'est inconcevable, intolérable, de

déléguer l'accueil des réfugiés à des pays tiers, peu sûrs de surcroît. Juridiquement choquant, humainement intolérable.

### Peut-on parler d'Europe forteresse, selon vous ?

Ce serait le pire des choix, tant politique qu'historique. L'Union européenne ne peut pas être une forteresse. Elle est tout à fait en capacité d'accueillir les réfugiés qui le demandent. Il faut qu'elle ait une « gestion », une organisation de l'accueil de ces personnes qui soit la plus intelligente possible, sans penser « frontière », « police », « criminalisation des migrants »...

### Vous rappelez le rôle du Conseil européen et sa volonté prononcée de réduire le flux des réfugiés...

Je persiste à dire que l'Europe ne peut pas concevoir une politique migratoire de cette manière-là. Il y a là une erreur juridique et politique du Conseil. La Convention de Genève demande aux États signataires d'accueillir dignement toute personne qui demande l'asile, dès lors qu'elle relève de ce statut. Le Conseil a décidé de fermer les portes aux demandeurs d'asile, faisant fi de cette convention internationale. L'Union européenne a envoyé un signal affligeant au monde, et en plus, tout simplement contraire au droit.

### Autre signal du même ordre, celui lancé par certains pays, comme la Hongrie...

Lors de l'élargissement, des pays comme la Hongrie - mais on pourrait aussi citer la Roumanie, la Bulgarie ou la Pologne-, se sont engagés à respecter les droits fondamentaux et à respecter la législation européenne. Les questions liées à la migration



et à l'accueil des demandeurs d'asile sont une compétence européenne. À partir du moment où un État ne respecte pas ces dispositifs européens, il est en faute par rapport à son droit même de figurer au sein de l'Union. C'est ce que nous avons dénoncé au Parlement européen, en votant des demandes de sanction à l'encontre du gouvernement hongrois. Malheureusement, il aurait fallu que le Conseil européen vote cette sanction à l'unanimité. On imaginait mal la Hongrie voter contre elle-même... Et la Pologne était solidaire également. On se rend bien compte qu'on touche – et c'est dramatique – à la faiblesse de nos institutions pour pouvoir imposer le droit qui devrait être appliqué partout en Europe.

**Un autre débat concerne la procédure Dublin dont on ne cesse d'évoquer et de critiquer la rigidité. Le Parlement européen a voté pour revoir cette procédure.**

Le Parlement a voté un ensemble de dispositifs – le volet asile – avec la réforme du règlement Dublin. La volonté était de ne plus faire du pays de première entrée, le pays d'accueil du réfugié et ce, afin de mettre au niveau européen une vraie politique de solidarité entre États membres. Sans cela, les États, y compris la France, continuent à dire que Dublin ne leur permet pas de traiter les dossiers de personnes qui arrivent d'Italie, par exemple. De la même manière, le Parlement a voté la réforme de l'Agence européenne de l'asile, pour qu'elle dispose de réelles compétences et puisse organiser l'accueil des réfugiés dans les différents pays membres. Nous avons voté le mécanisme de solidarité et de répartition des réfugiés au sein de l'Union européenne,

en tenant compte de la situation familiale de ces personnes. Si un demandeur d'asile a déjà des membres de sa famille dans un État membre, l'idée était qu'il puisse se rapprocher d'eux, en organisant les choses humainement, dignement et de façon cohérente. Tout cela a été voté au Parlement et une fois de plus, le Conseil n'a jamais travaillé sur ces propositions législatives.

**Le Parlement a également voté une résolution permettant la création de visas humanitaires.**

En effet. Cette résolution a été adoptée et permet aux personnes qui souhaitent demander l'asile en Europe, avant même qu'elles s'engagent dans ce long voyage, souvent au péril de leur vie, de faire une demande de visa humanitaire dans un consulat d'un pays européen. Une fois ce visa accepté, le transport serait pris en charge par l'Union. Une manière d'éviter ces bateaux qui s'échouent en permanence et de s'assurer de bonnes conditions d'arrivée sur notre territoire. Il faudra que la prochaine législature s'attelle à la mise en place d'une telle procédure. Un autre volet sur lequel les institutions européennes devront aussi travailler, c'est celui de la migration économique. La situation en Europe fait que certaines régions et pays ont besoin de travailleurs. Nous avons besoin de migrants économiques, même si c'est un sujet difficile au sein d'opinions politiques hostiles. On doit pourtant remettre à plat tout le champ de la migration économique, en le rendant possible au sein de l'Union européenne.

Propos recueillis par Pierre Jassogne

« L'ÉCHELON NATIONAL N'EST PLUS LE NIVEAU OÙ UNE TELLE CRISE PEUT SE GÉRER. »

**INTERVIEW**

Philippe De Bruycker est spécialiste du droit de l'immigration européen et professeur à l'Université Libre de Bruxelles. Il fait le point sur la politique migratoire européenne.

### Quel bilan tirez-vous de la politique des hotspots lancée par l'Union européenne ?

**PHILIPPE DE BRUYCKER :** Il est difficile de nier l'efficacité de cette politique d'externalisation. Cela ne veut pas dire que je porte un jugement favorable à l'égard de ce choix, mais que ce soit à travers l'accord passé avec la Turquie ou la Libye, cette politique a conduit à une énorme diminution des flux migratoires vers l'Union européenne.

### Mais avec un coût en termes de respect des droits humains...

Cela pose en effet de nombreuses questions juridiques. Mais il faut sans doute distinguer le cas de la Turquie de celui de la Libye. Le mécanisme est le même, mais le contexte est totalement différent. Dans le cas de la Turquie, la question clé reste de savoir si elle est un pays tiers sûr dans lequel on peut renvoyer des demandeurs d'asile. Par exemple, un pays tiers sûr doit avoir ratifié la Convention de Genève. Or, bien qu'elle l'ait ratifiée, la Turquie a maintenu une réserve géographique, à savoir que seuls les Européens ont droit à l'asile en Turquie. Si le cas de la Turquie paraît juridiquement discutable, celui de la Libye est totalement indiscutable. Ce n'est évidemment pas un pays tiers sûr.

### Avec cette politique de refoulement, l'Europe est devenue une forteresse...

Il y a clairement une tendance à la fermeture. D'ailleurs, le Conseil européen est très clair, en utilisant un langage extrêmement fort et nouveau, qu'on n'aurait jamais imaginé par le passé, en disant souhaiter tarir le flux migratoire... S'il y a une forteresse, elle est surtout électronique, reposant sur des bases de données qui permettront de

contrôler plus encore les flux migratoires. Il existe déjà divers systèmes d'information comme Schengen ou Eurodac pour les empreintes digitales des demandeurs d'asile. Va s'ajouter dans l'avenir Ethias, un système d'autorisation de voyage pour les personnes qui ne sont pas soumises à une obligation de visa. Sans oublier un système d'entrée et de sortie dans l'Union pour les ressortissants de pays tiers.

### Vous le dites, l'Union européenne assume de plus en plus la fermeture des frontières. À côté de ce choix regrettable, on a aussi l'impression que l'Europe était totalement impréparée à gérer ce qu'on a appelé la crise migratoire...

Oui, on peut tout à fait parler d'impréparation. Quelques années avant la crise, le Haut Commissariat aux Nations unies pour les réfugiés avait tiré la sonnette d'alarme auprès des autorités européennes sur la détérioration de la situation des réfugiés en Turquie, en Jordanie ou au Liban. L'Europe ne semble pas avoir donné suite à ces avertissements. Mais la responsabilité, avant celle des institutions européennes, est surtout celle des États membres, censés mettre en oeuvre le droit européen. Selon les règles européennes, les Grecs auraient dû contrôler toutes les personnes arrivant sur leur territoire, enregistrer leurs empreintes digitales, enregistrer et traiter les demandes d'asile, mettre en place éventuellement des procédures de retour, etc. Le problème n'est pas que la Grèce ne voulait pas appliquer le droit européen, c'est qu'elle ne le pouvait pas. Vu la crise qu'elle traversait, la Grèce, comme l'Italie d'ailleurs, a de très bons arguments à faire valoir, à savoir que les règles à propos du partage du contrôle des

demandeurs d'asile et de l'examen de leur demande sont totalement inéquitables, puisqu'elles renvoient la responsabilité sur les États situés géographiquement à l'en-droit où les réfugiés entrent dans l'Union.

### Avec un tel système inéquitable, il n'y a rien d'étonnant à ce que l'Europe soit complètement divisée sur l'accueil des réfugiés ?

En effet. On est rentré dans la logique du chacun pour soi. D'ailleurs, en étant cynique, on pourrait affirmer que le règlement Dublin repose sur une logique du chacun pour soi. Chacun se débrouille avec les réfugiés qui arrivent sur son territoire. On pourrait même tenter de prouver que le système actuel est contraire au droit européen, dans la mesure où la solidarité entre États membres est un principe inscrit dans les traités, et juridiquement contraignant. Certains pays, comme la Croatie, la Slovénie, ou la Hongrie ont organisé le transfert des migrants à travers leur territoire pour qu'ils transitent vers d'autres pays, en violant savamment le droit européen. Avec cette crise, toutes les règles juridiques ont volé en éclat, se sont écroulées comme un château de cartes, en particulier Dublin qui n'a pas du tout été appliqué. Personnellement, l'une des seules pistes que je vois pour sortir de cette crise, c'est de faire intervenir davantage l'Union européenne...

### De quelle manière ?

À travers le travail des agences européennes, que ce soit Frontex, EASO, ou Europol, comme elles ont déjà commencé à le faire dans les hotspots. C'est une forme de solidarité, puisque ce sont des agences rémunérées directement par le budget

européen. L'échelon national n'est plus le niveau où une telle crise peut se gérer. Mais le problème est qu'en matière d'asile et d'immigration, l'Union légifère et les États mettent en oeuvre les législations. Il faut en finir et passer à l'échelon européen. C'est une piste d'avenir, même si l'europeanisation de la politique d'asile ne résoudra pas tout. Si on va jusqu'à europeaniser l'examen des demandes d'asile, se posera à nouveau la question plus problématique de la répartition et de la relocalisation des réfugiés dans les États, et on a vu les résultats de la politique de relocalisation ces dernières années...

### Pour les demandeurs d'asile, l'avenir sera plus difficile...

Oui, je le crains. L'Union européenne veut absolument lutter contre les mouvements des demandeurs d'asile à travers son territoire. Dans le « paquet asile » qui devait être adopté avant les élections européennes, on retrouvait parmi les propositions de la Commission de plus en plus de sanctions à l'encontre des demandeurs d'asile qui ne restaient pas dans l'État responsable, notamment en termes d'accueil. Ils n'auraient plus droit à toutes les conditions d'accueil s'ils se rendaient dans un autre État. À côté de Dublin, les demandeurs d'asile risquent de se retrouver enfermés dans un nouveau piège... Heureusement, ce paquet législatif n'a pas été adopté.

Propos recueillis par Pierre Jassogne

# ECRE PROPOSE UNE ALTERNATIVE AUX TENDANCES ACTUELLES DE LA POLITIQUE D'ASILE DE L'UE

ECRE est un réseau européen composé de 102 ONG de 41 pays. Sa mission est de protéger et de promouvoir les droits des réfugiés, des demandeurs d'asile et autres personnes déplacées de force en Europe et dans les zones concernées par les politiques extérieures de l'Europe

[www.ecre.org/our-work/](http://www.ecre.org/our-work/)

## ECRE propose une alternative

La stratégie de l'UE visant à externaliser la responsabilité de la protection des demandeurs d'asile a entraîné des coûts humains très lourds. Comme l'a souligné le HCR, bien que le nombre total de décès en mer Méditerranée centrale ait diminué plus que de moitié en 2018 par rapport à l'année précédente, la proportion de décès par nombre de personnes ayant tenté la traversée a fortement augmenté. Les mesures prises dans le cadre de la politique interne visant à créer un environnement « hostile » se combinent à des pratiques visant à refuser l'accès à la protection par-delà les frontières intérieures et extérieures de l'Europe. Par le biais de ses politiques extérieures, l'Europe sous-traite ses responsabilités en matière de protection à des pays tiers. Alors que la crise humanitaire provoquée par des décisions politiques se poursuit, un débat politique toxique et des initiatives discutées ou mises en œuvre dans de nombreux pays européens ébranlent le soutien apporté aux nouveaux arrivants et l'instauration de sociétés inclusives.

En réponse à ces développements, ECRE propose une alternative en quatre points sur laquelle le prochain Parlement européen et la prochaine Commission européenne devraient agir.

### 1. FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME D'ASILE EN EUROPE

La réponse de l'Europe à l'augmentation du nombre de réfugiés en 2015/2016 a consisté à intensifier ses efforts pour externaliser l'asile, c'est-à-dire à empêcher l'accès au territoire européen et aux procédures d'asile,

et à convaincre des pays tiers à assumer des responsabilités supplémentaires, en les payant ou en les y contraignant. Cela s'ajoute aux politiques de non-entrée et de refoulement en violation du principe de non-refoulement qui sont poursuivies, y compris aux frontières intérieures de l'UE, et qui sont intégrées dans le discours politique. La course vers le bas en termes de politique et de pratique d'asile, notamment le recours accru à la détention, doit cesser. Au lieu de chercher des moyens de réduire davantage l'accès à la protection en Europe, les gouvernements doivent veiller à ce que la législation de l'UE en matière d'asile soit appliquée de manière cohérente et que le droit de demander l'asile en Europe soit respecté.

Le Parlement européen et la Commission européenne ont un rôle à jouer dans le suivi des progrès à cet égard et dans la responsabilisation des gouvernements, par exemple via des procédures d'infraction.

Toute réforme de la législation européenne en matière d'asile doit reposer sur le respect des droits et éliminer les dysfonctionnements du système actuel. L'augmentation du nombre d'arrivées de personnes en quête de protection en 2015/2016 a mis à nu les problèmes liés au régime d'asile européen commun (RAEC). Au prétexte de combler les lacunes dans le fonctionnement du RAEC, la Commission européenne a présenté sept propositions législatives de réforme, dans deux « packages » publiés en mai et juillet 2016. Les progrès des négociations au cours des deux dernières années ont été inégaux selon les dossiers. L'adoption des différentes propositions lors de la prochaine législature reste incertaine, mais toute solution durable

doit inclure une refonte en profondeur du système Dublin, avec un partage permanent des responsabilités et des garanties procédurales pour protéger les demandeurs d'asile contre les violations des droits fondamentaux. Le Parlement européen, en tant que co-législateur, devrait veiller à ce que toute réforme du RAEC protège et élargisse les droits des demandeurs d'asile et des réfugiés, plutôt que de les réduire.

À court terme, un accord entre les États membres de l'UE sur un plan d'urgence immédiat en cas de débarquement en Europe de personnes sauvées en mer doit être facilité. Les divisions persistantes entre les États membres de l'UE sur la réforme du RAEC et du règlement de Dublin ont alimenté une « crise du débarquement » en Méditerranée centrale en 2018 et début 2019. L'approche actuelle « navire par navire » provoque de la souffrance, met la vie des personnes en danger et nuit à la réputation des pays concernés. Les personnes qu'on empêche de débarquer servent de monnaie d'échange pour obtenir des concessions qui servent des intérêts politiques.

Au lieu de la résolution des causes sous-jacentes de la crise, il s'agirait de mettre en place des dispositions, facilitées par la Commission européenne, pour assurer en temps voulu le débarquement des personnes sauvées et leur répartition entre les États membres. ECRE a formulé des propositions concrètes en matière de réinstallation après le débarquement. Le but d'un plan d'urgence, négocié et convenu à l'avance, est d'éviter que des négociations et des préparatifs ne se déroulent alors que des personnes sont bloquées bord d'un navire.

Lorsqu'un incident se produit, le plan doit être mis en œuvre pour que le navire puisse accoster immédiatement. La réflexion sur un plan d'urgence n'exclut pas la nécessaire réforme en profondeur du système Dublin, pour assurer un partage juste des responsabilités en matière de protection des réfugiés dans l'Union européenne, pour favoriser la protection et l'instauration d'un climat de confiance entre demandeurs d'asile et autorités nationales. Avant qu'un plan ne soit mis en place, l'impératif humanitaire impose de permettre aux personnes sauvées en mer de débarquer, avant d'entamer toute discussion.

## 2. EXTENSION DES CANAUX SÛRS ET LÉGAUX D'ACCÈS À LA PROTECTION EN EUROPE

L'élargissement significatif des voies sûres et légales vers l'UE et la garantie du droit de demander l'asile en Europe sont des contributions essentielles que l'Europe peut apporter aux déplacements mondiaux et à la mise en œuvre du Pacte mondial sur les réfugiés, adopté en décembre 2018. L'UE devrait augmenter sans cesse la réinstallation, qui est actuellement de 50 000 places sur une période de deux ans qui vient à terme en octobre 2019. Tout cadre politique en matière de réinstallation qui est discuté, approuvé ou financé par l'UE doit garantir le caractère humanitaire de la réinstallation. Les propositions qui instrumentaliserait la réinstallation au bénéfice du contrôle de la migration, ou qui introduiraient des motifs d'exclusion fondés sur les « perspectives d'intégration » individuelles contrediraient

l'essence même de la réinstallation et devraient être rejetées par le Parlement européen.

Outre un engagement accru en matière de réinstallation, les gouvernements européens devraient développer d'autres voies sûres et légales pour les réfugiés. Lever les restrictions imposées au regroupement familial, comme pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire, et étendre les règles régissant le regroupement familial pour en faire une voie sûre et légale moins restrictive d'accès à l'Europe et à l'intérieur de son territoire, constituerait un pas important dans la bonne direction.

## 3. INTÉGRATION VIA L'ACCÈS AUX DROITS ET INVESTISSEMENT DANS DES SOCIÉTÉS INCLUSIVES

Les États européens doivent investir dans la construction de sociétés inclusives bénéficiant à la fois aux réfugiés et aux communautés d'accueil. Cela aidera à construire des ponts, à éviter la xénophobie et l'exclusion sociale. Il s'agit d'investir, aux niveaux national et européen, les ressources nécessaires pour soutenir l'inclusion, en s'appuyant sur des partenariats locaux innovants avec les municipalités, les chambres de commerce locales, la société civile, les citoyens et les entreprises. Le Parlement européen a un rôle clé à jouer pour garantir que les demandeurs d'asile et les réfugiés bénéficient d'un financement adéquat de l'UE, et que les États membres soient tenus de le dépenser pour cet objectif au cours de la prochaine législature et à plus long terme.

## 4. PROMOTION DES DROITS DES RÉFUGIÉS ET LUTTE CONTRE LES DÉPLACEMENTS FORCÉS DANS LE CADRE DE L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UE

À un moment où le nombre de déplacements forcés atteint un record, soutenir les personnes déplacées et les communautés qui les accueillent doit être une priorité urgente pour l'UE, comme pour la prochaine Commission européenne et le prochain Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Cependant, l'engagement de l'UE devrait être indépendant du fait que les personnes soient sur des routes considérées comme des itinéraires de migration vers l'Europe, ou en situation de déplacement à long terme. Le manque de mobilité et le fait d'être bloqués sont des caractéristiques partagées par la grande majorité des personnes déplacées à travers le monde.

L'UE devrait renforcer son rôle dans la lutte contre les causes réelles du déplacement forcé, notamment les conflits, l'absence de sécurité, la violence sociétale et la répression, et soutenir des solutions durables pour éviter la prolongation du déplacement. L'UE pourrait également aider d'autres pays et d'autres régions à mettre en place des systèmes d'asile et à défendre les droits des réfugiés, mais cela supposerait que l'Europe cesse de démanteler le droit d'asile sur son propre territoire.



## 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-escape
- 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)