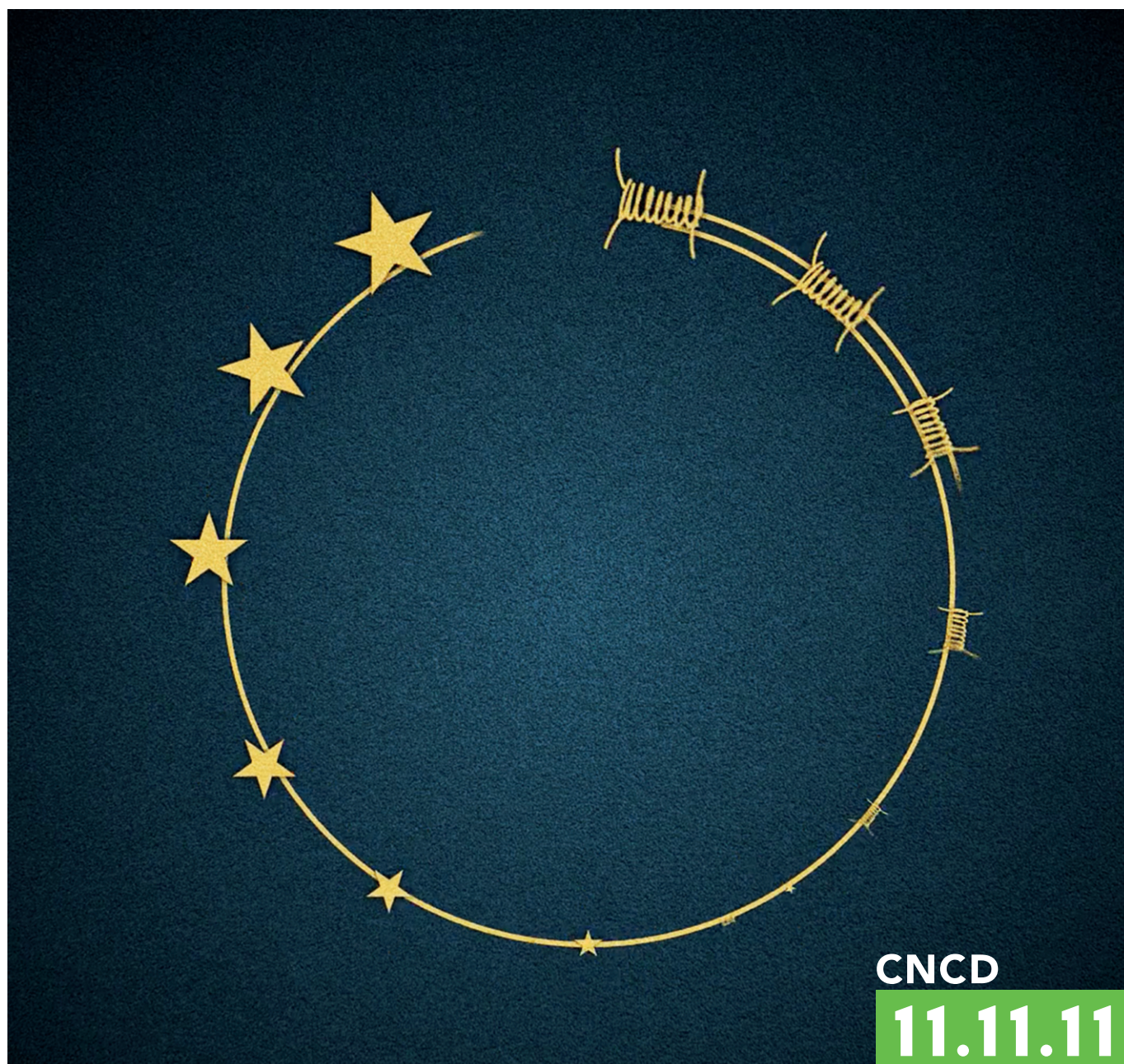


les études  
du CNCD-11.11.11  
**POINT  
SUD  
22#**  
février 2022

Migration et asile

# ANALYSE DU PACTE EUROPÉEN

par Cécile Vanderstappen



## REMERCIEMENTS

L'auteure remercie chaleureusement pour leurs commentaires les personnes qui ont accepté de relire cette étude et particulièrement Clément Valentin, Sara Prestianni, Moustapha Kémal Kebe, Alice Chatté, Véronique Rigot, Véronique Paternostre, Nicolas Van Nuffel et Arnaud Zacharie.

# SOMMAIRE

## 03 RÉSUMÉ EXÉCUTIF

## 05 INTRODUCTION

## 06 PARTIE 1

### L'IMPASSE DES POLITIQUES MIGRATOIRES

#### 06 A/ Mythes et réalité des migrations internationales

#### 10 B/ Politiques migratoires internationales et européennes

##### 10 Avant 2015

##### 11 La crise de l'accueil de 2015 et ses conséquences

#### 20 C/ Bilan : la désillusion

## 22 PARTIE 2

### LE PROJET DE PACTE EUROPÉEN SUR LA MIGRATION ET L'ASILE

#### 22 A/ Les trois dimensions du pacte européen

##### 22 Une dimension externe plus forte

##### 25 Un contrôle renforcé aux frontières

##### 26 Un mécanisme de solidarité flexible

#### 28 B/ Un pacte européen en décalage avec le Pacte mondial des Nations Unies

#### 30 C/ Bilan : un risque d'enlisement

## 34 CONCLUSION & RECOMMANDATIONS



# AVANT-PROPOS

La mobilité internationale, forcée ou désirée, peut concerner l'ensemble d'entre nous quel que soit notre âge, notre genre et notre lieu de naissance. Cependant, force est de constater que nous n'avons pas toutes et tous les mêmes droits en matière de mobilité légale internationale. La Justice migratoire, concept né en 2016 dans le cadre de la campagne du CNCD-11.11.11 sur la défense des droits des personnes migrantes<sup>1</sup>, est une alternative qui permet de lutter contre cette inégalité et qui se construit dans la durée.

La Justice migratoire a pour fondement le respect des droits fondamentaux, l'égalité dans toutes ses dimensions et la solidarité. Elle nous permet de concevoir les migrations sous un angle positif. La Justice migratoire passe d'abord par des partenariats égaux en faveur d'un développement durable, afin que tout être humain puisse vivre dignement là où il est né. Elle se concrétise par l'ouverture de voies sûres et légales de migrations, ainsi que par des politiques d'intégration sociale et de lutte contre les discriminations dans les pays d'accueil, afin de rendre les politiques migratoires cohérentes avec les Objectifs de développement durable.

Les Nations Unies ont adopté fin 2018 un Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières qui esquisse les contours de ce que pourrait être la justice migratoire au niveau international. L'Union européenne a quant à elle assisté à (et surtout engendré) de nombreux drames migratoires et ce notamment depuis 2015 mais s'entête pourtant dans une logique répressive et d'externalisation et surtout incapable de remettre profondément en question sa politique migratoire.

La présente étude vise à analyser le projet de nouveau pacte européen au regard du Pacte mondial et de l'objectif de justice migratoire.

<sup>1</sup> CNCD-11.11.11, présentation de la campagne Justice migratoire, [www.cncd.be/-campagne-justice-migratoire-](http://www.cncd.be/-campagne-justice-migratoire-)



# RÉSUMÉ EXECUTIF

La Commission européenne a proposé un nouveau pacte européen sur la migration et l'asile le 23 septembre 2020. Celui-ci n'est pas constitué d'une mesure législative unique mais d'une série de dispositifs qui doivent être adoptés selon des procédures distinctes; ils sont néanmoins présentés comme un «paquet législatif» présenté conjointement aux Institutions. Selon le processus législatif européen, les négociations autour du pacte se font en trilogue entre la Commission, le Parlement et le Conseil de l'Union européenne, qui réunit les États membres. Ce dialogue tripartite en vue d'une validation commune du contenu du pacte est toujours en cours au moment de la rédaction de cette étude. Cette publication est divisée en deux grandes parties.

**La première partie** de l'étude revient sur les mythes et la réalité des migrations internationales tels que le fantasme d'un envahissement du Nord par le Sud, le mythe de l'appel d'air ou celui de la fixation des populations par l'aide au développement. L'idée de migrations internationales majoritairement masculines est également déconstruite et une attention particulière est donnée aux violences auxquelles font face les femmes durant leur exil. L'étude analyse ensuite de façon critique, sur le long terme, l'évolution des réponses politiques au niveau européen et international apportées aux enjeux et défis migratoires avec un focus sur la crise européenne de l'accueil de 2015. Sont abordés dans cette partie l'intensification de l'externalisation de la gestion des questions migratoires, l'approche hotspots, le renforcement du contrôle aux frontières et de l'agence

Frontex ainsi que la politique de refoulement, d'encampement et de criminalisation des personnes migrantes. Enfin, un bilan de ces mesures politiques et de leurs conséquences est dressé. Il met en évidence l'inefficacité, le coût et les violations du droit international et des droits des personnes exilées qu'elles génèrent.

**La seconde partie** de l'étude est consacrée aux propositions du nouveau pacte européen sur la migration et l'asile présentées par la Commission comme étant la solution aux défis et enjeux des migrations internationales. Après la présentation des cinq mesures législatives, des trois recommandations non contraignantes et des quelques lignes directrices composant le pacte, ces instruments sont analysés au regard des mesures et impacts de 2015 mais aussi des engagements pris par les États européens au sein du Pacte mondial des Nations Unies pour les migrations de 2018. Enfin, le constat d'un décalage manifeste entre les visions qui dominent les deux pactes et le risque d'enlèvement qu'augure la mise en œuvre du pacte européen mène ensuite à la question stratégique de la nécessaire suppression du pacte ou de sa réorientation profonde.

**Le troisième et dernier volet** de l'étude tire des conclusions sur base des bilans des deux premières parties et propose des recommandations adressées aux autorités politiques belges dans le cadre des négociations sur le pacte européen sur la migration et l'asile. Elles nécessitent de changer de cap de façon radicale et de s'orienter vers la Justice migratoire.



# INTRODUCTION

La pandémie du Covid 19 a renforcé les inégalités structurelles au niveau international. Elle a touché plus fortement les publics déjà fragilisés. Un rapport de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)<sup>2</sup> a confirmé que les personnes immigrées ont particulièrement été touchées tant par la pandémie que par ses conséquences socio-économiques. Ce public composite a connu plus de pertes d'emploi, plus de restrictions de son droit à la mobilité et a eu davantage de difficultés d'accès aux soins et aux mesures sanitaires liées à la lutte contre la pandémie.

Mais avant l'arrivée de la pandémie, la situation internationale des droits des personnes migrantes était déjà critique. La crise de l'accueil de 2015 et tous les événements dramatiques qui ont suivi, ont démontré l'enlisement de la politique migratoire européenne et de ses États membres.

Depuis plus de 30 ans se retrouve, derrière les discours d'intention humanistes et solidaires des États, la même vision négative des migrations non européennes et la même stratégie d'externalisation des questions migratoires. En effet, sous couvert de sauver des vies, l'UE et ses membres tentent de fixer les populations dans leur pays d'origine et de les empêcher de prendre les routes dites irrégulières.

Sous prétexte de bonne gestion des mouvements migratoires, l'Europe augmente les dispositifs de contrôle, les arrestations et la détention des personnes migrantes (y compris les enfants) en vue de leur éloignement. Cette stratégie s'est avérée non seulement inefficace au regard de ses propres objectifs mais également coûteuse et violatrice des droits des personnes exilées.

Face à ces situations de crises humanitaires devenues quasi permanentes aux frontières internes et externes de l'Europe-forteresse<sup>3</sup>, une refonte de la stratégie et de la vision des migrations et des personnes migrantes par l'Union européenne et ses États membres (EM) est essentielle et urgente.

C'est dans ce contexte tendu qu'en septembre 2020, la Commission européenne a présenté sa proposition de pacte sur la migration et l'asile<sup>4</sup>. Il a pour objectif de donner une nouvelle impulsion à la gestion européenne des mouvements migratoires et de garantir le respect des droits des personnes exilées dont principalement l'accès à la protection internationale.

<sup>2</sup> OCDE, « La crise du COVID-19 met en péril les migrations et les progrès accomplis en matière d'intégration », Conférence de presse à l'occasion de la publication du rapport « Perspectives des migrations internationales 2020 », le 19/10/2020. <sup>3</sup> L'expression « forteresse Europe » signifie que l'Union européenne construit des remparts qu'elle souhaite infranchissables en renforçant ses frontières extérieures ; cela en contrepartie de la liberté de circulation interne à son territoire. <sup>4</sup> Commission européenne, « Une nouvelle approche en matière de migration : instaurer un climat de confiance et un nouvel équilibre entre responsabilité et solidarité », Communiqué de presse publié le 23 septembre 2020.



## partie 1

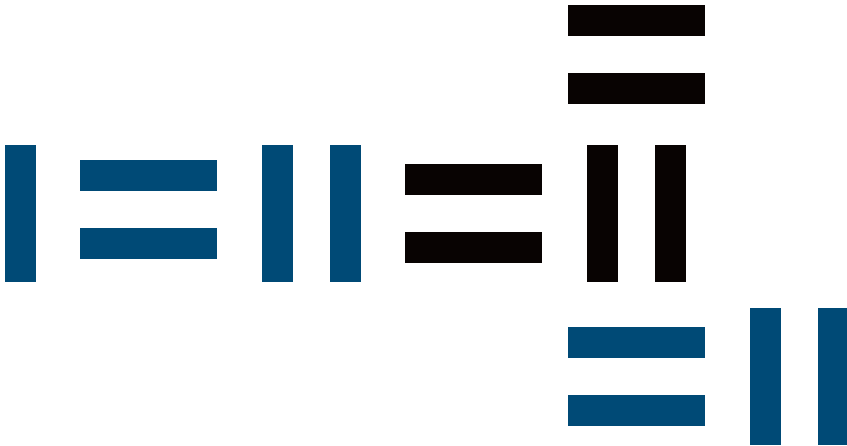
# L'IMPASSE DES POLITIQUES MIGRATOIRES

## A/ Mythes et réalité des migrations internationales

Les mouvements migratoires humains, contrairement à de nombreuses idées reçues, sont très anciens et plutôt stables. En effet, selon les Nations Unies<sup>5</sup>, au cours des deux dernières décennies, la population de migrants internationaux a augmenté chaque année de 2,4% en moyenne (ils étaient 281 millions en 2020 contre 173 millions en 2000). Malgré une augmentation en chiffres absolus, la part de migrants internationaux en proportion de la population mondiale est restée relativement stable entre 1990 et 2020, n'augmentant que légèrement de 2,8 à 3,6%. La mobilité humaine est majoritairement interne à un pays ou localisée dans les pays limitrophes. Selon l'ONU, c'est le cas en Europe, où 67% des migrants internationaux sont originaires d'Europe contre seulement 37% originaires de pays non-européens, en Asie où 67% des migrants internationaux sont originaires d'Asie et en Afrique où 53% des migrants internationaux sont originaires d'Afrique<sup>6</sup>. La majorité des migrations s'effectue donc au sein d'un même continent et entre pays de même niveau de développement<sup>7</sup>.

À l'instar des mouvements internationaux de population, la réalité des migrations internationales est tout autre que celle que l'on croit. Quatre mythes sont ainsi déconstruits par les faits.

**Le mythe d'une Europe accueillant «toute la misère du monde»** est ainsi totalement contredit par les faits : au niveau mondial en 2015 (année de la crise européenne de l'accueil), selon le HCR, les pays du Sud ont accueilli 86% des personnes réfugiées<sup>8</sup> alors que l'Europe n'en a accueilli que 8%<sup>9</sup>. Cela n'a pas évolué depuis lors. Les causes de la mobilité humaine sont multiples et mixtes et s'inscrivent toujours dans une histoire individuelle. Les mouvements migratoires de grande ampleur observés dans l'histoire sont temporaires et s'expliquent quant à eux principalement en fonction des conditions de vie (pauvreté, faim), des crises politiques internationales, environnementales ou encore sanitaires. Ce fut le cas par exemple en 2015 aux frontières européennes, suite au conflit syrien ou, plus récemment en 2020, à la frontière entre le Mexique et les États-Unis (Texas) suite à un séisme meurtrier en Haïti.



Un autre mythe est celui de « l'appel d'air ». *A contrario* des idées reçues, la mobilité internationale n'est pas directement liée sur le long terme aux mesures prises par les autorités politiques sur les questions migratoires. En effet, ce n'est pas parce qu'un pays adopte des mesures en faveur de la mobilité et de l'accueil de personnes étrangères que les mouvements migratoires vers ce pays augmentent de façon massive et constante.

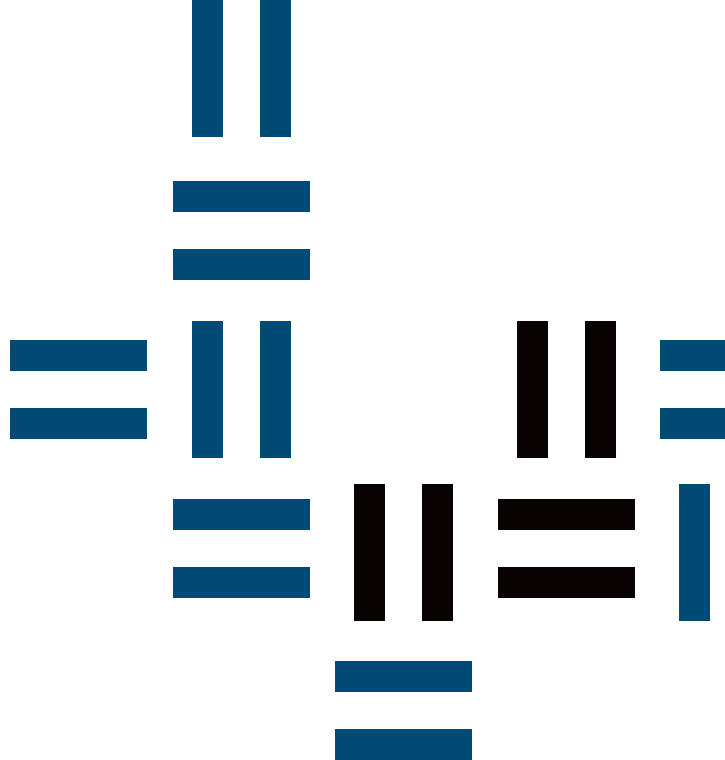
En sens inverse, lors de l'annonce de mesures restrictives aux frontières d'un État, on a déjà observé une arrivée plus conséquente mais temporaire dans ce dernier. En atteste l'augmentation du nombre de tentatives de traversées vers les côtes britanniques suite aux annonces post-Brexit du renforcement du contrôle des frontières par les autorités du Royaume-Uni<sup>10</sup> : les personnes exilées précipitent leurs tentatives de traversées par crainte que la route à emprunter soit encore plus difficile et violente à l'avenir. De plus, la fermeture des frontières freine les possibilités de migrations circulaires (exemple du travail saisonnier temporaire) et les projets éventuels de retours des personnes

migrantes vers leurs pays d'origine par crainte de ne plus pouvoir revenir dans le pays d'exil.

En résumé, s'il y a une véritable corrélation (cela n'a pas été démontré scientifiquement) entre la mobilité vers un pays et les mesures politiques – qu'elles soient restrictives ou d'ouverture – prises par un État, elle n'entraînera pas une mobilité internationale exponentielle et permanente à long terme vers ce dernier. Ce qui est sûr par contre, c'est qu'il y a une peur irraisonnée de l'arrivée potentielle d'un nombre très élevé de personnes migrantes en cas de mesures politiques d'ouverture.

Par ailleurs, les mesures politiques répressives ont un effet direct et conséquent sur les possibilités légales de quitter un pays et de séjourner dans un autre (cela se traduit par le durcissement des critères d'obtention de visas, tels ceux liés au regroupement familial, aux études ou encore pour raisons humanitaires). Une des conséquences des mesures restrictives en matière migratoire prises par les États est l'augmentation des migrations irrégulières et des violences

<sup>5</sup> Portail sur les données migratoires, « Population des migrants internationaux », [www.migrationdataportal.org/fr/themes/population-de-migrants-internationaux](http://www.migrationdataportal.org/fr/themes/population-de-migrants-internationaux), (consulté le 25 novembre 2021). <sup>6</sup> Département of economic and social Affairs, *International Migration Report 2017. Highlights* (New York, United Nation, 2017). <sup>7</sup> Sophie-Anne Bisiaux, *États généraux des migrations. En finir avec les idées fausses sur les migrations* (Ivry-sur-Seine : Edition de l'Atelier, 2021), page 37. <sup>8</sup> Rapport du UNHCR, *Tendances mondiales : Déplacements forcés en 2015* (Genève, juin 2016). <sup>9</sup> Sur son site internet, l'UNHCR, établit qu'au 31 décembre 2020, 12 millions de personnes relèvent de la compétence du HCR en Europe alors que le nombre de personnes relevant de la compétence du HCR dans le monde s'élève à 82,4 millions. <sup>10</sup> Romain Imbach, « Immigration au Royaume-Uni : forte augmentation des traversées de la Manche en embarcations de fortune », *Le Monde*, 5 octobre 2021.



qui les accompagnent. Comme le rappelle François Gemenne, professeur à Sciences Po Paris, dans une interview<sup>11</sup>, le mythe de la fermeture des frontières comme agent régulateur des mouvements migratoires est un leurre. Si l'on veut lutter efficacement contre les violences liées aux migrations irrégulières, la priorité est donc de mettre en place des voies légales et sûres d'accès sous peine que les personnes exilées soient contraintes d'avoir recours à des trafiquants d'êtres humains.

Un troisième mythe est celui du « **développement** », l'idée étant qu'il limitera les volontés de migration. L'hypothèse selon laquelle « plus on investit dans l'amélioration des conditions de vie des personnes dans les pays de départ, plus elles s'y fixeront » nécessite quelques nuances. Il semble a priori logique que des personnes migrent surtout des régions pauvres vers des régions plus riches et que la pression migratoire décroisse quand ces régions plus pauvres connaissent un développement économique. Cela a été démontré pour les pays à revenu intermédiaire. Le taux d'émigration diminue lorsque des pays atteignent le groupe supérieur des pays à revenu intermédiaire, dont le PIB par habitant est de 10 000 USD environ. Le phénomène est cependant exactement inverse dans les pays à faible revenu. L'étude menée par le professeur Hein De Haas<sup>12</sup> souligne ce paradoxe de la migration : plus les conditions de base (qui mènent à long terme à une réduction de la

migration forcée) s'améliorent dans les pays pauvres, plus la migration s'en trouve facilitée à court terme<sup>13</sup>. Ce paradoxe est confirmé par des études menées par le Programme des Nations Unies pour le développement<sup>14</sup> et le Center for Global Development<sup>15</sup>. Elles montrent que les chiffres migratoires augmentent dans un premier temps dans les pays pauvres qui se développent, avant de baisser une fois atteint un certain niveau de développement. Les motifs de cette évolution sont nombreux. La migration internationale requiert certains moyens, un réseau social et une formation. C'est pour cette raison précisément que ce ne sont pas les plus pauvres qui migrent. Les sociétés plus développées sont par ailleurs plus mobiles<sup>16</sup>.

Un quatrième mythe affirme que ce sont essentiellement des **hommes qui migrent**, célibataires ou abandonnant femmes et enfants au pays. Cela résulte du fait que les parcours de migrations féminines et des personnes LGBTQI+ ont longtemps été invisibilisés<sup>17</sup>. Les femmes représentent pourtant, selon l'ONU<sup>18</sup>, 48% des personnes migrantes dans le monde, 50% des réfugiés et entre 51% et 54% des personnes en migration vers l'Europe. Vraisemblablement, sous prétexte que la majorité des femmes quittaient leur pays dans le cadre du regroupement familial, elles n'ont fait l'objet que de très peu d'attention, de statistiques et d'études spécifiques à leur rencontre<sup>19</sup>.

/ <sup>11</sup> Virgine Lenk, « La fermeture des frontières est un mythe », Tribune de Genève, 20 juillet 2021. / <sup>12</sup> Hein de Haas, *Paradoxes of Migration and Development*, Amsterdam : International Migration Institute, 11 décembre 2019. / <sup>13</sup> CNCD-11.11.11 et al., *Migrations et coopération au développement : une bonne alliance ?*, Bruxelles, juin 2020. / <sup>14</sup> PNUD-bureau Afrique, *Au-delà des barrières : Voix de migrants irréguliers en Europe*, 21 octobre 2019. / <sup>15</sup> Michael Clemens et Hannah Postel, « Detering Emigration with Foreign Aid: An Overview of Evidence from Low-Income Countries », CGDEV policy paper 119, Février 2018. / <sup>16</sup> Voir également : Caritas International, « Migration Sud-Nord : quel rôle pour le développement ? », juillet 2018. / <sup>17</sup> Elsa Tysler, « Masculinités et féminités à la frontière maroco-espagnole. Miroirs d'un contrôle migratoire racialisé et genré », *Openedition Journal, anthropologie et développement* 51, 2020, pages 155-170. / <sup>18</sup> ONU Info, « Le nombre de migrants internationaux atteint 272 millions, en hausse dans toutes les régions du monde », 17 septembre 2019. / <sup>19</sup> Jean-Michel Lafleur et Abdeslam Marfouk, *Pourquoi l'immigration ? 21 questions que se posent les Belges sur les migrations internationales au XXI<sup>e</sup> siècle*, Louvain-la-Neuve : Academia - L'Harmattan, 2017.



## LES VIOLENCES, RÉALITÉ DES FEMMES MIGRANTES

« Agrippés au sommet d'une barrière grillagée, des corps de mâles noirs prêts à déferler sur les sociétés européennes pour en déstabiliser l'équilibre patriarcal et capitaliste : voilà l'image inlassablement brandie par les cassandres xénophobes, défenseurs de l'Europe-forteresse ... »<sup>20</sup>.

Pourtant, comme en témoignent les professeurs Lafleur et Marfouk<sup>21</sup>, les femmes ont toujours migré et ce, pour des raisons diverses comme les études, l'emploi ou encore les violences de genre (violences conjugales, mutilations sexuelles, esclavage, prostitution ou mariage forcé). Elles participent de façon conséquente, via leurs transferts d'argent (remittances), à l'éducation, la santé ou encore l'alimentation de leurs proches restés au pays.

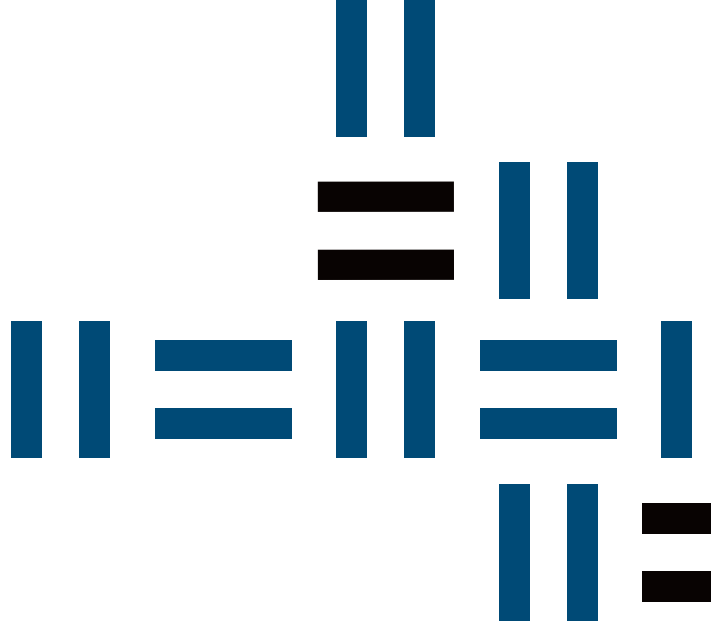
Beaucoup sont sur-diplômées pour les emplois qu'elles occupent dans le pays de destination. Hyper-représentées mais non valorisées dans le domaine du *care*, leurs conditions de travail sont très éprouvantes (faible salaire, contrat précaire, horaire de nuit, travail physiquement éprouvant).

La violence, notamment sexuelle, est aussi une réalité de la migration féminine et ce, particulièrement quand elle est « irrégulière ». Ceci concerne tant les raisons qui les ont contraintes à partir, que les actes subis pendant leur parcours d'exil (notamment dans les camps en Libye<sup>22</sup> et en Méditerranée centrale où elles sont aussi les plus nombreuses à se noyer) et enfin les conditions d'accueil dans le pays de destination.

Dans le camp de Vathy, en 2018, sur l'île de Samos en Grèce, une femme a ainsi confié à Amnesty : « Il n'y a pas de verrous sur la porte de la douche. Des hommes entrent pendant que nous sommes à l'intérieur. Il n'y a pas d'éclairage dans les toilettes. La nuit, parfois, je vais aux toilettes avec ma sœur ou j'urine dans un seau. »<sup>23</sup>

Cette violence à laquelle font face les femmes migrantes peut-être instrumentalisée par les États pour justifier des opérations de criminalisation de la migration. L'exemple-type est l'organisation d'opérations régulières d'arrestation et les contrôles d'identité des personnes exilées dans les camps informels. Ces opérations ont pour objectif officiel la lutte contre les trafiquants d'êtres humains et la protection de leurs victimes. Cependant, au bout du compte, elles ne permettent pas aux femmes d'être prises en charge en vue d'une protection (elles reçoivent juste un ordre de quitter le territoire) mais elles fragilisent et criminalisent davantage les personnes migrantes (camps détruits, arrestation et détention en vue d'expulsion).

/ <sup>20</sup> Emilien Urbach, « Toutes aux frontières. À Nice, le féminisme à l'assaut de la forteresse européenne », *L'Humanité*, 4 juin 2021. / <sup>21</sup> Jean-Michel Lafleur et Abdeslam Marfouk, *Pourquoi l'immigration? 21 questions que se posent les Belges sur les migrations internationales au XX<sup>e</sup> siècle*, Louvain-la-Neuve : Academia - L'Harmattan, 2017. / <sup>22</sup> Emilien Urbach, « La Méditerranée, un cimetière de femmes en exil », *L'Humanité*, 4 juin 2021. / <sup>23</sup> Clara Van Reeth, « Des migrantes en proie à la violence dans les camps grecs de l'exil », *Le Soir*, 4 octobre 2018.



## B/ Politiques migratoires internationales et européennes

### AVANT 2015

Les politiques migratoires ont longtemps été façonnées principalement au niveau national. En termes d'asile, le droit international, à travers la Convention de Genève relative au statut des réfugiés (1951) s'appliquait avec des pratiques différenciées par pays. Plus fluide qu'aujourd'hui (grâce notamment à de moindres exigences de visa), la migration internationale s'effectuait de façon volontaire et les grandes migrations étaient essentiellement pensées dans l'intérêt économique des pays occidentaux en besoin et demande de main d'œuvre. Elles furent également une réponse aux aspirations des personnes migrantes à la recherche de revenus financiers leur permettant d'améliorer leurs conditions de vie (ce fut le cas des accords Italie-Belgique en 1946 et de la Convention Maroc-Belgique en 1964). Il est intéressant et révélateur d'observer que dans beaucoup de pays européens, dont la Belgique, le portefeuille des migrations est passé des mains du ministère du Travail (années 1950-70) à celui des Affaires sociales (années 1980-90) pour aboutir actuellement dans les mains du ministère de l'Intérieur (années 2000).

Ce n'est qu'à partir de 1995<sup>24</sup> que l'espace de libre circulation Schengen a progressivement été mis en place : il a été inclus dans le Traité européen d'Amsterdam en 1997 et, en 1999, les fondements de la politique européenne d'asile ont été posés lors du sommet européen de Tampere. À cette époque comme aujourd'hui, ces deux dimensions (libre circulation et politique d'asile) ont suscité des tensions entre les États membres.

À ce sujet, le Règlement Dublin est un outil important, qui a évolué au fil des années. L'objectif de celui-ci est de déterminer quel sera l'État européen (un seul) responsable d'examiner la demande d'asile d'une personne exilée arrivée sur le sol européen. Comme l'explique le Ciré<sup>25</sup>, «à l'origine, en 1990, il s'agissait d'une convention signée à Dublin entre plusieurs États, dont la Belgique. La logique et les critères de répartition sont ensuite devenus juridiquement contraignants quand ils ont été inscrits dans un Règlement européen en 2003 ("Dublin II"), lui-même révisé en 2013 ("Dublin III"). L'objectif de ce mécanisme inter-étatique est de contrôler et de limiter les mouvements à l'intérieur du territoire de l'UE, puisqu'une fois que les personnes y sont entrées, il n'y a en principe plus de contrôle aux frontières internes et elles peuvent donc circuler d'un pays à l'autre.»

Dès les années 2000, les États membres se sont mis d'accord sur la nécessité de protéger la sécurité de l'espace Schengen et ont pris, dans ce but, diverses mesures – certaines législatives et contraignantes – de contrôle des frontières extérieures. L'Europe forteresse se construit peu à peu au fil des années. Ont été mis en œuvre successivement : le Règlement Dublin II (2003), l'agence Frontex (2004), une approche globale des questions migratoires qui repose sur quatre piliers dont la relation Migrations et développement (GAMM 2005), la directive retour (2008), un code d'entrée visa (2009), la directive accueil (2013). Parallèlement, les discussions entre les États membres sur l'harmonisation du droit d'asile au niveau européen patinent (elles n'ont toujours pas abouti).



En 2013, face au nombre grandissant de naufrages meurtriers en Méditerranée, l'Italie, seule, a mis en place et financé une opération de sauvetage nommée *Mare Nostrum*. Après un an de fonctionnement et de nombreuses vies sauvées, l'Italie sollicita les autres États membres européens et l'UE pour prendre en charge collectivement les opérations de sauvetage en mer Méditerranée. En 2014, la seule réponse apportée par l'UE à l'Italie fût la mise en œuvre et le financement de l'opération *Triton*. Signe de la construction de l'Europe forteresse, l'objectif de *Triton*, coordonné par l'agence européenne Frontex, était cependant tout autre : non plus le sauvetage mais dorénavant la surveillance de la migration irrégulière en Méditerranée<sup>26</sup>.

## LA CRISE DE L'ACCUEIL DE 2015 ET SES CONSÉQUENCES

En 2015, un million de personnes, la plupart originaires du Moyen-Orient, dont des Syriens fuyant la guerre, se sont mises en route vers l'Europe par les voies maritimes de la Méditerranée et terrestres de la route des Balkans. Ce chiffre d'un million peut paraître énorme mais la majorité des personnes réfugiées sont restées au Moyen-Orient. Actuellement 5,5 millions de réfugiés syriens se trouvent en Turquie, Liban, Irak et Égypte. Quelques centaines de milliers au Canada et aux États-Unis<sup>27</sup>. Leur objectif : rejoindre un endroit sûr où poursuivre leur vie. Cependant, faute de voies légales accessibles vers le continent européen, ce sont

plus de 4 000 personnes en 2015 et plus de 5 000 en 2016 qui ont perdu la vie sur les routes de l'exil. Face à cette situation, l'UE et ses États membres se sont déclarés en « crise migratoire », certains États situés en deuxième ligne reprochant notamment aux premiers pays d'entrée (Italie et Grèce) de ne pas savoir gérer cet afflux soudain. Cette tension entre pays du Nord et du Sud de l'Europe persiste encore aujourd'hui. Les premiers accusés de ne pas être solidaires dans l'accueil et les seconds de ne pas gérer de manière responsable les arrivées sur le territoire européen. Cela atteste de l'échec du Règlement de Dublin.

Ce que politiques et médias ont appelé « crise migratoire » était en fait une crise de l'accueil. Si, en 2015, la situation aux frontières de l'Europe est une réelle crise humanitaire, c'est avant tout le résultat d'une mauvaise gestion de l'accueil des personnes exilées par l'UE et ses États membres. Faute d'anticipation et d'une réelle volonté politique d'assumer collectivement les responsabilités en matière d'obligation internationale d'accueil, les pays côtiers de première entrée ont été débordés par l'arrivée certes importante mais momentanée de personnes en besoin de protection internationale. Cette situation de débordement relève donc d'une mauvaise gestion structurelle de l'accueil. Comme le déclare Catherine Wihtol de Wenden, politologue, directrice de recherches émérite CNRS (CERI-Sciences-Po), « la crise de 2015, c'est la crise de l'accueil, la crise de solidarité entre les pays européens »<sup>28</sup>.

/ <sup>24</sup> Site Toute l'Europe, « Le Fonctionnement de l'espace Schengen », consulté le 1 décembre 2021. / <sup>25</sup> Ciré, « Le Règlement Dublin : qu'est-ce que c'est et comment ça marche ? », Bruxelles, le 6 juillet 2021. / <sup>26</sup> Alexandre Pouchard, « Migrants en Méditerranée : après "Mare Nostrum", qu'est-ce que l'opération "Triton" ? », *Le Monde*, 20 avril 2015. / <sup>27</sup> Site Vision Mondiale, « La crise des réfugiés syriens : les faits et comment aider ? », consulté le 2 décembre 2021. / <sup>28</sup> Dominique Rousset, « Crise des migrations ou crise de l'accueil ? », France inter, Nos géographies, 10 juin 2021.



*« Notre priorité immédiate est de faire en sorte que plus personne ne meure en mer. »*

Déclaration des Chefs d'État et de gouvernement  
au Conseil européen extraordinaire du 23 avril 2015

## La réaction européenne

Face à la crise humanitaire à laquelle elle a été confrontée en 2015, l'Union européenne a pris plusieurs mesures<sup>29</sup> en urgence et sur le long terme. Ces mesures et outils s'inscrivent dans une stratégie d'éloignement des personnes migrantes et de dissuasion de venir en Europe. Cela se matérialise aussi bien en Europe que dans les pays de transit et dans les pays de départ.

### – L'agenda européen et le plan d'action conjoint de La Valette

C'est le Conseil européen qui a ouvert la danse, en avril 2015, en proposant une série de recommandations. « Notre priorité immédiate est de faire en sorte que plus personne ne meure en mer »<sup>30</sup>, ont déclaré les Chefs d'État et de gouvernement à cette occasion. Le Conseil ne voulant pas se limiter au sauvetage mais prétendant s'attaquer à la « racine du mal » s'engagea également à combattre les réseaux de passeurs et trafiquants d'êtres humains, désignés principaux responsables de ces drames de l'immigration irrégulière. Il fallait pour cela, d'après le Conseil, renforcer la coopération à tous les niveaux, et notamment avec les partenaires africains. Peu fut dit sur les besoins criants de protection internationale des personnes réfugiées et demandeuses d'asile, ni sur les mesures européennes permettant d'y répondre.

Dans la foulée, en mai 2015, la Commission européenne a présenté son **Agenda européen en matière de migration**<sup>31</sup> reposant sur des mesures urgentes (telles que le renforcement des opérations de Frontex pour les sauvetages, la lutte contre les passeurs et trafiquants via une coopération avec les pays tiers et l'accueil via les processus de relocalisation et de réinstallation) et sur quatre piliers durables : la lutte contre l'immigration irrégulière, le renforcement des

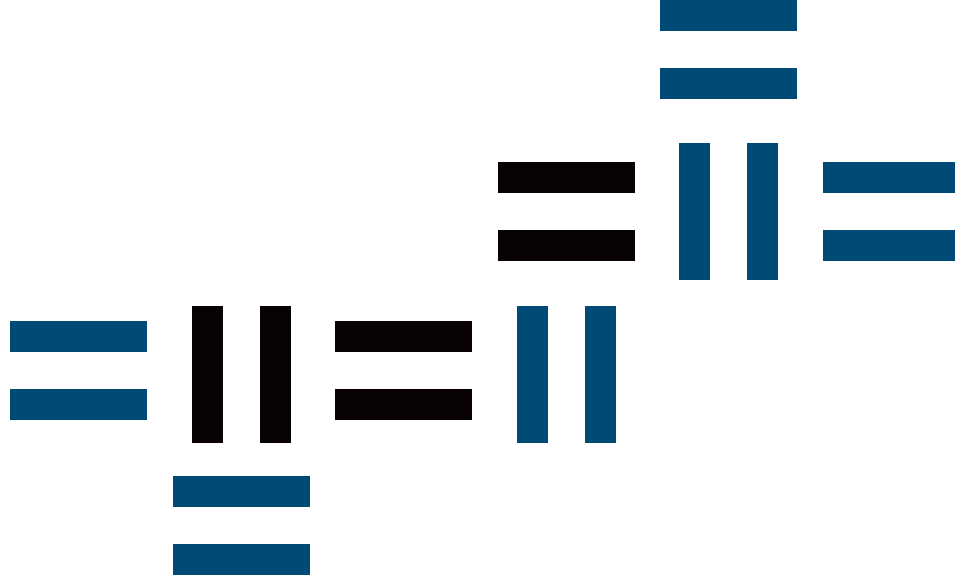
frontières intelligentes internes et externes, la réforme de Dublin et du régime commun de l'asile et les voies légales. L'idée de cet agenda est de permettre une meilleure gestion des migrations basée sur des données et statistiques objectives.

La Commission complète son Agenda, en novembre 2015, dans le cadre du processus de Rabat<sup>32</sup> par le **Plan d'action conjoint de La Valette (PACV)**<sup>33</sup>. Celui-ci concerne l'axe migratoire Europe-Afrique et repose sur cinq domaines qui sont similaires aux quatre piliers de l'Agenda migratoire européen. On y relève une attention toute particulière aux liens entre migrations et développement.

En 2015, les Institutions européennes veulent montrer à l'opinion publique internationale qu'elles agissent en vue de maîtriser la crise. La Commission et le Conseil tentent de coordonner les initiatives des États membres qui avancent de façon dispersée.

### – La politique d'externalisation

La **politique d'externalisation** est accentuée en 2015. Cette stratégie est mise en place par les États membres et les institutions européennes de façon progressive<sup>34</sup>. Elle a débuté dès 1999 avec le Traité européen d'Amsterdam, suivi du sommet de Tampere qui en a consacré les principes. La politique d'externalisation consiste à déléguer à des pays « extérieurs » au continent européen, une part de la responsabilité de la gestion des questions migratoires comme l'accueil, l'asile ou encore le contrôle aux frontières. L'externalisation poursuit deux objectifs principaux : réduire en amont la mobilité des personnes migrantes vers l'UE et augmenter leurs retours du territoire européen vers les pays tiers.



Pour mettre en œuvre le Plan d'action de La Valette, un **fonds fiduciaire d'urgence (EUTF) pour l'Afrique** a été créé par l'UE en 2015. Très flexible (décaissement rapide), il était supposé durer deux ans<sup>35</sup>. Il est alimenté majoritairement par les fonds d'aide au développement européen. Selon Oxfam<sup>36</sup>, de 2015 à 2019, le fonds a approuvé des projets pour 3,9 milliards d'euros. Seuls 56% sont réellement dédiés à des projets de coopération au développement et 1,5 % aux voies de migrations régulières. Le reste du fonds est injecté dans le renforcement du contrôle des frontières et la dissuasion en vue d'empêcher les départs. L'exemple des projets de renforcement du contrôle des frontières au Niger et en Libye ou l'amélioration du système d'asile au Maroc en sont les parfaites illustrations.

C'est en 2016 que la **déclaration UE-Turquie** et puis d'autres accords ou pactes informels bilatéraux (ex: Italie-Libye) et régionaux (ex: UE-Afghanistan) sont conclus. Ces derniers ont pour but d'empêcher les départs et de faciliter le retour des personnes exilées déboutées du droit d'asile vers leur pays d'origine ou de transit ; cela même si la situation réelle des pays vers lesquels ils sont renvoyés ne garantit pas leur sécurité (on commence à ce moment à évoquer le projet d'une liste de pays dits « d'origine sûre » au niveau

européen – ce type de liste existe au niveau national dans certains États membres – qui permet la facilitation du renvoi des demandeurs d'asile).

La politique d'éloignement des personnes exilées se fait également via la course à la signature d'**accords de réadmission**<sup>37</sup> avec les pays tiers. Pour que les pays d'immigration participent au retour forcé de leurs diasporas, l'**aide publique au développement** et d'autres conditionnalités sont mises sur la table des négociations. Il s'agit alors de négocier l'accès à l'aide au développement aux pays tiers en fonction de la mise en œuvre d'une politique restrictive de la migration et de négocier d'autres avantages comme des facilités commerciales ou l'octroi de visas. Cette instrumentalisation de l'aide se fait de façon peu transparente et sans contrôle démocratique<sup>38</sup>.

Des cas de **refoulements** par des garde-côtes grecs ou maltais vers la Turquie et la Libye sont aussi dénoncés (la responsabilité de Frontex est de plus en plus questionnée car si la preuve de son implication directe dans des cas de refoulement et de violence à l'encontre des exilés n'a pu être apportée, l'agence ferme les yeux sur les agissements des agents des pays européens impliqués dans des opérations

/ <sup>29</sup> Cécile Vanderstappen, « L'Agenda européen en matière de migration à la lumière des droits humains », CNCD-11.11.11, juin 2015. / <sup>30</sup> Conseil européen, « Réunion extraordinaire du Conseil européen – déclaration », 23 avril 2015. / <sup>31</sup> Commission européenne, « Agenda européen en matière de migration », Communication de la Commission du 13 mai 2015. / <sup>32</sup> Créé en 2006, le processus de Rabat réunit plus d'une cinquantaine de pays européens et africains mais également la Commission européenne et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Ce processus a pour objectif de renforcer le dialogue sur les migrations entre l'Union européenne et les États africains, voir : [www.rabat-process.org/fr/](http://www.rabat-process.org/fr/) / <sup>33</sup> Voir Sommet de la Valette sur la migration, Plan d'action conjoint, 11-12 novembre 2015. / <sup>34</sup> Le processus d'externalisation est dénoncé depuis plus de 20 ans par la société civile. Voir CNCD-11.11.11, *L'externalisation des politiques migratoires*, Note politique #19, octobre 2017. / <sup>35</sup> Ce fonds aujourd'hui toujours en place est dorénavant intégré au cadre financier pluriannuel européen. / <sup>36</sup> Oxfam, *Le Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique. Tirailés entre la politique d'aide et les politiques migratoires*, janvier 2020. / <sup>37</sup> Accords bilatéraux ou régionaux qui obligent les pays tiers à réadmettre leur ressortissants et ceux qui ont transité par leur pays contrôlés en situation irrégulière en Europe. / <sup>38</sup> La Cimade, *Coopération UE-Afrique sur la migration : chronique d'un chantage*, 14 décembre 2017.





*«Je ne veux plus de Moria,  
bien sûr qu'on ne doit pas le recréer. »*

Déclaration de la Commissaire européenne Ylva Johansson,  
quelques jours avant la présentation  
du pacte européen en septembre 2020

conjointes)<sup>39</sup>. On assiste également aux conséquences du Règlement de Dublin qui fait que la plupart des États membres européens renvoient les personnes migrantes vers les pays de premières entrées comme l'Italie, la Grèce et l'Espagne.

Cette stratégie de l'éloignement se réalise au niveau intra européen mais aussi dans sa dimension externe. En effet, depuis le reportage de CNN en 2017 sur la mise en esclavage des personnes migrantes dans des camps en Libye, l'OIM et le HCR ont été mobilisés pour l'évacuation des victimes de traite. Sur fonds européens, ces organismes onusiens ont ainsi évacué et reconduit plus de 50 000 personnes vers le Niger avec pour perspective dans un second temps une éventuelle relocalisation. Aujourd'hui, Agadez est devenue un cul de sac pour les personnes exilées : s'y croisent les personnes en partance – mais bloquées – vers la Libye et celles qui ont été évacuées des camps libyens. L'OIM participe à une stratégie qui éloigne toujours plus les candidats à l'exil des côtes européennes. Ses nombreuses campagnes de dissuasion à la migration effectuées en Afrique de l'Ouest visent le même objectif<sup>40</sup>. Cette stratégie vise donc d'une part à empêcher les personnes migrantes d'accéder au territoire européen, et d'autre part à permettre aux États membres de ne pas devoir assumer leur responsabilité en matière d'accès aux droits garantis par le droit international et européen pour les personnes exilées, notamment celui du principe de non refoulement<sup>41</sup> repris dans la Convention de Genève.

La logique d'externalisation pour réduire l'arrivée des personnes migrantes vers le territoire européen et augmenter leur retour vers leurs pays d'origine ou de transit s'appuie essentiellement sur la fermeture des frontières extérieures, la militarisation de leur contrôle et la coopération des pays

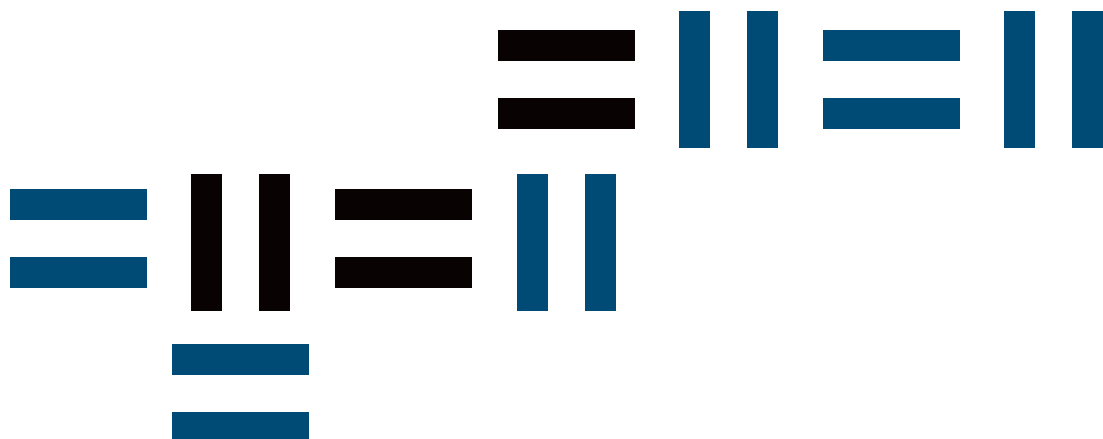
tiers en matière de retour. Malgré cela, les mers, dont la Méditerranée et l'Atlantique, les îles (Canaries, Malte, Chypre, Grèce, Sicile) ainsi que des territoires européens enclavés comme ceux de Ceuta et Melilla au Maroc sont toujours décrits par leurs autorités comme étant « sous pression migratoire ».

#### – L'approche *hotspots*

En décembre 2015, les premiers *hotspots*<sup>42</sup> voient le jour en Sicile et dans les îles de la mer Égée. Ces camps semi-ouverts (car les allées et venues des personnes y résidant se font à certaines conditions strictes) sont conçus officiellement pour désengorger les pays d'entrée de l'UE (Italie et Grèce) via le mécanisme européen de relocalisation. En réalité, l'approche *hotspots* s'avère être surtout un dispositif d'enregistrement et de tri des personnes migrantes.

En effet, après avoir pris les empreintes des nouveaux arrivés, certains sont, en fonction de leur profil, directement promis au retour (détection et expulsion forcée) et d'autres sont mis sur une liste d'attente dans l'espoir d'un accueil (relocalisation) dans un pays membre. Dans ce tri, le pays d'origine est déterminant, les migrants africains subsahariens pour la plupart considérés comme « économiques » n'ont pas accès à la relocalisation alors que les Syriens, réfugiés de guerre, sont prioritaires. Le caractère raciste des politiques migratoires européennes, vu le profilage et le tri qui s'effectuent selon le pays d'origine, est alors questionné par la société civile<sup>43</sup>.

Résultats de l'approche *hotspots* : en sept ans, le nombre de personnes dans les *hotspots* a explosé car seulement 35 000 personnes ont été relocalisées sur les 160 000 initialement prévues par la Commission européenne en 2015. Aujourd'hui, 40 000 personnes se retrouvent dans des



*hotspots* grecs conçus initialement pour 6 000 personnes pour un temps d'occupation court. Les conditions d'hygiène, d'alimentation, de sécurité, d'encadrement juridique y sont déplorables. Le 9 septembre 2020, le camp de Moria, situé à Lesbos, a pris feu, laissant 13 000 personnes à la rue sans aucun secours humanitaire immédiat des États. Un nouveau camp a été finalement reconstruit un an plus tard qui est cette fois fermé, organisé et contrôlé de façon militaire. Des personnes exilées résidant dans ce nouveau camp décrivent les conditions de vie qui y règnent comme pires que celles qui prévalaient dans celui de Moria<sup>44</sup>.

En 2015, le mécanisme de relocalisation ne fonctionne pas car la volonté politique de l'ensemble des États membres de se répartir de façon équitable les demandeurs d'asile est inexistante. Le constat est clair, les mesures répressives en amont ou au large des frontières européennes n'empêchent pas les personnes migrantes de s'exiler même au prix de leur propre vie. L'UE et ses États membres développent alors une série d'autres outils de dissuasion pour tenter de décourager les migrations du Sud vers le Nord.

### – La fermeture des frontières et le renforcement de Frontex

En 2016, l'agence européenne Frontex voit son mandat modifié en vue de plus d'autonomie et de moyens<sup>45</sup>. L'agence est alors dotée d'« officiers de liaison » dans les États tiers. Leur mission est d'établir des relations avec les autorités des États tiers pour une meilleure coopération en matière d'expulsions et de lutte contre le franchissement irrégulier des frontières. La récolte, l'enregistrement, la digitalisation et le partage de données (dont les données personnelles consignées dans EURODAC<sup>46</sup> sans protection minimale de celles-ci<sup>47</sup>) ainsi que l'analyse des risques migratoires seront prioritaires pour Frontex<sup>48</sup>. Pour mener à bien ses missions, l'agence entretiendra des relations commerciales avec les multinationales. Comme l'explique le directeur de Frontex sur le site de l'agence «Frontex réunit des experts en contrôle des frontières et des acteurs de la recherche et de l'industrie afin de veiller à ce que les nouvelles technologies répondent aux besoins des autorités chargées du contrôle des frontières»<sup>49</sup>. L'ONG Corporate Europe Observatory dénonce dans un rapport en 2021 que l'agence ouvre la porte grande ouverte aux lobbies et défend les intérêts des entreprises plutôt que les droits humains<sup>50</sup>.

/ <sup>39</sup> CNCD-11.11.11, « Frontex : Droits humains en danger », Note politique#28, septembre 2021. / <sup>40</sup> Migreurop, « L'OIM, une organisation au service des frontières... fermées », Note de Migreurop #9, 7 mai 2019. / <sup>41</sup> Le principe de non refoulement interdit l'extradition, l'expulsion ou le renvoi d'une personne vers un pays dans lequel elle risquerait d'être exposée à de la torture, des traitements inhumains ou dégradants, et /ou où sa vie ou sa liberté seraient menacées.

/ <sup>42</sup> Voir la vidéo et Migreurop, « Des hotspots au cœur de l'archipel des camps », Note de Migreurop #4, 26 octobre 2016. / <sup>43</sup> Abigail Cárdenas Mena, « Les politiques de l'UE en matière de migration et de lutte contre le racisme : sommes-nous prêts pour une Europe sans racisme ? », Blog de PICUM, 18 mars 2021.

/ <sup>44</sup> Marina Rafenberg, « À Lesbos, un an après les incendies du camp de Moria, le nouveau site reste une prison », *Le Monde*, le 9 septembre 2021. / <sup>45</sup> Voir le Communiqué de presse de la campagne de la société civile Frontexit : « UE-JAI : course effrénée au renforcement de Frontex au détriment des droits fondamentaux », publié le 11 octobre 2018. / <sup>46</sup> EURODAC est une base de données de l'UE opérationnelle depuis le 15 janvier 2003. Elle contient les empreintes digitales des demandeurs d'asile et de protection subsidiaire et des personnes en situation irrégulière contrôlées sur le territoire de l'UE. Cette base de données contribue à l'application du Règlement de Dublin car elle permet de déterminer le pays de l'UE responsable de l'examen d'une demande d'asile ou de protection subsidiaire. / <sup>47</sup> Migreurop, *Data et nouvelles technologies, la face cachée du contrôle des mobilités*, Note de Migreurop #12, décembre 2020.

/ <sup>48</sup> CNCD-11.11.11, *Frontex : Droits humains en danger*, Note politique#28, septembre 2021. / <sup>49</sup> Site de Frontex : <https://frontex.europa.eu/>, consulté le 9 décembre 2021. / <sup>50</sup> Corporate Europe Observatory, « Lobbying Fortress Europe. The making of a border-industrial complex », 5 février 2021.



Alors que le droit maritime international oblige l'ensemble des acteurs présents en mer à secourir les personnes naufragées, les cas de non-assistance à personne en danger s'accumulent d'année en année. Cette politique du « **laisser mourir** » a pour but de dissuader la migration irrégulière et de réduire l'accueil sur le sol européen<sup>51</sup>. Actuellement, près d'une dizaine de bateaux d'ONG<sup>52</sup> dont l'Ocean Viking du consortium d'ONG dont MSF France, le Sea-Watch allemand ou encore le Mare Jonio italien (ainsi qu'un avion, le MoonBird) circulent en mer à la recherche d'embarcations en détresse, mais ils sont très souvent empêchés de les secourir. Cela, d'une part, à cause des actions judiciaires intentées par des États européens, comme l'Italie, bloquant de cette façon les bateaux à quai et d'autre part, du fait qu'une fois les personnes sauvées, elles restent très longtemps sur les bateaux de secours en attente d'un feu vert des États côtiers pour accoster<sup>53</sup>. Depuis 2018, la France et l'Allemagne, suivies d'autres États<sup>54</sup>, tentent de mettre en place un mécanisme temporaire de répartition de l'accueil (Déclaration de Malte) en attente d'une réforme en profondeur, voire de la suppression du Règlement de Dublin. La Belgique ne fait pas partie de ce mécanisme malgré une résolution parlementaire votée le 28 novembre 2019 en sa faveur<sup>55</sup> et la mention dans l'Accord de gouvernement 2020 : « La Belgique continuera à faire preuve d'humanité et de solidarité en cas de situations d'urgence aiguës à l'étranger requérant l'accueil de personnes vulnérables<sup>56</sup>. »

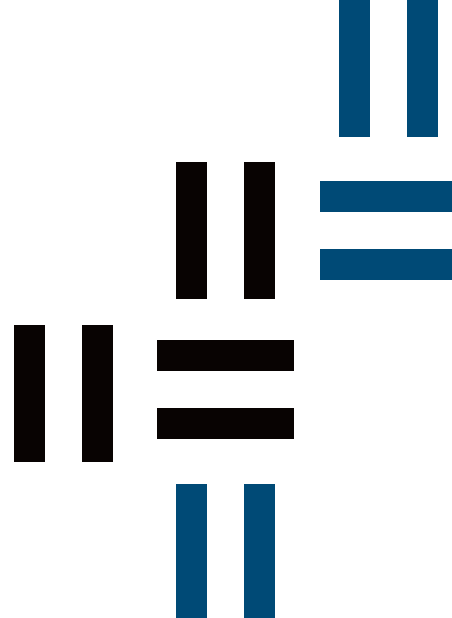
### – L'encampement et la criminalisation

La pérennisation des mauvaises conditions d'accueil est aussi un moyen de dissuasion. Le phénomène « d'encampement » (phénomène apparu dans les années 1990 : des camps de réfugiés de plus en plus nombreux, de plus en plus vastes, et, surtout, qui perdurent dans le temps) et

l'installation de campements informels dans les villes de Calais, Paris, Bruxelles ou dans les forêts de Nador au Maroc et de la Wallonie<sup>57</sup> envoie un message des États aux personnes migrantes : il n'y a pas de place pour vous chez nous ! Comme le déplore Xavier Emmanuelli, homme politique français et cofondateur de MSF : « Ne faisons pas de camps trop confortables, cela risquerait de les attirer et les fixer ». Améliorer les conditions d'accueil reviendrait donc pour certaines autorités politiques à favoriser un appel d'air<sup>58</sup>. Michel Agier, anthropologue français, Directeur d'Études à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, explique que « jusque-là, dans les camps non gouvernementaux, la dimension humanitaire, compassionnelle, urgente de l'accueil semblait indiscutable. Or, depuis vingt-cinq ans, cette dimension protectrice semble se retourner contre les personnes sur lesquelles on est censé veiller. Le camp est devenu le lieu d'une mise à l'écart<sup>59</sup> ».

Une autre technique de dissuasion au Nord est la criminalisation. « La criminalisation ne caractérise pas un acte mais un procédé : il s'agit de faire passer un fait (situation administrative irrégulière) au statut d'infraction pénale, et dès lors condamnable par un tribunal correctionnel ou d'assises »<sup>60</sup> explique l'association française La Cimade, active dans la défense des droits des personnes migrantes.

La stratégie est de présenter à l'opinion publique la figure de la personne migrante comme une menace potentielle afin de faire accepter et faciliter son éloignement. Pour l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « l'incrimination croissante des migrants a incontestablement des conséquences sur leurs conditions de vie, que les migrants soient en situation régulière ou irrégulière, que ce soit dans le monde du travail ou dans la vie quotidienne. Cette



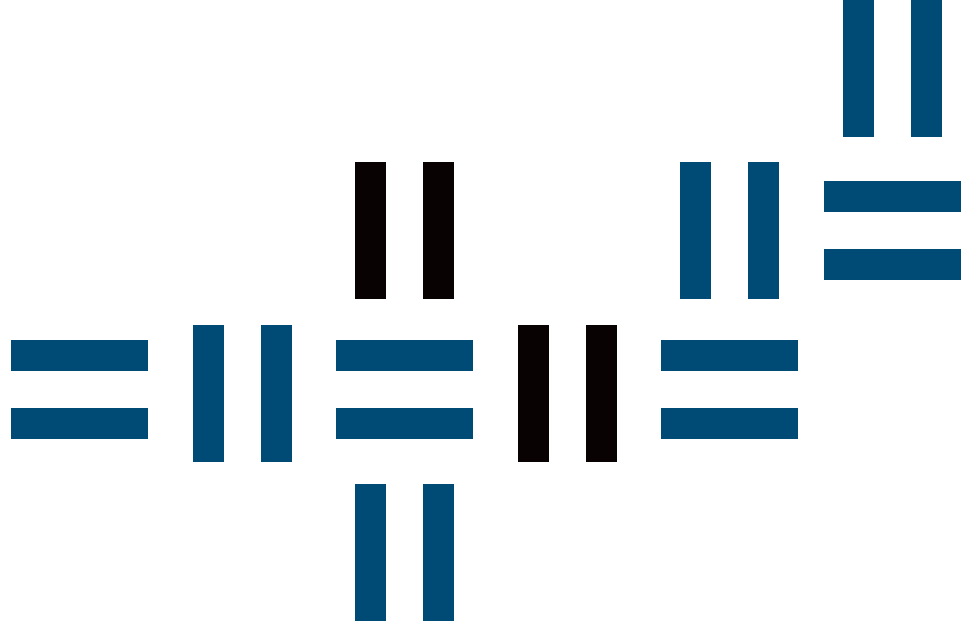
criminalisation des migrants facilite et légitime dans une certaine mesure l'adoption de politiques de migration de plus en plus dominées par une logique sécuritaire<sup>61</sup>».

La tendance en Europe<sup>62</sup> et au-delà (au Niger<sup>63</sup>, par exemple) va jusqu'à criminaliser le soutien de la société civile en matière de sauvetage et d'hospitalité envers les personnes migrantes. En Belgique, le projet de loi sur les visites domiciliaires de 2018 (projet abandonné entretemps, puis remis au goût du jour par la Commission Bossuyt<sup>64</sup> en 2019 et la proposition de Loi du secrétaire d'État à l'Asile et la migration en 2021<sup>65</sup>) en sont l'illustration. La « visite domiciliaire » consiste à permettre à la police, grâce au concours d'un juge d'instruction, d'entrer chez des particuliers pour y interpellier des personnes étrangères en séjour irrégulier et de fouiller le lieu pour y trouver des éléments établissant leur identité. Les organes de représentation de la magistrature se sont montrés réfractaires au projet, mettant en avant les risques d'instrumentalisation de leur

fonction à des fins de politique migratoire restrictive. En effet, le rôle qui leur était assigné consistait à permettre l'exécution d'une décision administrative – soit l'éloignement du territoire au cas par cas d'une personne exilée – et non à permettre de mener une enquête pour infraction pénale<sup>66</sup>. Si un tel projet devait voir le jour, la personne hébergeant se verrait imposer une incursion non désirée dans son domicile privé et pourrait même, comme ce fut le cas en Belgique avec le procès des hébergeurs et hébergeuses ou celui de Cédric Herrou en France, être accusée de complicité de trafic d'êtres humains (ces derniers en Belgique<sup>67</sup> et en France<sup>68</sup> ont finalement été acquittés en 2021).

L'ensemble de ces mesures de dissuasion a pour seul effet de dégrader les conditions de vie et d'engendrer le non-respect des droits fondamentaux des personnes exilées, mais il n'entrave pas pour autant leur volonté de migrer ou leur projet d'exil.

/ <sup>51</sup> Voir l'investigation « the left to die boat » par le Forensic architecture: <https://forensic-architecture.org/>. / <sup>52</sup> Bénédicte Lutaud, « Que sait-on des bateaux qui aident les migrants en Méditerranée? », *Le Figaro*, le 13 septembre 2019. / <sup>53</sup> AFP, « 75 migrants se jettent à la mer au large des côtes siciliennes », *Journal de Québec*, 17 septembre 2020. / <sup>54</sup> Dont l'Irlande, Portugal, Croatie, Luxembourg, Slovaquie, Lituanie, Lettonie et Estonie. Les porteurs du projet (la France et l'Allemagne) souhaiteraient étendre cet accord à une vingtaine de pays. L'accord ne viserait, dans un premier temps, qu'une zone réduite, la Méditerranée centrale, les migrants débarqués en Italie et à Malte. Ce système s'arrêterait en cas d'afflux considéré comme massif. / <sup>55</sup> Parlement fédéral de Belgique, « Proposition de résolution sur la répartition des migrants et réfugiés secourus en mer », adoptée le 28 novembre 2019 en plénière, 55K0493001. / <sup>56</sup> Belgique, Accord de gouvernement du 30 septembre 2020, p.92. / <sup>57</sup> Cédric Valet, « L'errance des migrants sur les autoroutes belges », *Le Monde*, 14 août 2021. / <sup>58</sup> Xavier Emmanuelli, *Accueillons les migrants ! : ouvrons nos portes, ouvrons nos cœurs*, Paris : L'Archipel, 2017. / <sup>59</sup> Michel Agier, « Le temps de l'encampement », *l'Histoire*, Collections 73, octobre-décembre 2016. / <sup>60</sup> La Cimade, *Journal Micracosme* n°25 de La Cimade, juillet 2021. / <sup>61</sup> Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « La criminalisation des migrants en situation irrégulière: un crime sans victime », 7 mai 2015. / <sup>62</sup> Philippe Wannesson, « Le délit de solidarité : une figure de la répression des mouvements sociaux », ATTAC France, 9 février 2019. / <sup>63</sup> CCFD, « Au Niger, l'État criminalise les populations migrantes et nomades à la demande de l'Union européenne », 23 octobre 2019. / <sup>64</sup> Belga, « Le sujet des visites domiciliaires revient sur la table », *RTBF info*, 18 septembre 2019. / <sup>65</sup> Belga, « Asile et migrations : Mahdi souhaite un "droit de visite" de la police chez les sans-papiers réfractaires », *RTBF info*, 11 juin 2021. / <sup>66</sup> « Ça sert à quoi, un juge d'instruction? », *RTBF info*, 1 février 2018. / <sup>67</sup> Belga, « Les hébergeurs de migrants sont acquittés par la cour d'appel de Bruxelles », *RTBF info*, 26 mai 2021. / <sup>68</sup> AFP, *Aide aux migrants : la Cour de cassation relaxe définitivement le militant Cédric Herrou*, France 24, 31 mars 2021.



## La réaction internationale

Si l'Europe est directement concernée par la crise de l'accueil en 2015, le reste du monde scrute avec attention l'évolution de la situation. Les membres des Nations Unies décident alors de se réunir en vue d'élaborer, de façon multilatérale, des lignes directrices pour répondre de façon durable aux enjeux et défis des migrations internationales et de l'asile. La déclaration de New-York (2016) accouche ainsi en 2018, de deux pactes : le Pacte mondial sur les réfugiés et le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières.

### – Le Pacte mondial sur les migrations<sup>69</sup>

Le Pacte mondial sur les migrations sûres, ordonnées et régulières (souvent désigné par l'acronyme anglais GCM, pour Global Compact on Migrations) est une avancée certaine dans ce contexte international difficile. Pour faire face aux drames humanitaires qui se jouaient sur les routes de l'exil, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté, le 19 septembre 2016, la « Déclaration de New York » pour les réfugiés et les migrants qui stipule : « Nous réaffirmons, et continuerons de protéger pleinement, les droits fondamentaux de tous les réfugiés et migrants, quel que soit leur statut ; tous ont des droits ». Le texte ne précise pas la façon dont ces engagements doivent être réalisés mais spécifie la volonté d'adopter deux nouveaux pactes mondiaux en 2018. Après de longues négociations, les deux pactes furent entérinés fin 2018.

L'architecture du GCM repose sur dix lignes directrices<sup>70</sup> exprimant la vision commune des signataires et 23 objectifs<sup>71</sup> accompagnés de leurs actions corollaires pour aboutir à des « migrations sûres, ordonnées et régulières ». De la vision commune émane une approche globale, multi-acteurs et centrée sur les droits humains, le droit international, un équilibre entre coopération internationale et souveraineté

nationale et enfin une attention importante au genre et aux droits des enfants.

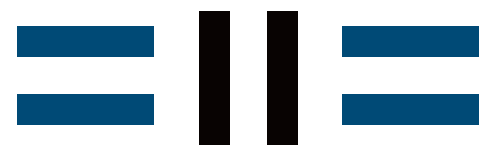
Les États s'engagent au travers du Pacte à soutenir la mise en œuvre de l'agenda 2030 et des Objectifs de développement durable pour lutter contre la pauvreté et les migrations non désirées. L'attention est manifeste pour les migrations environnementales. Les pays les plus touchés par le réchauffement climatique seront soutenus pour s'adapter et éviter les migrations forcées. L'option d'octroi de visas est envisagée dans les cas où une adaptation ou un retour dans le pays d'origine n'est plus possible.

Les signataires s'engagent, vis-à-vis des personnes exilées, à rendre possible l'accès, dans leur langue, à une information exhaustive sur les diverses possibilités individuelles et pour leurs proches, en termes de voies légales de migrations, de changements de statuts, de régularisation, de droits et services accessibles et de dépôt de plaintes. En cas d'abus, de violences ou de non-respect des droits humains, que ce soit sur les routes de l'exil, aux frontières ou sur les lieux de travail, des mécanismes de plaintes doivent toujours être accessibles. Il est également fait mention du travail informel, de l'assurance que le fait de porter plainte ne les plonge pas dans une situation plus vulnérable.

Concernant la mobilité, un engagement a été pris de faciliter la mise en place de voies légales : pour les migrants dits économiques, quel que soit leur niveau de qualification, pour la réunification familiale et enfin pour favoriser la recherche et la professionnalisation (académiques et étudiantes).

On note également l'engagement à faciliter l'accès à des procédures de régularisation pour les personnes en situation





irrégulière sur base de critères transparents et clairs en vue de réduire leur vulnérabilité.

#### – Les limites du Pacte mondial sur les migrations

Cependant, le pacte n'est pas dénué de limites. Ainsi, dans le texte final, la mention du principe de non refoulement, pourtant issu de la Convention de Genève, a été supprimée pour ce qui concerne les interceptions en mer et sur terre ainsi que les «retours» pour laisser place au «refus des expulsions collectives dans des pays où un risque réel et prévisible de mort, torture ou autre traitement cruel, inhumain et dégradant (...) en accord avec le respect des lois internationales du respect des droits humains». De même, l'externalisation de questions migratoires n'est pas remise en cause.

Bien que présente dans le texte de négociation, la demande de la fin de la détention des enfants et demandeurs d'asile n'a pas été préservée. Cette détention sera autorisée même si préconisée en dernier recours et pour une courte durée; la recherche d'alternatives à la détention devant rester prioritaire.

Plus largement, la différenciation entre personnes en séjour régulier et irrégulier persiste et le Pacte ne mentionne pas la nécessité d'assurer un accès égal aux services de base (éducation, aide médicale, aide juridique etc.), ni la garantie de la liberté d'association pour les travailleurs migrants, quel

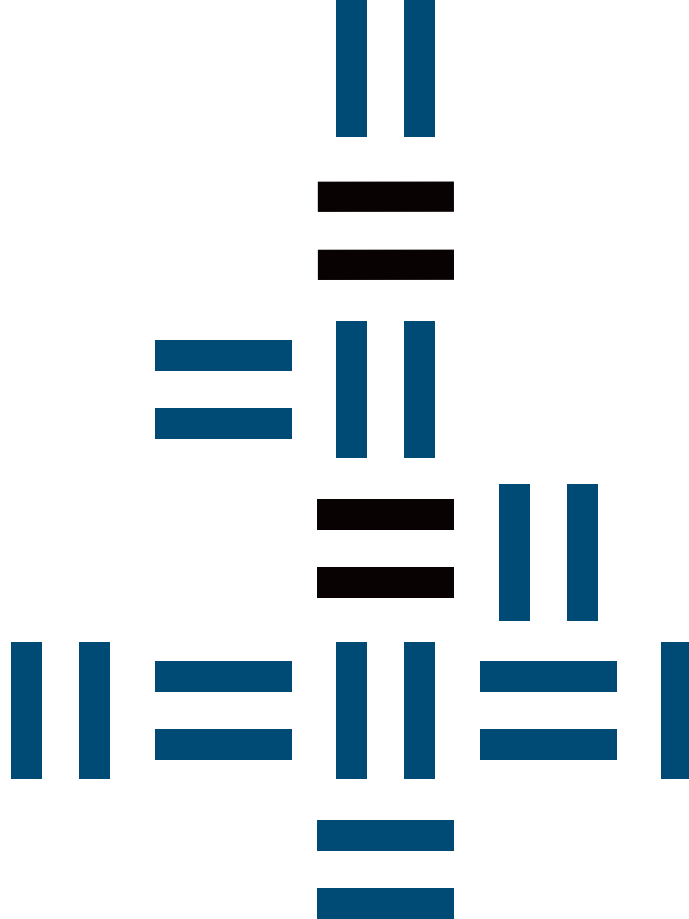
que soit leur statut ni encore la nécessité d'assurer une pare-feu entre les services de justice et d'immigration, pour garantir le respect des droits fondamentaux des personnes sans papiers.

Enfin, la «non criminalisation de la solidarité», pourtant formulée telle quelle dans le premier rapport<sup>72</sup> de Louise Arbour, Représentante spéciale du Secrétaire général pour les migrations internationales, se meut finalement en «s'assurer que l'assistance exclusivement humanitaire aux migrants ne soit pas considérée comme illégale».

Les associations de la société civile qui avaient décidé, dès le départ, de s'impliquer dans les négociations menées pour le Pacte, le considèrent comme une avancée malgré les limites évoquées ci-dessus. Comme le déclare le réseau Women in Migration: «Nous considérons le Pacte mondial comme une étape transitoire, mais pas encore transformatrice<sup>73</sup>».

Tous s'accordent sur le fait que c'est la volonté politique des États et leur capacité de concrétiser leurs engagements moraux<sup>74</sup> qui pallieront l'aspect non contraignant du Pacte et aux incohérences entre ce qui se fait aux niveaux national et régional et les intentions affichées au niveau international.

<sup>69</sup> Nations Unies, « Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières », A/CONF.231/3, décembre 2018. / <sup>70</sup> CNCD-11.11.11, *Pacte mondial sur les migrations des Nations Unies : un pas vers la justice migratoire ?*, Note politique #21, 16 novembre 2018. / <sup>71</sup> Nations Unies, « Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières », A/CONF.231/3, décembre 2018, pages 7-8. / <sup>72</sup> « Global Compact For Safe, Orderly and Regular Migration », Zero draft, 5 février 2018. / <sup>73</sup> Women in Migration Network, « Statement of conclusion of GCM », 13 juillet 2018. / <sup>74</sup> La première évaluation aura lieu en mai 2022, lors d'une assemblée des Nations Unies durant laquelle les plans d'actions et les activités menées pour la mise en œuvre des 23 objectifs du GCM au niveau national seront présentés.



## C/ Bilan : la désillusion

La réactivité de l'Union européenne en 2015 et la conclusion du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières en 2018 ont été sources d'attentes au niveau européen et d'espoir au niveau international. Mais aujourd'hui, force est de constater le décalage entre l'ambition affichée et les politiques concrètement mises en œuvre.

Plus de sept années se sont écoulées depuis la publication dans la presse de la photo du corps du petit Aylan échoué sur une plage turque. Les budgets consacrés à la politique migratoire sont phénoménaux : en 2014, les frais liés aux expulsions, contrôles aux frontières, programmes de recherche et développement en matière de sécurité, ou encore les dispositifs de surveillance, représentaient un montant de 1,6 milliard d'euros<sup>75</sup>. Pour le prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027, la Commission européenne propose de tripler les financements destinés à la gestion des migrations et des frontières, ce qui atteindraient les 34,9 milliards d'euros<sup>76</sup>. Cependant, les crises humanitaires que vivent les personnes migrantes aux frontières, dans les pays d'accueil, de transit ou de départ sont devenues permanentes, faute de mesures adéquates et durables en termes de lutte contre les inégalités, d'accueil solidaire et de possibilités de mobilité légales.

En sept années, les objectifs visés dans l'Agenda migratoire européen et spécifiquement dans le Plan d'action de La Valette n'ont pas été atteints. Les drames humanitaires liés aux migrations dites irrégulières sont toujours aussi nombreux et la solidarité européenne au niveau de l'accueil reste inexistante. En témoignent les naufrages récents et les

centaines de vies perdues<sup>77</sup> en Mer Méditerranée sur la route afro-européenne en direction des Canaries<sup>78</sup> (Espagne) et tout dernièrement dans la Manche sur la route reliant le nord de l'Europe (France, Belgique, Pays-Bas) à la Grande-Bretagne<sup>79</sup>.

Les populations en détresse continuent de penser la mobilité comme une voie de salut et tentent d'exercer leurs droits bien souvent en connaissance des risques encourus qui découlent en grande partie des politiques migratoires répressives européennes. Faute de voies légales et d'harmonisation de l'Asile en Europe, les violences sur les routes de l'exil et aux frontières internes et externes de l'UE augmentent. Les femmes et les mineurs sont des cibles encore plus exposées aux abus sexuels, et face à ces situations extrêmes, l'impunité est récurrente<sup>80</sup>.

Dans ce contexte, l'opinion publique se clive. On assiste au repli sur soi, à la xénophobie alors que, parallèlement, les initiatives citoyennes de solidarité au niveau local se multiplient.

Les conséquences des mesures – urgentes et à long terme – apportées en 2015 sont la démonstration de l'échec de l'eupéanisation des politiques migratoires. Quand tentative d'eupéanisation il y a, c'est sur base du plus petit commun dénominateur. Les pays européens agissent de façon dispersée selon leurs intérêts nationaux et à court-terme. On constate de grandes différences entre les visions et les stratégies des pays du Nord de l'Europe concernés par les mouvements dits secondaires et ceux du Sud de l'Europe qui sont en première ligne des arrivées.

Une exception dans le jeu : la politique de l'Allemagne symbolisée par le message historique de Angela Merkel « Wir schaffen das » (« Nous y arriverons »). L'Allemagne a décidé, en 2015, de ne pas fermer ses frontières. Cette politique d'ouverture guidée par un pragmatisme économique a malheureusement été de courte durée malgré ses effets positifs observés (contribution à l'économie allemande en manque de main d'œuvre et inclusion apaisée dans la société allemande). En effet, six ans plus tard, la moitié des réfugiés en âge de travailler occupent un emploi, selon l'Institut de recherche sur l'emploi (IAB). Et la courbe n'a cessé de progresser. Fin 2020, il y avait cinq fois plus de personnes bénéficiant de l'asile occupant un emploi soumis aux cotisations sociales qu'en 2014 . Malgré cela, par la suite, sous la pression des partis politiques de droite nationaliste (AFD) et d'une tranche de la population en Allemagne anti-immigrés et islamophobes (mouvement Pegida)<sup>82</sup>, l'Allemagne a renforcé le contrôle de ses frontières afin de limiter les entrées sur son territoire et promu la déclaration UE-Turquie de 2016<sup>83</sup>.

On le voit, la politique européenne en matière de migrations est coûteuse mais inefficace et irrespectueuse en termes de droits humains. C'est à ce défi européen que devra répondre le nouveau pacte européen sur la migration et l'asile présenté par la Commission européenne en septembre 2020.

/ <sup>75</sup> Auteur inconnu, « 11 milliards d'euros, le cout pour l'Europe des expulsions depuis 2020 », *La tribune*, 18 juin 2015. / <sup>76</sup> Bureau Bourgogne-Franche-Comté à Bruxelles, « Budget de l'UE 2021-2027 : renforcer la gestion des migrations et des frontières ». / <sup>77</sup> ONU Info, « Au moins 785 migrants ont péri au large des îles Canaries depuis début 2021 (OIM) », 24 septembre 2021. / <sup>78</sup> CNCD-11.11.11 et al., *Destination Canaries : dernier endroit sûr en Europe sauf pour les personnes migrantes !*, [www.cncd.be/Destination-Canaries-dernier](http://www.cncd.be/Destination-Canaries-dernier), 10 novembre 2020. / <sup>79</sup> Migreurop, « La Manche, l'autre cimetière de l'Europe », 7 décembre 2021. / <sup>80</sup> 11.11.11 et Vluchtelingenwerk Vlaanderen, « Pushed Back: Hoe puschbacks europees beleid worden en wat er moet gebeuren om dat te veranderen », février 2021. / <sup>81</sup> Nathalie Steiwer, « Comment l'Allemagne à intégrer ses réfugiés », *Les Echos*, 21 septembre 2021. / <sup>82</sup> Anne-Coralie Bonnaire, « Pegida, AFD : les discours de peur en Allemagne », *Hermès La Revue* 2017/1 (n° 77), pages 87 à 91. / <sup>83</sup> Julia Pascual, « Partiellement appliqué, l'accord UE-Turquie a fait reculer les arrivées de migrants », *Le Monde*, 10 mai 2019.



partie 2

# LE PROJET DE PACTE EUROPÉEN SUR LA MIGRATION ET L'ASILE

Les crises de l'accueil aux frontières extérieures de l'UE sont devenues récurrentes depuis 2015. L'Union européenne est consciente du problème à résoudre. Au lendemain de l'incendie de Moria de septembre 2020, la Commission européenne publie le 23 septembre une communication

qui constitue une proposition de pacte européen sur la migration et l'asile. La présente partie est consacrée à comprendre l'architecture du pacte et à analyser les propositions au regard du Pacte mondial sur les migrations conclu par les Nations Unies fin 2018.

## A/ Les trois dimensions du pacte européen

La Commission européenne a présenté sa proposition de pacte européen sur la migration et l'asile le 23 septembre 2020. Le pacte n'est pas encore finalisé au début de l'année 2022 et est en cours de discussion au sein des États membres. Il sera considéré comme adopté à la fin du processus de négociations propre au niveau européen, soit le trilogue entre les trois Institutions européennes clés que sont le Conseil, le Parlement et la Commission. Une fois celui-ci

finalisé, les mesures législatives émanant du pacte, devront être transposées dans les législations nationales des États membres.

La proposition de **pacte européen sur la migration et l'asile** repose sur un ensemble de cinq propositions législatives, trois recommandations non contraignantes et une proposition de lignes directrices.

*«Le système actuel ne fonctionne plus. Or ces cinq dernières années, l'UE n'a pas été en mesure de le remettre en état. L'UE doit surmonter la situation de blocage actuelle et se montrer à la hauteur de la tâche. En présentant le nouveau pacte sur la migration et l'asile, la Commission propose des solutions européennes communes pour relever un défi européen. L'UE doit renoncer aux solutions ponctuelles et mettre en place un système de gestion de la migration prévisible et fiable»<sup>84</sup>.*

Commission européenne, le 23 septembre 2020

Le pacte proposé par la Commission est complexe et très volumineux. Ses priorités et ses mesures ne sont pas neuves. Derrière l'objectif affiché par la Commission d'aboutir à une gestion prévisible et fiable des migrations, l'institution vise, en réalité, le renforcement des mesures pour freiner les arrivées, limiter l'accueil par le «filtrage et le tri» des personnes exilées et surtout augmenter leurs retours.

Margaritis Schinas, Vice-Président de la Commission européenne et commissaire en charge de la *Promotion de notre mode de vie européen* décrit le pacte comme une maison commune : « Nous avons bâti une structure à trois étages. Avec, d'abord, une dimension externe beaucoup plus forte et des accords avec les pays d'origine et de transit, les obligeant à collaborer davantage et à favoriser le maintien de leurs ressortissants sur leur territoire. Deuxièmement, l'instauration d'un contrôle efficace aux frontières. Troisièmement, un mécanisme de solidarité permanente et efficace »<sup>85</sup>.

## UNE DIMENSION EXTERNE PLUS FORTE

Commençons par le premier étage. Les partenariats avec les pays tiers seront au service de l'endiguement des départs mais aussi au service des retours. La Commission mentionne que le pacte utilisera les outils et instruments existants pour faciliter les retours et la réadmission. Des mesures favorables (comme l'élargissement des facilités de visas pour l'Europe) ou défavorables (restriction d'octroi des visas) seront permises et incluses dans le cadre de la révision du Code Visa en fonction de la coopération des pays tiers aux réadmissions. Frontex verra son mandat renforcé au service opérationnel des retours mais aussi de la mise en œuvre des accords de réadmission. La Commission stipule que, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2021, les agents permanents de Frontex peuvent se déployer n'importe « quand et où » à la demande des États membres. Un poste de Coordinateur européen du retour sera même créé pour animer un réseau de coordinateurs nationaux des retours. En 2021, la Commission a publié une nouvelle *stratégie sur les retours volontaires et la réintégration*<sup>86</sup> au départ de

/ <sup>84</sup> Commission européenne, « Une nouvelle approche en matière de migration : instaurer un climat de confiance et un nouvel équilibre entre responsabilité et solidarité », Communiqué de presse de la Commission européenne du 23 septembre 2020. / <sup>85</sup> Jean-Pierre Stroobants, « Margaritis Schinas : "Dire aux populistes que l'UE apporte des solutions migratoires" », *Le Monde*, 23 septembre 2020. / <sup>86</sup> Commission européenne, « La stratégie de l'UE en matière de retour volontaire et de réintégration », Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, 27 avril 2021.





## COMPOSITION DU PROJET DU PACTE EUROPÉEN SUR LA MIGRATION ET L'ASILE

### CINQ PROPOSITIONS DE RÉFORMES LÉGISLATIVES :

- Proposition de règlement instaurant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et un mécanisme indépendant de surveillance des frontières (règlement de filtrage/screening)
- Proposition modifiée de règlement établissant une procédure commune de protection internationale dans l'Union (APR)
- Proposition de règlement sur la gestion de l'asile et des migrations comprenant une réforme du système de Dublin basée sur la proposition de 2016 (RAMM)
- Proposition de règlement traitant des situations de crise et de force majeure (règlement relatif aux situations de crise)
- Proposition modifiée de règlement sur la création d'Eurodac (règlement Eurodac modifié)

### TROIS RECOMMANDATIONS :

- Recommandation sur un mécanisme de l'UE pour la préparation et la gestion des crises (Plan d'action pour la préparation et la gestion des crises dans le domaine des migrations)
- Recommandation sur les voies légales de protection dans l'UE (Réinstallation, admission humanitaire et autres voies complémentaires)
- Recommandation sur la coopération entre les États membres concernant les opérations effectuées par des navires appartenant à des entités privées ou exploités par elles aux fins d'activités de recherche et de sauvetage (recommandation SAR)

### ET UNE PROPOSITION DE LIGNES DIRECTRICES :

- Orientations sur la mise en œuvre des règles de l'UE relatives à la définition et à la prévention de l'aide à l'entrée, au transit et aux séjours irréguliers (Orientations sur le paquet « Facilitateurs »)

Ces documents seront complétés par trois autres initiatives fin 2020 et en 2021 :

- Plan d'action sur l'intégration et l'inclusion 2021-2027 (24 novembre 2020)
- Stratégie de l'UE en matière de retour volontaire et de réintégration (27 avril 2021)
- Stratégie de l'UE pour lutter contre la traite des êtres humains 2021-2025 (14 avril 2021)

/ <sup>87</sup> L'ensemble des documents présentés est disponible sur la page de la Commission européenne dédiée au Pacte sur la migration et l'asile : [https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en)

l'Europe mais aussi des pays tiers vers les pays d'origine (à nouveau le projet d'une liste européenne des pays d'origine sûrs refait surface en vue de faciliter les retours). L'institution continuera à soutenir les pays tiers pour accueillir des réfugiés sur leur territoire avec les instruments actuels<sup>88</sup>.

La Commission veut renforcer le sentiment de cohésion entre ses États membres et se muscle en conséquence pour satisfaire la demande récurrente de ceux-ci concernant l'éloignement des personnes exilées. Elle assigne les États tiers au seul rôle de partenaires facilitateurs du retour. Le retour est donc recherché avant même que les personnes exilées ne posent le pied sur le territoire européen ; cela tout en fermant les yeux sur les cas de refoulements devenus systématiques et impunis.

## UN CONTRÔLE RENFORCÉ AUX FRONTIÈRES

Concernant le second étage, la Commission européenne propose aux 27 États-membres un nouveau mécanisme de gestion des frontières. Il repose sur la détention quasi systématique de toutes les personnes migrantes sans titre de séjour, dès leur arrivée aux frontières extérieures de l'Europe<sup>89</sup> (douze semaines maximum). S'ensuit pour celles-ci un filtrage

ou *screening* (cinq jours de tests de santé, d'identité/empreintes, de sécurité, de vulnérabilité et d'enregistrement de leurs données dans le système centralisé informatique EURODAC) en vue de les trier et les diriger vers une procédure d'asile express ou d'asile ordinaire voir de retour. Aucun recours n'est possible quant au résultat du filtrage. Comment s'effectue la sélection ? Les personnes dont le pays d'origine a un taux de reconnaissance de protection internationale (soit la part des décisions d'octroi d'une protection sur le nombre total de décisions) en moyenne en dessous de 20%<sup>90</sup> et qui sont accusées de fraude ou d'abus au sujet de leur demande de protection ou qui représentent une menace pour la sécurité seront dirigées directement vers une procédure d'asile express (douze semaines avec un seul recours possible et une possibilité d'allongement de ce temps dans certains cas jusqu'à huit mois)<sup>91</sup>.

Celles et ceux qui ne demandent pas l'asile à la frontière seront dirigés directement vers un mécanisme de retour. Enfin, les autres personnes migrantes seront dirigées vers une procédure d'asile dite ordinaire. Les familles avec enfants de moins de douze ans et les mineurs non accompagnés seront exemptées de cette nouvelle procédure aux frontières (les personnes reconnues comme « vulnérables » après un entretien express individuel pendant le filtrage réintégreront la procédure ordinaire d'asile une fois leurs

/ <sup>88</sup> Eu's facility for refugees in Turkey, EU regional Trust Fund in response to the Syrian crisis, Emergency Transit Mechanisms in Niger and Rwanda et EU Trust Fund Africa. / <sup>89</sup> ou appréhendées sur le territoire alors qu'elles avaient éludé le contrôle systématique aux frontières extérieures européennes.

/ <sup>90</sup> L'UE n'a pas établi de liste de pays d'origine sûre mais certains États membres comme la Belgique en possèdent une. / <sup>91</sup> En cas de « crise », des dérogations au futur Règlement « procédures » seraient autorisées à la frontière : la procédure de filtrage à la frontière deviendrait obligatoire pour les personnes originaires de pays où le taux de protection est inférieur à 75%. La durée de la procédure (pour l'asile et le retour) et donc de détention pourrait être portée à 20 semaines. Voir l'analyse du Ciré « Le nouveau Pacte européen sur la migration et l'asile : Ou comment la Commission européenne suc-combe aux États membres "anti-migrants" », octobre 2020.



besoins spécifiques pris en compte). Ce filtrage sera effectué par un organe indépendant désigné par chaque État membre. Il sera appuyé par les agences européennes (Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne-FRA, Frontex, Bureau européen d'appui en matière d'asile-EASO). Pendant tout le temps du filtrage, les personnes migrantes seront considérées en zone de transit. Cette fiction de non-entrée signifie que l'UE considère qu'elles n'ont pas encore mis le pied juridiquement sur le territoire européen. Elles sont donc dans un *no man's land* jusqu'à ce que les résultats du filtrage décident si elles ont le droit d'entrée sur le territoire européen ou non.

## UN MÉCANISME DE SOLIDARITÉ FLEXIBLE

Concernant le troisième étage, il consiste en la mise en œuvre d'un mécanisme de solidarité intra-européenne obligatoire au service de l'accueil mais également, et c'est en cela que réside la nouveauté, au service du retour. Dorénavant, les États européens auront la possibilité de choisir à la carte (contribution *solidaire flexible*) entre la relocalisation, le « parrainage » du retour des déboutés (avec choix de la nationalité visée pour booster les accords de réadmission<sup>92</sup>) ou de contribuer matériellement ou logistiquement à la dimension externe de la politique migratoire européenne. Ce mécanisme intra-européen de répartition « de la charge » serait actionné uniquement en cas « d'afflux massif », de « pression »<sup>93</sup> aux frontières d'un État membre ou de besoins urgents de prise en charge

suite à une opération de « recherche et sauvetage » en mer. Un *filet de sécurité* (assez complexe) est prévu si le mécanisme ne répond pas aux besoins de la situation d'urgence. Dans les autres cas, chaque État membre sera libre sur base volontaire d'accueillir ou non des demandeurs d'asile via les mécanismes de relocalisation<sup>94</sup> et de réinstallation. La Commission propose une clé de répartition des contributions dites « solidaires » par pays basée sur le PIB et la taille de la population. Elle informe également que les États « solidaires » recevront du budget européen 10 000 euros par personne adulte accueillie et 12 000 euros si elle est mineure.

Le Règlement de Dublin, qui a créé un déséquilibre et des situations absurdes mine la solidarité entre les États membres. Sa modification annoncée par la Présidente de la Commission européenne n'en est pas une. La Commission propose désormais un mécanisme RAMM (Regulation on asylum and migration management) qui élargit certes les critères permettant d'identifier le premier pays responsable de la demande d'asile (dorénavant le regroupement familial ou un lien antécédent avec un pays européen seront également pris en compte), mais dans le doute, le premier pays d'entrée reste responsable de la demande.

L'Union européenne tente de garder ses États membres autour de la table européenne en proposant un système de solidarité à la carte (choix entre l'accueil ou l'aide au retour), mais la réforme du règlement de Dublin tant attendue visant l'harmonisation des règles d'accès à l'asile et la répartition équitable, prévisible et durable de l'accueil patine.

/ <sup>92</sup> Si la personne n'a pas pu être expulsée après huit semaines (quatre semaines en situations de « crise ») c'est l'État qui a subventionné son retour qui devient responsable de finaliser l'expulsion depuis son territoire. / <sup>93</sup> C'est la Commission, avec l'aide de Frontex et à la demande d'un État membre, qui détermine si un État membre est « sous pression » ou en « crise » migratoire. Si l'État est reconnu comme tel, il pourra bénéficier de la solidarité intra européenne (partage de l'accueil et facilitation au retour). / <sup>94</sup> La Commission propose de mettre en place un groupe de pays (pool solidarity) se déclarant disposés à accueillir en cas de besoin, un peu à l'image des pays signataires de la Déclaration de Malte.

## LES PAYS DU SUD : LES GRANDS ABSENTS DES NÉGOCIATIONS DU PACTE UE

Autour de la table de négociations du pacte européen sur la migration et l'asile, il y a des absents : ce sont les pays du Sud. En effet, le pacte se négocie officiellement entre États européens (avec des consultations pour avis d'instances internationales tels que l'OIM et le HCR). Les pays du Sud sont quant à eux sollicités par l'UE et ses États membres dans des espaces de dialogue qui sont informels et opaques (peu d'informations sur les résultats de ces discussions sont accessibles à la société civile) tels les processus de Rabat ou de Khartoum. La stratégie bilatérale (un État du Sud négocie avec un État du Nord) est aussi utilisée en ce qui concerne la signature d'accords de réadmission.

Les pays du Sud sont pourtant indispensables à la mise en œuvre de la stratégie d'externalisation prônée par le Pacte. Il est évident que sans leur collaboration en matière de politique de retour, il n'est pas possible de renvoyer les personnes déboutées hors du territoire européen, ce qui mènerait davantage à un encampement généralisé aux portes de l'Europe forteresse. Une fonction précise leur est donc imposée par l'UE et ses États membres au sein du Pacte européen. Ils devront, qu'ils le souhaitent ou non, jouer le rôle unique de facilitateur de la politique de retour et d'entrave aux départs depuis les pays d'origine. À cette fin, leur demande d'obtenir davantage de voies légales et sûres de migration sera conditionnée à leur contribution effective en matière d'externalisation. On retrouve cette même logique de chantage et de semblant de « partenariat » dans les accords de Cotonou<sup>95</sup> (2000) où les États membres européens y conditionnaient l'octroi de facilités commerciales ou d'accès à l'APD aux pays ACP (Afrique Caraïbes Pacifiques) à leur signature en matière de réadmission (art 13). Vu l'opposition des pays ACP à ce sujet, l'article 13 ne fut pas réellement appliqué. Cela se retrouve également – dans une moindre mesure – car l'article 13 a disparu du nouvel accord sous pression des pays ACP dans les accords post-Cotonou (2021) où le volet de la « migration et de la mobilité » y est toujours perçu avant tout sous l'angle négatif<sup>96</sup> et fait dorénavant partie des six volets stratégiques prioritaires de coopération entre les États européens et ACP.

Outre la dénonciation du fait que les droits fondamentaux des populations du Sud seront directement atteints par les mesures répressives du pacte européen, les sociétés civiles des pays du Sud se battent pour que leurs représentants politiques cessent de jouer ce rôle unique de gendarme de l'Europe en s'asseyant sur les droits fondamentaux. Ils réclament de réels partenariats durables et équitables entre les pays européens et africains au service des populations. C'est le cas au Sénégal où le réseau Remidev (Réseau Migrations et Développement<sup>97</sup>) et d'autres acteurs de la société civile sensibilisent leurs compatriotes et interpellent les autorités sénégalaises sur leur rôle au sein des négociations autour des politiques migratoires afro-européennes. Leurs requêtes comprennent plus de transparence dans les budgets reçus par le Sénégal pour mettre en œuvre l'externalisation (qu'ils critiquent par ailleurs<sup>98</sup>) et la non criminalisation des personnes exilées appréhendées sur les routes irrégulières de l'exil. Le Remidev réclame plus de possibilités de mobilité légales et sûres vers l'international et enfin plus de perspectives d'avenir pour les jeunes au Sud comme au Nord en termes de débouchés professionnels.

/ <sup>95</sup> Commission européenne, « Conclusion des négociations post-Cotonou sur un nouvel accord de partenariat UE-Afrique-Caraïbes-pacifique », communiqué de presse, 15 avril 2021. / <sup>96</sup> CONCORD, « Guide sur l'accord Post-Cotonou », Bruxelles, 2021 (page 8). / <sup>97</sup> Page Facebook du Remidev Congad.

/ <sup>98</sup> La Cimade avec la participation du REMIDEV, Note d'analyse, *La mise en œuvre du fonds fiduciaire d'urgence au Mali, Niger et Sénégal. Outil de développement ou de contrôle des migrations ?* (France, Novembre 2020).



## B/ Un pacte européen en décalage avec le Pacte mondial des Nations Unies

Les propositions du nouveau pacte européen restent dans la lignée de la politique européenne antérieure et vont donc à l'encontre des grandes lignes directrices adoptées par les pays signataires du Pacte global sur les migrations des Nations Unies (GCM)<sup>99</sup>. De plus, elles posent des problèmes au niveau juridique<sup>100</sup>:

### – Les limites de l'examen de vulnérabilité

Au sein du pacte européen, les conditions dans lesquelles devraient se faire les tests de vulnérabilité comportent un risque élevé que de nombreuses vulnérabilités ne soient pas détectées (tests très rapides, avec peu de critères et pas uniformes selon les pays d'accueil). C'est le cas en particulier pour les personnes ayant subi de la violence à caractère sexuel, sexiste (SGBV) et intrafamiliale. La situation des personnes appartenant à la communauté LGBTQI+ n'y est quasiment pas évoquée. Le GCM accorde, lui, une attention importante au genre et aux droits des enfants. Il recommande également la mise en œuvre par les États de mesures permettant de réduire au maximum la vulnérabilité des personnes exilées y compris en situation irrégulière (voir les lignes directrices 7 & 8 et l'objectif n°15 du GCM<sup>101</sup>).

### – L'absence de possibilité de recours suite au filtrage

Dans le pacte européen, l'impossibilité de faire un recours suite aux résultats du filtrage est contraire aux droits fondamentaux. Quant à l'effet suspensif du recours qui garantit le « droit de rester sur le territoire dans l'attente d'une décision finale rendue dans le cadre d'une procédure à la frontière »<sup>102</sup>, il n'est quant à lui pas envisagé, faute de possibilité même de recours. Le GCM développe, de son côté, une approche globale qui est centrée sur les droits humains et le droit international. Il insiste sur la possibilité pour l'ensemble des personnes exilées de pouvoir accéder à

une information exhaustive accessible dans leur langue concernant l'ensemble de leurs droits dont celui de porter plainte en cas d'abus, de violences ou de non-respect des droits humains. Il précise qu'en cas de dépôt de plainte, celle-ci ne devra pas augmenter les risques de vulnérabilité de la personne plaignante et/ou ses proches (voir ligne directrice n°4 et les objectifs n°7 et n°12 du GCM).

### – Le respect de la Convention de Genève et du principe de non refoulement

Quant au respect du principe de non refoulement garanti par la Convention de Genève, les procédures rapides prévues dans le pacte européen mettent à mal l'analyse approfondie et obligatoire que nécessite ce droit pour qu'il soit garanti. De plus, tant que le processus de filtrage n'est pas terminé, la personne exilée n'est pas considérée comme étant juridiquement sur le territoire européen. Le droit européen ne peut donc s'appliquer. De plus, la logique de la Convention de Genève se base sur des critères d'obtention d'une protection internationale et sur les craintes de l'individu et non selon le taux de reconnaissance des personnes de son pays d'origine. De son côté, le GCM, sans hélas mentionner nommément le principe de non refoulement, précise cependant qu'aucune expulsion collective n'est possible vers des pays où il existe un risque prévisible de mort, torture ou autre traitement cruel, inhumain et dégradant; cela en accord avec le respect du droit international et des droits humains (voir objectif n°21 du GCM).

### – La détention quasi systématique

La Commission propose une détention quasi systématique aux frontières, ce qui est contraire aux recommandations des organisations internationales (HCR, OIM etc.) et du GCM. Celui-ci situe la détention comme dernier recours et pour une durée la plus courte possible; la priorité doit être





donnée à la recherche d'alternatives à la privation de liberté (voir objectif n° 13 du GCM).

#### – Au sujet des enfants

Le pacte européen propose la détention de mineurs non accompagnés (MENA) dès 12 ans et l'autorise en dessous de 12 ans si l'enfant est accompagné de membres de sa famille. Cela est contraire au droit international garantissant toujours l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>103</sup>. La double vulnérabilité que constitue un enfant migrante au-delà de 12 ans n'est pas prise en compte, de même que la réalité des enfants ne présentant aucun document officiel ou se voyant retirer leurs documents à l'arrivée. Il n'y a par ailleurs aucun bénéfice du doute vis-à-vis de leur âge qui soit évoqué dans le document présentant le mécanisme RAMM du pacte (mécanisme de réforme du Règlement de Dublin). Le GCM quant à lui accorde une attention supérieure aux droits des enfants (voir ligne directrice n°8 du GCM).

– Enfin, le pacte européen n'aborde pas la nécessité de mettre en place des voies de migrations légales et sûres qui soient accessibles et qui répondent aux différents profils et besoin des personnes exilées. Il ne propose aucune nouvelle **possibilité de voies légales et sûres de migrations** en dehors des voies restreintes (car difficilement accessibles) liées à l'asile, au regroupement familial, aux études, à l'emploi hautement qualifié ou au tourisme. Une stratégie à ce sujet avait été annoncée pour 2021, lors de la présentation du pacte par la Commission européenne mais elle

n'a toujours pas vu le jour. Le GCM quant à lui recommande la mise en place de voies légales et sûres pour les personnes migrantes forcées de quitter leur pays pour des raisons liées entre autres aux dérèglements climatiques et dégradations de l'environnement. Il encourage également les États à mettre en œuvre des voies légales et sûres de migrations pour les personnes exilées entre autres pour des raisons économiques (voir objectifs n° 2 et n° 5 du GCM).

Les orientations maîtresses prises en 2020 dans le pacte européen (externalisation, tri et non accueil/retour) sont contraires, en grande majorité, à celles défendues dans le Pacte des Nations Unies adopté en 2018. Il y a une incohérence entre les engagements que les États sont prêts à prendre au niveau européen et ceux qu'ils défendent au niveau international. Pour contourner les limites du GCM qui sont dues à son caractère non contraignant à la différence des cinq volets législatifs du pacte européen, les Nations Unies comptent sur la remise d'une stratégie et d'un plan d'action, de chaque pays signataire du GCM, en marge de son assemblée générale en 2022. Ces documents doivent attester des efforts mis en œuvre ou prévus par les États en vue d'atteindre les 23 objectifs du GCM. Il semble évident que le contenu du pacte européen et les négociations qui l'entourent actuellement ne sont pas un signe prometteur pour les Nations Unies. Selon les dernières statistiques publiées par l'OIM<sup>104</sup>, au moins 1 146 personnes sont mortes en mer au cours du premier semestre 2021, deux fois plus qu'en 2020 au cours de la même période.

/ <sup>99</sup> CNCD-11.11.11, Note politique#21, *Pacte mondial sur les migrations des Nations Unies. Un pas vers la justice migratoire ?*, Bruxelles, Novembre 2018.

/ <sup>100</sup> Alice Chatté, « Regard juridique sur les cinq volets législatifs du pacte européen sur la migration et l'asile », CNCD-11.11.11, à paraître en 2022.

/ <sup>101</sup> Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, Nations Unies, 19 décembre 2018, Nations Unies A/RES/73/195. / <sup>102</sup> Art. 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et art 253 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). / <sup>103</sup> Art. 3 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (Résolution 44/25 du 20/11/1989). / <sup>104</sup> RFI, « Le nombre de migrants morts en mer en tentant de rejoindre l'Europe a doublé en un an », 14 juillet 2021.



## C/ Bilan : un risque d'enlisement

### L'UNION EUROPÉENNE NE CHANGE PAS DE CAP

Dans sa communication de septembre 2020, la Commission informait que des discussions sur de nouvelles voies légales et sûres de migrations étaient prévues pour 2021<sup>105</sup>. Celles-ci n'ont, début 2022, pas encore débuté. Elle a par contre publié un plan (2021-2024) pour l'intégration et l'inclusion et un plan d'action européen (2021-2025) pour lutter contre les trafiquants.

Le pacte européen – comme le GCM – se penche sur la criminalisation des ONG de sauvetage, mais les propositions visant à y mettre fin sont insuffisantes<sup>106</sup>. La Commission annonce la mise en place d'un mécanisme de surveillance des droits humains aux frontières extérieures. Toutefois, il n'est pas précisé si les propositions de la Commission pourront traiter et sanctionner les nombreux cas de refoulement<sup>107</sup> et comment le caractère indépendant de ce mécanisme sera garanti. Le pacte donne peu d'information sur qui le mettra en œuvre, son financement, les possibilités de recours, etc.

Enfin, la Commission propose un nouveau règlement qui prévoit une protection immédiate, équivalente à la protection subsidiaire. Elle devrait être accordée à un groupe prédéfini de personnes, notamment « celles qui encourent un risque exceptionnellement élevé de violence aveugle en raison d'un conflit armé dans leur pays d'origine ». Dans ce cadre, la Directive « protection temporaire » en cas « d'afflux massifs » de 2001, qui n'a jamais été activée, même lors des

circonstances exceptionnelles de 2015, serait abrogée<sup>108</sup>. La Commission rappelle également aux États leur obligation de sauvetage en mer et les invite à effectuer des relocalisations et des réinstallations.

L'élan positif insufflé par le GCM et le souvenir proche de l'incendie de Moria, symbole par excellence de l'échec des politiques migratoires européennes, ont fait espérer les personnes exilées et leurs soutiens que l'UE et ses membres allaient enfin, au-delà de reconnaître leur échec collectif, changer de cap en matière de politique migratoire. Or, les orientations prises par le nouveau pacte européen sur la migration et l'asile n'offrent pas beaucoup d'espoir. Quelques points positifs sont à relever dans le pacte européen mais ils sont assez limités et flous quant à leur mise en œuvre. La Commission a présenté le pacte comme un « nouveau départ », un « système de gestion de la migration prévisible et fiable »<sup>109</sup> et, par ailleurs, elle utilise à souhait le vocable « solidaire ». Les réactions internationales ont d'ailleurs été encourageantes, en témoigne la déclaration du représentant du HCR auprès de l'UE réaffirmant son soutien total « à l'orientation de la proposition de Pacte européen » et soutenant que ce dernier « est crucial pour sortir des années d'impasse de l'UE sur les questions d'asile et enfin mettre en place un système véritablement commun et durable »<sup>110</sup>.

Or, dans les faits, les réformes annoncées (notamment celle du Règlement de Dublin) ne vont pas suffisamment en profondeur. Deux études simulant les conséquences de la mise en œuvre du pacte de l'UE ont été publiées récemment, l'une commandée par la Parlement européen<sup>111</sup>, l'autre par le réseau euro-méditerranéen EuroMed Rights<sup>112</sup>. Toutes deux attestent de son impraticabilité (due à son coût et sa complexité de mise en œuvre) et du fait que les mesures proposées n'auront pas pour effet de désengorger les pays de première entrée. Un encampement généralisé aux portes de l'Europe et des violations des droits fondamentaux semblent donc inévitables.

L'UE propose les mêmes recettes qu'en 2015 alors que les preuves de leur inefficacité, leur coût et les violences qu'elles génèrent vers les personnes en exil sont nombreuses et irréfutables.

## NE PAS AVOIR DE PACTE N'EST PAS UNE OPTION

Si l'on opte pour une lecture plus politique, le pacte se présente avant tout comme un instrument au service non seulement du rétablissement de la confiance des membres dans leur institution faîtière mais aussi de recherche de cohésion et satisfaction de tous les États membres. Il apparaît tantôt comme la somme d'intérêts nationaux inconciliables entre les États de l'Est (Visegrad : Hongrie, Pologne, Slovaquie, Tchéquie), de l'Ouest (Allemagne, France, Belgique...) et du Sud (« 5 MED » : Italie, Grèce, Chypre, Malte, Espagne) de l'Europe et tantôt comme un consensus basé sur le plus petit commun dénominateur – soit l'externalisation, l'approche hotspot et le retour – afin de tenter de garder l'ensemble des États membres autour de la table des négociations.

Cela se reflète actuellement dans les stratégies de négociations qui opposent les États pro-package (« on négocie sur tout ou on ne négocie sur rien »). Position défendue par les 5 MED (Italie, Grèce, Malte, Chypre et Espagne), les 4 du

/ <sup>105</sup> La phrase figurant dans la communication stipule : « La Commission lancera des partenariats destinés à attirer les talents avec des pays tiers clés, qui assureront une adéquation entre mains d'œuvre et besoins de compétences dans l'UE ». / <sup>106</sup> Criminalisation des activités « mandated by the law » mais pas celles « permitted by the law » telle que la distribution de nourriture etc. pourra encore être criminalisée. Pour en savoir plus, voir PICUM : « Help is no crime: Are EU policies moving in the right direction? », octobre 2021. / <sup>107</sup> Au cours de l'année écoulée, de plus en plus des cas de retours violents par la Croatie, la Grèce, Malte et Chypre ont été signalés. / <sup>108</sup> Ciré, « Le nouveau Pacte européen sur la migration et l'asile », (octobre 2020). / <sup>109</sup> *Ibid.* / <sup>110</sup> Commentaire d'actualité du Représentant du HCR auprès de l'UE à la veille de la présidence slovène de l'Union européenne, 21 juin 2021. / <sup>111</sup> Parlement Européen, « The European Commission's New Pact on Migration and Asylum. Horizontal substitute impact assessment », 12 août 2021. / <sup>112</sup> EuroMed Rights, « Comment le pacte européen sur la migration désavantage l'Italie et les demandeurs des d'asile », 1 novembre 2020.



Visegrad et ceux qui acceptent de détricoter le pacte afin d'avancer sur certains dossiers malgré tout. Cette option semble l'emporter actuellement, vu que la nouvelle Agence européenne pour l'asile (EASO) et la réforme du système EURODAC ont pu voir le jour en 2021. Les autres propositions législatives (APR, RAMM, Filtrage et Crise) sont quant à elles toujours en négociation.

Vu le contexte, le constat d'impraticabilité et les risques pour les droits humains, on pourrait se réjouir du fait que les négociations autour du pacte patinent. Pourtant, un danger persiste, celui de voir des pratiques informelles des États membres, en cours actuellement, se généraliser pour, à terme, devenir loi. C'est ce qu'il se passe actuellement aux îles Canaries ou encore en Grèce où l'enfermement systématique des demandeurs d'asile devient la règle sans encadrement ni sécurité juridique. C'est le cas également en matière de refoulement, où la Pologne renvoie des demandeurs d'asile de tous âges se présentant à la frontière biélorusse, sans aucun examen de leur situation de vulnérabilité et de besoin de protection. C'est encore le cas de la France qui a récemment limité les visas accordés à des pays du Maghreb (Algérie, Tunisie et Maroc)<sup>113</sup> faute de coopération de leur part en matière de réadmission. Ces pratiques, bien qu'informelles et souvent contraires au droit international, sont pourtant assez semblables à celles qui sont défendues dans le pacte UE. Cela nous amène à craindre que, même si le pacte n'aboutit pas, et ne peut donc être adopté officiellement par les instances européennes, ces mesures, comme c'est déjà partiellement le cas, seront malgré tout mises en œuvre par les États membres.

De plus, la proposition de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> décembre 2021<sup>114</sup> concernant un mécanisme d'urgence pour solutionner la situation humanitaire à la frontière biélorusse est, elle aussi, un copier-coller<sup>115</sup> de ce qui est proposé dans le pacte face à une situation dite de crise majeure<sup>116</sup>. Autrement dit, la suppression du pacte en tant que tel ne mettra pas fin aux pratiques violatrices des droits fondamentaux des personnes exilées. Un autre danger est celui de la fragilisation des relations intra-européennes. L'Europe pourrait continuer de s'effriter faute de consensus entre les EM sur la question migratoire et subir des « Brexit » en cascade. Le statu quo n'est donc pas non plus une solution.

## DÈS LORS, COMMENT RÉORIENTER LE PACTE ?

Le pacte européen dans son état actuel est contraire aux engagements internationaux de l'Union européenne. Cependant, un blocage sans fin de ce dernier serait synonyme d'enlèvement et d'une augmentation des pratiques informelles, ce qui n'est pas bon pour la justice migratoire. Un pacte européen, en tant qu'approche harmonisée au niveau de l'ensemble des États membres européens, est donc indispensable face aux défis et enjeux migratoires contemporains, mais à condition qu'il soit centré sur la justice migratoire.

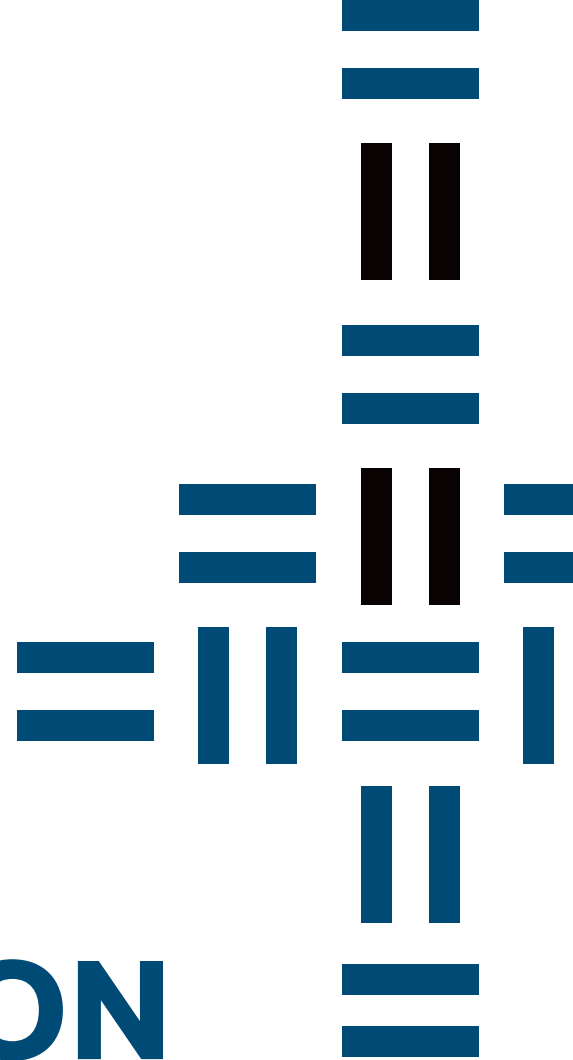
Selma Benkhelifa, avocate des parents de la petite Mawda<sup>117</sup>, déplorait lors d'un séminaire en ligne organisé par le Crossborder Forum, en novembre 2021, l'attitude schizophrénique des autorités politiques (belges et européennes) en charge des questions migratoires qui, tout en évoquant sans cesse le respect du droit international et des droits fondamentaux, agissent de façon violente et opaque afin de pouvoir mettre en œuvre concrètement les mesures répressives indissociables de l'Europe-forteresse. Pour l'avocate, il est en effet impossible, dans le cadre actuel et

du fait de la vision négative qui domine l'orientation de politiques migratoires, de faire respecter les droits humains.

Les organisations de la société civile belge<sup>118</sup> et européenne<sup>119</sup> demandent dès lors que le pacte et ainsi l'ensemble des politiques migratoires européennes soient réorientés en direction de la justice migratoire.

Il est évident que la mobilité humaine, par sa dimension internationale et transversale, nécessite une approche européenne et multilatérale. Cependant, les orientations actuelles du pacte européen sur la migration et l'asile présentées par la Commission européenne, en septembre 2020, sont, comme nous l'avons vu, problématiques. Si la Belgique veut jouer un rôle de pionnière sur ce dossier, elle doit le faire dans une perspective constructive et audacieuse, celle d'un changement de paradigme. Ceci, afin d'orienter et entraîner avec elle les États européens vers de réelles solutions durables pour toutes et tous. Pour cela, certaines lignes rouges ne peuvent être franchies et plusieurs alternatives sont à promouvoir dans les enceintes européennes des négociations et lors de l'élaboration de la position belge sur le pacte européen sur la migration et l'asile.

/ <sup>113</sup> Huffingtonpost, « La France limite les visas accordés à l'Algérie, au Maroc et à la Tunisie », 28 septembre 2021. / <sup>114</sup> Commission européenne, « Asile et retour : la Commission propose des mesures juridiques et pratiques temporaires pour faire face à la situation d'urgence à la frontière extérieure de l'UE avec la Biélorussie », communiqué du 1 décembre 2021. / <sup>115</sup> EuroMed Rights, « La nouvelle proposition de la Commission sur les migrant.e.s à la frontière entre l'UE et la Biélorussie crée un dangereux précédent », Communiqué de presse du 9 décembre 2021. / <sup>116</sup> Commission européenne, « Proposition de règlement traitant des situations de crise et de force majeure », 23 septembre 2020. / <sup>117</sup> Mawda est une fillette kurde de deux ans, tuée par balle par un policier lors d'une course-poursuite sur l'autoroute E42, à hauteur de Nimy (Belgique) le 17 mai 2018. / <sup>118</sup> Communiqué de presse des organisations de la société civile belge, « Le pacte européen sur l'asile et les migrations ne tire aucune leçon de la « crise migratoire » : les ONG demandent au Parlement européen et au gouvernement belge de changer de cap », 24 septembre 2020. / <sup>119</sup> EuroMed Droits, liste des publications et positionnements sur le pacte européen sur la migration et l'asile, 2020/2021 : [www.euromedrights.org/fr/theme/migration-refugies-et-demandeurs-dasile/](http://www.euromedrights.org/fr/theme/migration-refugies-et-demandeurs-dasile/); ECRE, « Note de plaidoyer rédigée à l'initiative du Conseil européen pour les réfugiés et les exilés », octobre 2020 ; PICUM, « Why is the Commission's push to link asylum and return procedures problematic and harmful? », octobre 2021 et « Help is no crime: Are EU policies moving in the right direction? », octobre 2021 ; Caritas Europe, « Caritas Europa's analysis and recommendations on the EU Pact on Migration and Asylum », décembre 2020 ; JRS Europe, « Christian Group Comments on the EU Pact on Migration and Asylum », 7 décembre 2021.



### partie 3

# CONCLUSION ET RECOM- MANDATIONS

Depuis plus de trois décennies, les politiques européennes sont coûteuses, inefficaces au regard de leurs objectifs et violatrices des droits fondamentaux et du droit international. Les conséquences de la stratégie européenne de mise à distance des personnes exilées (externaliser, dissuader, trier et expulser) sont la démonstration de l'échec de l'eupéanisation des politiques migratoires et d'asile. Et quand tentative d'eupéanisation il y a, cela se fait sur base du plus petit commun dénominateur qui conduit à des risques permanents de violations des droits fondamentaux et du droit international.

L'Union européenne est consciente de cet état de fait mais échoue à proposer un réel changement de cap. Le nouveau départ (« fresh start » annoncé par la Commission) insufflé dans le pacte européen n'est pas à la hauteur des défis et des enjeux liés à la mobilité humaine internationale. Les mesures préconisées – ou l'absence de mesures – dans le pacte européen (détention quasi systématique y compris des enfants, filtrage et procédure d'asile accélérée négligeant l'examen de vulnérabilité et augmentant les risques

de refoulement, absence d'un mécanisme intra-européen solidaire d'accueil et de possibilités de plus de voies légales et sûres) ne correspondent pas aux engagements pris sur la scène internationale dans le cadre du Pacte mondial pour des migrations sûres, légales et régulières.

Sur base de ce constat, il apparaît que le nouveau pacte européen pour la migration et l'asile est une occasion manquée pour la Commission européenne et les États membres. La maison faïtière européenne aurait pu s'appuyer sur l'engagement de la majorité des États membres<sup>120</sup> au sein du Pacte mondial des Nations Unies pour faire un pas en avant dans le sens de la solidarité internationale et en direction de la justice migratoire. Les négociations sur le pacte sont en cours et, aujourd'hui plus que jamais, il est nécessaire et urgent de réorienter le pacte.



À l'issue de l'analyse et s'appuyant sur les principes fondateurs de la Justice migratoire, la Belgique et l'Union européenne devraient :

> Se réapproprier la définition de la **solidarité** par la mobilisation des moyens nécessaires (notamment via le budget NDICI<sup>121</sup>) et de mesures **cohérentes**, pour éradiquer l'extrême pauvreté et les inégalités mondiales (sociales, de mobilité, d'installation et de genre) conformément aux **Objectifs de développement durable**.

> Réaligner la proposition de pacte européen sur la migration et l'asile sur les objectifs des Pactes mondiaux des **Nations Unies** pour des migrations sûres, ordonnées et régulières et pour les réfugiés.

En particulier, le pacte européen doit :

> **Stopper l'externalisation** de la gestion des questions migratoires et mettre en place des partenariats Nord-Sud inclusifs et égalitaires au service des droits des populations concernées. Cela implique de contribuer à rendre plus accessibles les **voies légales et sûres**<sup>122</sup> de migration existantes (dont l'accès au regroupement familial, aux visas humanitaires, d'études et de tourisme ainsi qu'à la réinstallation) et en créer de nouvelles notamment liées à l'emploi. Cela implique que la Commission UE publie sa stratégie prévue dans le pacte.

> Mettre en place un **monitoring effectif et indépendant** et un mécanisme accessible de **plaintes** et de sanction

concernant les violations du droit international (tels les refoulements) et des droits fondamentaux aux frontières intérieures et extérieures de l'UE. Cela exige une **réforme radicale** du fonctionnement de l'agence **Frontex**.

> Mettre en place des opérations de **sauvetage** (mer et désert) financées par des fonds européens.

> **Refuser l'approche hotspots**, de tri et filtrage, afin de pouvoir détecter et prendre en charge si besoin, la vulnérabilité (conséquences entre autres de violences rencontrées pendant l'exil) des personnes exilées principalement chez les femmes, les enfants et les personnes LGBTQI+.

> **Supprimer le mécanisme de solidarité flexible** et mettre en place un mécanisme permanent, contraignant et solidaire d'accueil intra-européen selon une clé de répartition équitable entre États membres qui prenne en compte la situation et les aspirations personnelles des personnes exilées (ceci exige un **réforme de Dublin**).

> **Refuser la procédure d'asile accélérée** basée sur le principe de pays d'origine sûrs et contribuer à l'**harmonisation européenne vers le haut** des normes et procédures d'obtention de l'asile et de l'accueil.

> Investir dans de réelles **alternatives à la détention** (et ne priver de liberté qu'en dernier recours, pour une durée la plus limitée possible, selon le principe de proportionnalité) et interdire l'enfermement des enfants.

/ <sup>120</sup> Il est vrai que le GCM ne fait pas l'unanimité au sein des EM. Huit pays européens n'ont pas adopté le Pacte des NU : l'Autriche, l'Italie, la Bulgarie, la Croatie, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la République Tchèque. Cela est à l'image des tensions internes entre les EM au sujet de la politique migratoire. / <sup>121</sup> Le NDICI (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument) est un instrument financier européen au service de l'action de l'UE avec les pays tiers (2021-2027). / <sup>122</sup> Pour en savoir plus, voir : Cécile Vanderstappen, « Plus de voies légales et sûres de migration », CNCD-11.11.11, Note politique #20, Novembre 2017.



les études  
du CNCD-11.11.11  
**POINT  
SUD  
22#**

**CNCD-11.11.11**

quai du Commerce 9 à 1000 Bruxelles

+32 2 250 12 30

publications@cncd.be

www.cncd.be/Publications

**CONTACT**

Cécile Vanderstappen

+32 2 250 12 61

cecile.vanderstappen@cncd.be

**00 Les objectifs du millénaire : un bilan critique 10 ans après leur adoption** par Arnaud Zacharie

**01 Investir l'argent public dans les paradis fiscaux pour aider les pauvres ?** par Antonio Gambini

**02 Forêts congolaises. Quand l'exploitation industrielle entretient des conflits sociaux** par Véronique Rigot

**03 Financer la lutte contre le réchauffement global : les marchés financiers au secours du Sud ?** par Antonio Gambini

**04 La Justice Climatique... à l'épreuve des négociations** par Véronique Rigot & Nicolas Van Nuffel

**05 Le transfert de technologies climat : vers une « révolution bleue » ?** par Alban van der Straten, sous la direction de Nicolas Van Nuffel

**06 Rio+20 : « L'abîme ou la métamorphose ? »** par Véronique Rigot

**07 Face aux révolutions arabes, le business as usual européen** par Michel Cermak

**08 Les mécanismes de l'injustice fiscale mondiale** par Antonio Gambini

**09 Pertes et profits sur le climat** par Véronique Rigot

**10 « Ceux qui ont faim ont droit » (Victor Hugo)** par Nathalie Janne d'Othée

**11 Migrants de l'environnement. Le vent se lève, il faut tenter de vivre (Paul Valéry)** par Cécile Vanderstappen

**12 Nous consommons, mais à quel prix ?** par Arnaud Zacharie et Michel Cermak

**13 Traité transatlantique (TTIP) : cartographie d'un partenariat controversé** par Arnaud Zacharie, Nicolas Van Nuffel et Michel Cermak

**14 De l'Agenda du Millénaire à l'Agenda 2030** par Benjamin Van Cutsem

**15 Après Paris : la fin des énergies fossiles ?** par Véronique Rigot

**16 Multinationales : plus de transparence pour une justice fiscale** par Antonio Gambini

**17 Dix ans après le krach de 2008. Le retour des risques systémiques** par Arnaud Zacharie

**18 Grand confinement et récession mondiale. Le temps des banques centrales** par Arnaud Zacharie

**19 Pour un partenariat euro-méditerranéen en faveur du développement durable** par Nathalie Janne d'Othée

**20 Une politique étrangère féministe ? Pourquoi et à quelles conditions** par Coralie Vos

**21 La justice au secours de la planète ? Le levier judiciaire au service de la justice climatique** par Rebecca Thissen