



EuroMed Rights
EuroMed Droits
الأورو-متوسطية للحقوق

Nouveau départ, risques renouvelés

La dimension externe du Pacte européen sur la migration et l'asile

EuroMed Droits

Janvier 2021

Rue des Comédiens 22, 1000 Bruxelles, Belgium

T +32 (0) 2 513 37 97 – E information@euromedrights.net - www.euromedrights.org

Table des matières

INTRODUCTION	3
1- LA CONDITIONNALITÉ ENTRE LES ACCORDS DE VISA ET DE RÉADMISSION : POLITIQUEMENT DANGEREUSE POUR L'EUROPE ET CAUSE DE VIOLATIONS DES DROITS HUMAINS	4
2- UN MÉCANISME DE « SOLIDARITÉ » : « PARRAINER » LES RETOURS ET SOUTENIR LES POLITIQUES D'EXTERNALISATION.....	6
3- LE CONCEPT TRÈS PROBLÉMATIQUE DE « PAYS TIERS SÛRS »	7
4- LES ÉLÉMENTS POSITIFS À RENFORCER : UN MÉCANISME DE CONTRÔLE DU RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX ET DES VOIES LÉGALES	8

Introduction

Lors de la présentation du Pacte européen sur la migration et l'asile, le commissaire européen Margaritis Schinas a présenté la dimension extérieure comme l'un des principaux piliers du Pacte (ou « étages de la maison »). Cependant, aucune nouveauté ou proposition législative réelle n'est présentée, si ce n'est l'accent mis sur les politiques de réadmission et le concept de « pays tiers sûr ». Cette focalisation sur les retours se fait au détriment de la mise en place d'un système d'asile efficace. Elle se produit également en l'absence d'un mécanisme de contrôle post-expulsion vers des pays qui violent systématiquement et notoirement les droits fondamentaux (tels que l'Égypte, la Turquie et l'Algérie, entre autres) et, ce faisant, enfreignent les principes inscrits dans les conventions internationales et européennes.

Ce document examinera les principaux éléments en ce qui concerne la dimension externe du pacte. Il abordera les quatre points suivants.

- 1. La conditionnalité entre les accords de visa et de réadmission : politiquement dangereuse pour l'Europe et cause de violations des droits humains**
- 2. Le mécanisme de « solidarité » : parrainer les retours et soutenir les politiques d'externalisation**
- 3. Le concept très problématique de pays tiers sûrs**
- 4. Les éléments positifs à renforcer : un mécanisme de contrôle du respect des droits fondamentaux et des voies légales**

1- La conditionnalité entre les accords de visa et de réadmission : politiquement dangereuse pour l'Europe et cause de violations des droits humains

Comme l'a souligné le commissaire Johansson lors de la présentation du Pacte, l'objectif est d'accroître la coopération avec les pays tiers afin de faciliter le retour et la réadmission grâce à des partenariats « mutuellement bénéfiques ». Comme l'est en fait l'esprit des institutions européennes depuis 2011, ces partenariats « mutuellement bénéfiques » sont basés sur la méthode de la « carotte et du bâton ». Ils reproduisent également la dangereuse logique de conditionnalité entre migration et développement en liant l'aide au développement à l'acceptation, par les pays tiers concernés, de contrôles migratoires, d'accords d'admission et de politiques de visas.

Selon ces propositions, la Commission européenne fera rapport sur la manière dont les pays coopèrent en matière de retour et de réadmission. La Commission peut également identifier des mesures pertinentes pour améliorer la coopération en matière de réadmission, notamment en utilisant un nouveau mécanisme pour transformer le traitement des visas en un levier au moyen de mesures restrictives en matière de visas (comme le prévoit le code des visas (règlement (CE) n° 810/2009 tel que modifié).

Le mécanisme de suspension des visas prévoit « l'évaluation systématique des pays sans visa en fonction de critères incluant tant les risques de migration irrégulière que les demandes d'asile abusives ». Cela pourrait conduire à la suppression de certains pays tiers de la liste des pays sans visa, appliquant ainsi la logique de la conditionnalité négative.

Il est important de noter que, selon le Pacte, les États membres peuvent décider de ne pas appliquer la procédure à la frontière après le premier contrôle. En conséquence, la procédure normale s'appliquera à ceux qui sont ressortissants d'un pays tiers, qui n'est pas considéré comme **suffisamment coopératif pour les réadmissions**.

Une autre tendance inquiétante est le recours à des accords informels sur la réadmission avec des pays tiers, contournant ainsi les compétences du Parlement européen en termes de contrôle et d'examen. L'UE compte actuellement 18 accords de réadmission et 6 accords informels. Parmi ceux-ci figurent les négociations en cours avec le Maroc et la Tunisie, deux pays qui n'ont pas une législation d'asile en place, qui donnent rarement accès aux droits socio-économiques de base et qui ne protègent pas les droits des migrant.e.s et des réfugié.e.s. Le Maroc, par exemple, a été accusé à maintes reprises d'exercer de violents refoulements et d'expulser des migrant.e.s de différents pays africains vers la Guinée, le Sénégal et le Mali. À cela s'ajoute le fait qu'en plus des accords initiés et signés par l'UE, les États membres eux-mêmes ont une série d'accords bilatéraux avec des pays tiers, qui échappent donc également au contrôle du Parlement européen et mettent en péril l'image d'une UE unie.

Cette approche fondée sur la conditionnalité est politiquement dangereuse pour l'Europe et préjudiciable envers les migrant.e.s pour deux raisons principales :

- Les restrictions dans l'attribution des visas conduiront *de facto* à réduire les voies légales d'accès à l'Europe, déjà limitées, obligeant les migrant.e.s à risquer leur vie dans un voyage dangereux par terre et par mer. Les récentes arrivées du Maroc aux îles Canaries sont un exemple clair de ce cercle vicieux néfaste. Les citoyen.ne.s marocain.e.s sont de plus en plus souvent contraints de prendre la mer en raison des difficultés d'obtention d'un visa. En réponse à cette augmentation, la Commission

européenne et l'Espagne menacent le Maroc de réduire encore le nombre de visas s'il n'accepte pas davantage de migrant.e.s de retour des îles Canaries. Cependant, plus les voies légales sont limitées, plus les citoyen.ne.s marocain.e.s sont susceptibles d'entreprendre des voyages périlleux et d'être confrontés à la mort et à des violations des droits humains. Cette approche ne réduira pas l'ampleur des flux migratoires que l'UE souhaite tant stopper.

- Le fait de concentrer le dialogue bilatéral avec les pays tiers en utilisant une approche de la carotte et du bâton aura également un impact négatif sur les politiques étrangères qui devraient plutôt promouvoir le dialogue, le développement et le respect de l'État de droit et des processus démocratiques. En outre, cette approche politique peut également être exploitée par les pays tiers qui peuvent utiliser leurs frontières comme un levier contre les pays européens pour obtenir des fonds supplémentaires ou négocier sur d'autres questions sensibles (géopolitique, conflits en cours, dérive dans le respect des droits fondamentaux, etc.). Des pays tiers comme la Libye et la Turquie l'ont déjà utilisée dans le passé, et la même approche pourrait probablement expliquer des cas récents comme l'augmentation des départs de la Tunisie vers Lampedusa en août 2020 et du Maroc vers les îles Canaries en novembre 2020. Les migrant.e.s et les réfugié.e.s deviennent ainsi de facto victimes et otages de cette logique de menace.

Une approche négative de la conditionnalité dans le nouveau cadre financier pluriannuel (MFF)

Les discussions sur le MFF ont été strictement liées au Pacte et doivent donc être prises en considération compte tenu des préoccupations.

La première préoccupation concerne la forte allocation de fonds provenant du budget de l'UE consacré aux migrations, principalement en faveur de la gestion des frontières et des retours, au détriment des programmes de protection et d'intégration. La deuxième préoccupation concerne cette approche conditionnelle du développement qui fait de la migration l'un des critères clés de l'allocation des fonds.

La nouvelle programmation financière soutiendra en priorité les objectifs de la politique européenne de migration en termes de gestion des frontières, de retours et d'externalisation du contrôle des migrations dans les pays d'origine et de transit. Les ressources seront allouées dans le cadre des instruments des affaires intérieures, ainsi que du nouvel instrument pour la dimension extérieure, l'ICDN (Instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale) et des instruments nationaux (AMF).

Le nouveau MFF suivra et renforcera la logique adoptée en 2015 avec le « processus de La Valette » et la création du Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique (EUTF) : l'utilisation du budget de développement pour des projets liés au contrôle des frontières et le recours au soutien de la coopération internationale comme levier pour les accords de réadmission et le renforcement des capacités de prévention des départs.

Alors que dans le passé, les négociations étaient basées sur une approche positive de la conditionnalité (« plus pour plus »), depuis plusieurs années, nous observons qu'une approche négative (« moins pour moins ») gagne de plus en plus de terrain. Cette approche lie dangereusement la politique étrangère et la politique de coopération internationale aux performances des pays tiers dans le domaine du retour et du contrôle, détournant le budget du développement vers des activités qui pourraient entraîner des violations des droits fondamentaux, notamment du principe de non-refoulement.

2- Un mécanisme de « solidarité » : « parrainer » les retours et soutenir les politiques d'externalisation

Le Pacte prévoit également une notion déformée de la solidarité qui est comprise comme une solidarité entre États membres. La solidarité n'est plus considérée sous l'angle de l'accueil et de la relocalisation de personnes, mais bien en termes d'expulsion et de renvoi de ces personnes.

Le mécanisme de « solidarité » est activé lorsqu'un État membre déclare se retrouver en situation de « pression migratoire ». Un autre État membre doit alors apporter son soutien à l'État membre en difficulté en choisissant parmi différentes formes de « solidarité » : relocalisation, soutien au retour et mesures visant à renforcer les capacités des États membres en matière de procédures d'asile, d'accueil de nouveaux arrivants ou d'opérations de retour ainsi que dans leurs politiques d'externalisation.

Force est de penser que l'alternative est de pure façade. En effet, pourquoi les États membres choisiraient aujourd'hui la relocalisation comme forme de solidarité alors que certains ont évité de le faire en 2016, quand elle était obligatoire ? Quant à envisager que certains États apportent un soutien financier à ceux de leurs voisins qui seraient « sous pression », on peut en rêver alors que les négociations sur le plan de relance ont été si houleuses et difficiles. Il est donc très probable que les États membres choisiront soit de parrainer le retour, soit de soutenir la dimension extérieure de la migration et de l'asile plutôt que la relocalisation. Et les deux options suscitent des inquiétudes.

Selon le système de « parrainage en matière de retour », les États membres assurant le parrainage fournissent un soutien en matière de retour, forcé ou volontaire, en utilisant leurs programmes et leurs ressources, et en soutenant le « dialogue » stratégique avec des pays tiers pour les inciter à accepter les programmes de réadmission. L'État membre assurant le parrainage a la possibilité de choisir la nationalité des personnes dont il aidera le retour, sur la base des accords de réadmission signés, et au sujet de laquelle les chances de procéder effectivement à des retours lui paraissent les plus élevées. Cependant, si une personne peut être expulsée dans un délai de huit mois, l'État membre assurant le parrainage transfère la personne en question et poursuit ses efforts en vue de son retour.

On ne sait pas ce qui adviendra de ces personnes une fois qu'elles seront transférées vers le pays qui parraine leur retour : seront-elles à nouveau placées en détention, après avoir déjà été détenu pendant de longues périodes au cours de la procédure d'asile à la frontière et de la procédure de retour ? Si tel est le cas, pendant combien de temps ? Compte tenu du décalage de traitement d'un pays à l'autre et de l'absence de mécanismes de suivi, cette procédure soulève des doutes et des inquiétudes. En ce qui concerne les ressources, une contribution financière de 10.000 euros sera accordée pour chaque personne relocalisée – y compris dans le cadre du parrainage en matière de retour – et de 12.000 euros pour chaque mineur.e non accompagné.e.

La deuxième option du « mécanisme de solidarité » consiste à aider un État membre à renforcer les capacités de contrôle des frontières et la dimension externe. Ce point manque de clarté dans le Pacte et suscite des inquiétudes car les États membres pourraient facilement l'interpréter au sens large. Les accords Italie-Libye ou Malte-Libye pourraient alors être interprétés comme un soutien aux États membres dans leur politique d'externalisation du sauvetage. Par exemple, un pays comme la Hongrie pourrait choisir de soutenir l'Espagne dans ses relations bilatérales avec le Maroc sur des projets spécifiquement liés à la gestion des frontières et

à l'augmentation de la capacité d'interception. En plus d'augmenter le budget européen pour ces activités en utilisant des fonds de développement, les États membres pourraient soutenir les politiques d'externalisation même dans des situations où des violations des droits fondamentaux ont été démontrées.

3- Le concept très problématique de « pays tiers sûrs »

Par l'orientation automatique des personnes demandeuses d'asile en provenance d'un pays « sûr » vers la procédure de retour (la demande de ces personnes étant considérée comme irrecevable), le concept de « pays tiers sûrs » continue de s'appliquer. Cette pratique est contraire au droit à l'évaluation individuelle des demandes d'asile, telle que consacrée par la Convention relative au statut des réfugiés (Convention de Genève de 1951) et [réitérée](#) à de nombreuses reprises par EuroMed Droits. En effet, chaque situation personnelle est unique, et aucun pays n'est exempt de dysfonctionnements ou de violations des droits humains, donc aucun pays ne peut être considéré comme « sûr ». Nul ne peut garantir qu'un pays est « sûr » (c'est-à-dire qu'il n'y a pas un risque généralisé de persécutions et que l'État de droit est respecté) pour tous ses ressortissant.e.s. Cette définition ne s'applique pas dans le cas dans de nombreux pays pourtant considérés comme « sûrs » par l'UE et ses États membres. En outre, comme le [précise](#) le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR), « l'application de cette notion empêchant *a priori* tout un groupe de personnes en quête d'asile d'obtenir le statut de réfugié, (elle) serait incompatible avec l'esprit, sinon la lettre, de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés ». Notamment en ce qui concerne le principe de non-discrimination lié à la nationalité. Cette opposition porte également sur le fait que l'usage d'une procédure spécifique « accélérée », et la présomption qui préside à l'examen du dossier du/de la demandeur.se d'asile, rompent le principe d'égalité devant la loi et rendent la procédure essentiellement biaisée.

Même si la Commission souhaite parvenir à un « degré plus élevé d'harmonisation des concepts de pays d'origine sûrs et de pays tiers sûrs au moyen de listes européennes », le Pacte ne mentionne pas l'introduction d'une liste commune de « pays tiers sûrs ».

Si l'utilisation d'une liste « commune » peut mettre fin à la discrimination entre les demandeurs.se.s d'asile sur la base de leur pays d'arrivée dans l'UE, elle ne mettrait pas fin à l'inégalité des droits entre les demandeurs.se.s fondée sur leur origine. Outre le fait qu'elle sera laissée à la discrétion des États membres, d'autres inquiétudes concernent, entre autres, le risque élevé de refoulements en chaîne, même depuis les pays que l'on qualifie de « pays tiers sûrs », et le fait que des refoulements, notamment de mineur.e.s non accompagné.e.s et en particulier de personnes vulnérables, pourraient être déguisés en « retours volontaires ». Ce dernier point est particulièrement inquiétant, quand on sait que de violents refoulements de mineurs non accompagnés ont eu lieu du Maroc vers la Guinée et de l'Algérie vers le Niger.

4- Les éléments positifs à renforcer : un mécanisme de contrôle du respect des droits fondamentaux et des voies légales

Parmi les nombreuses propositions législatives et non législatives qui composent le Pacte, les quelques éléments positifs qui existent sont enfouis parmi les plus problématiques. Toutefois, les deux mécanismes suivants doivent être renforcés et sauvegardés :

- Le mécanisme de contrôle du respect des droits fondamentaux et d'enquête sur les violations de droits humains
- Le mécanisme pour les voies légales d'accès et les engagements en matière de réinstallation

La disposition visant à mettre en œuvre **un mécanisme de contrôle du respect des droits fondamentaux et d'enquête sur les violations de droits humains** [article 7, COM (2020) 612 final] en ce qui concerne le filtrage, les règles nationales en matière de rétention et le principe de non-refoulement constitue une mesure positive. De nombreux doutes subsistent toutefois quant à l'indépendance véritable d'un tel mécanisme, à sa mise en œuvre réelle et à son champ d'application. Celui-ci ne semble concerner que la procédure de filtrage et pas les autres procédures. Il devrait donc être étendu à l'ensemble des procédures afin de véritablement surveiller et réparer les éventuelles violations des droits humains par les autorités nationales, y compris les refoulements et les violations du principe de non-refoulement. Le Parlement européen et des organes indépendants doivent assurer un contrôle et une surveillance efficaces de ce mécanisme.

Une autre préoccupation concerne le fait que le Règlement rend la participation des organisations non gouvernementales au mécanisme de surveillance facultative et ne permet pas la participation d'institutions nationales indépendantes chargées de surveiller les violations des droits humains, telles que les médiateurs. Il devrait être obligatoire d'impliquer les institutions nationales indépendantes et les organisations de la société civile dans le suivi et de les soutenir par un [financement de l'UE](#). En outre, le Règlement devrait préciser comment les États membres doivent enquêter sur les allégations pour mettre fin aux violations, garantir l'accès à la justice et assurer la transparence.

Malgré les efforts visant à **accroître les voies légales d'accès et les engagements en matière de réinstallation**, l'élargissement des programmes d'admission pour des motifs humanitaires et le développement des programmes de parrainage communautaire (comme l'indique la recommandation sur les voies légales d'accès à une protection dans l'UE [C(2020) 6467 final]), les mesures prévues sont vraiment insuffisantes et aucun engagement concret n'a été pris.

Il est grand temps que l'UE mette au cœur du Pacte un véritable mécanisme de protection, d'inclusion et d'accès sûr et légal au territoire européen. Un tel objectif pourrait être atteint en augmentant le nombre de voies d'accès sûres et légales à l'UE, en mettant en œuvre des politiques de migration de la main-d'œuvre sûres et équitables, en libéralisant les politiques de visas (notamment pour le travail, les études, le regroupement familial) en vue d'une zone de libre circulation à travers la Méditerranée. En mettant l'accent de manière excessive et disproportionnée sur le mécanisme de suspension des visas et sur les retours, ce Pacte risque de créer un cercle vicieux et de réduire encore les voies légales d'accès. Le projet de « couloirs humanitaires », les promesses de réinstallation et les programmes de parrainage communautaire devraient être renforcés pour permettre aux personnes ayant besoin d'une protection de jouir de leur droit de demander l'asile et de venir en Europe en toute sécurité, sans souffrances et risques interminables pour leur vie.