



PARLEMENT EUROPEEN

**DIRECTION GENERALE POUR LES POLITIQUES EXTERNES DE L'UNION
DIRECTION B
- DEPARTEMENT THEMATIQUE -**

ETUDE

**"Analyse de la dimension externe des politiques d'asile et d'immigration de l'UE -
synthèse et recommandations pour le Parlement européen"**

Contenu:

La dimension externe de la politique migratoire: une préoccupation ancienne. Les différentes formes de l'externalisation de la politique d'asile et d'immigration.

DGExPo/B/PolDep/ETUDE/2006_11

08/06/2006

DT\619330FR.doc

PE374.366

FR

Toute opinion exprimée est celle de l'auteur et ne reflète pas nécessairement la position du Parlement européen.

Cette note a été demandée par la sous-commission des Droits de l'Homme du Parlement européen.

Le présent document est publié dans les langues suivantes: Français (version originale),
Anglais

Auteur: Claire Rodier
Juriste, spécialisée dans les
questions d'asile et d'immigration
en France

Manuscrit achevé en Juin 2006

Pour obtenir des copies, veuillez vous adresser par E-mail: asubhan@europarl.europa.eu

Bruxelles, Parlement européen, Juin 2006.

I INTRODUCTION

Le programme de La Haye

II LA DIMENSION EXTERNE DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE : UNE PREOCCUPATION ANCIENNE

1. Plans d'action du Groupe de haut niveau Asile migrations. L'exemple sri-lankais
2. L'immigration dans la politique extérieure de l'UE
3. Dimension externe ou externalisation ?
4. L'importance de la donnée migratoire dans la politique européenne de voisinage

III LES DIFFERENTES FORMES DE L'EXTERNALISATION DE LA POLITIQUE D'ASILE ET D'IMMIGRATION

A - L'EXTERNALISATION-DELOCALISATION

1. Sanctions aux transporteurs
2. Corps d'officiers de liaison immigration
3. Interceptions maritimes
4. Procédures d'entrée protégée

B - L'EXTERNALISATION - TRANSFERT DE RESPONSABILITE

1. Externalisation de l'asile : programmes de protection régionaux et réinstallation des réfugiés
2. Clauses et accords de réadmission
3. L'exemple libyen
4. L'exemple du Maroc

IV CONCLUSION

RECOMMANDATIONS

I INTRODUCTION

Au début de l'automne 2005, plus d'une dizaine de personnes ont trouvé la mort, et des centaines d'autres, parmi lesquelles des demandeurs d'asile, ont été déportées et pour certaines d'entre elles abandonnées dans le désert par les autorités marocaines à la suite de leurs tentatives désespérées pour franchir la seule frontière terrestre qui existe entre l'Afrique et l'Europe, matérialisée par des fossés et des murs de trois mètres de haut entourant les enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla, au nord du Maroc. Quelques semaines plus tard, ce sont encore des centaines de migrants qui faisaient l'objet d'une opération de reconduite à la frontière par les autorités algériennes après leur évacuation d'un vaste campement informel installé à Maghnia, près de la frontière marocaine. Là aussi, des demandeurs d'asile auraient été identifiés. Depuis le début de l'année 2006, c'est par milliers que des personnes, principalement des Subsahariens, essaient de traverser l'Atlantique depuis la Mauritanie et le Sénégal pour rejoindre la côte espagnole aux îles Canaries. Ces événements dramatiques – le nombre de morts par noyade en mer, par épuisement au cours de la traversée du désert, et plus globalement le nombre des victimes de la migration en quelques années est incalculable – ont provoqué, de part et d'autre de la Méditerranée, une réflexion et des initiatives pour tenter d'enrayer un phénomène que résume mal l'expression « immigration clandestine ». On a parlé de « plan Marshall pour l'Afrique » et plusieurs rencontres intergouvernementales réunissant des pays d'Afrique subsaharienne, des pays d'Afrique du nord et des pays membres de l'Union européenne ont eu lieu ou vont avoir lieu, comme la conférence prévue à Rabat les 10 et 11 juillet prochain. Des priorités ont été définies qui mettent l'accent sur le « dialogue et la coopération avec l'Afrique » et la « coopération avec les pays voisins »¹.

Dans le cadre de ces réflexions, les solutions envisagées sont déclinées autour de deux axes : 1) la sécurisation des frontières, pour empêcher leur franchissement illégal, 2) la fixation des migrants dans leurs pays d'origine, notamment via la coopération avec ces derniers. S'agissant de la gestion des flux migratoires, ces deux axes ne sont ni l'un ni l'autre nouveaux pour l'Union européenne, qui y a consacré une part importante de son activité dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures depuis plusieurs années : ils étaient déjà présents dans le programme de travail arrêté à la réunion du Conseil européen de Tampere en 1999, et ont donné lieu depuis à la mise en place de nombreux dispositifs juridiques et opérationnels. L'actualité interroge moins l'efficacité de ces dispositifs que leur pertinence au regard des réalités révélées par les nouveaux itinéraires de la migration sud-nord. Il apparaît en effet que le renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'UE, loin de régler les problèmes qu'il prétend combattre (empêcher l'immigration clandestine), a en fait pour conséquence de les déplacer.

¹ COM(2005) 621 final.

Les migrants empruntent d'autres routes, souvent plus dangereuses et plus coûteuses, et les obstacles qu'ils rencontrent se situent désormais bien en amont de l'Union, souvent loin des regards des opinions occidentales, dans les pays dont ils partent ou qu'ils traversent. Ce déplacement des problèmes a un coût. D'abord pour les migrants et les personnes en besoin de protection internationale, exposés à la violation de leurs droits fondamentaux, alors même que ces droits engagent tant l'Union européenne que les Etats membres, comme on a pu le constater dans le cas des événements de Ceuta et Melilla. Ensuite pour les zones géographiques concernées, dont il contribue à la déstabilisation. C'est le cas lorsque les pays d'Afrique du nord sont amenés, sous la pression de l'UE, à mettre en place des mesures de contrôle à leurs propres frontières pour empêcher de passer les ressortissants de leurs voisins d'Afrique noire qui jusqu'alors les franchissaient librement. On peut par conséquent s'inquiéter de voir aujourd'hui l'Union inscrire ses relations avec les pays tiers dans la continuité d'une logique dont on a les moyens de mesurer les effets, souvent dévastateurs. C'est pourtant le risque avec les orientations prises, dans le cadre de sa politique externe, sur les questions migratoires depuis le programme de La Haye.

Le programme de La Haye

Le programme pluriannuel de La Haye « Renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne », adopté par le Conseil européen qui s'est tenu à Bruxelles les 4 et 5 novembre 2004, pose les bases de travail pour les cinq années à venir et distingue, pour ce qui est de la politique d'asile et d'immigration de l'Union, deux volets : l'un concerne la poursuite du processus de mise en place d'une politique commune à l'intérieur de l'UE, à un moment où la première phase de ce processus, tel qu'il avait été défini au Conseil de Tampere de 1999, était en voie d'achèvement avec l'adoption, dans les deux domaines de l'asile et de l'immigration, d'une série de normes communautaires. Le second volet concerne « la dimension extérieure de l'asile et de l'immigration », à laquelle une place importante est réservée.

Si l'objectif du programme de La Haye – qui constitue la deuxième phase du travail engagé à Tampere – est « d'améliorer les capacités communes de l'Union afin d'assurer le respect des droits fondamentaux, (...) d'offrir aux personnes qui en ont besoin la protection prévue par la Convention de Genève relative aux réfugiés et d'autres traités internationaux, de réguler les flux migratoires et de contrôler les frontières extérieures de l'Union », les moyens passés en revue pour sa réalisation *sur le territoire de l'UE* sont peu concrets. L'hypothèse d'un régime d'asile européen commun, évoquée par la Commission depuis 2000², n'est envisagée que pour l'horizon 2010 ; il est rappelé que l'immigration de travail demeure de la compétence des Etats membres ; pour le reste, le programme de La Haye se borne à inviter à une meilleure coopération entre Etats, à l'amélioration des connaissances et des dispositifs

² COM(2000) 755 final.

de recensement et de partage des informations relatives aux mouvements migratoires, comme de la coordination entre les politiques nationales et les initiatives de l'UE.

Ainsi en est-il en matière d'intégration des ressortissants de pays tiers installés dans l'Union, dont il est souligné que la réussite « est bénéfique pour la stabilité et la cohésion de nos sociétés » : cette intégration n'est l'objet de guère plus que de préconisations sans portée concrète. Il est par exemple affirmé que « les obstacles à l'intégration doivent être activement éliminés » afin d'instaurer l'« égalité des chances », et recommandé la création d'un site Internet destiné à promouvoir « l'échange structurel d'expériences et d'informations dans ce domaine ».

En revanche, le chapitre consacré par le programme de La Haye à la *dimension extérieure* de l'asile et de l'immigration, objet du présent rapport, fait apparaître l'importance que les Etats membres accordent à ce volet, et les efforts y compris financiers qu'ils sont prêts à consentir. Ils y soulignent que « la politique de l'UE devrait soutenir, dans le cadre d'un véritable partenariat (...) les efforts déployés par les pays tiers pour améliorer leur capacité à gérer les migrations et à protéger les réfugiés (...) pour renforcer les moyens de surveillance des frontières, pour améliorer la sécurité des documents et pour s'attaquer au problème du retour ». Si, comme on va le voir, le souci du Conseil de voir des pays tiers assumer une part de la gestion des flux migratoires en direction de l'Europe n'est pas nouveau, c'est la première fois qu'il prend une telle place dans le programme de travail de l'Union. A ceci deux raisons. D'une part, plusieurs épisodes spectaculaires ayant, au cours de l'année 2004, donné à voir les drames causés par des traversées de migrants vers les côtes sicilienne et andalouse, le Conseil engage « tous les Etats à intensifier leur coopération en vue de prévenir de nouvelles pertes de vies humaines » au motif « qu'une gestion insuffisante des flux migratoires peut provoquer des catastrophes humanitaires ». D'autre part, l'appareil normatif destiné à encadrer la politique commune de l'UE en matière d'asile et d'immigration à l'intérieur de ses frontières, tel qu'il avait été prévu par le traité d'Amsterdam, était, fin 2004, presque entièrement achevé. C'est désormais la protection de ces frontières contre leur franchissement par de nouveaux migrants qui semble concentrer l'essentiel des préoccupations.

II LA DIMENSION EXTERNE DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE : UNE PREOCCUPATION ANCIENNE

1. Plans d'action du Groupe de haut niveau Asile migrations. L'exemple sri-lankais

La démarche qui consiste, pour l'UE, à vouloir déplacer le contrôle de ses frontières en amont de celles-ci ne date pas de 2004. Pour répondre au « problème de l'afflux massif de demandeurs d'asile et d'immigrants illégaux » dans l'Union européenne, le mandat du Groupe de haut niveau Asile migration (GHNAI) institué par le Conseil Affaires

générales en décembre 1998, visait à mettre en place dans les principaux pays d'origine et de transit des programmes trans-piliers, allant de la politique commerciale à l'aide au développement, afin de « combattre les raisons de l'immigration et des flux de réfugiés » et d'« aider à diminuer les tensions de la migration »³.

Pourtant, des plans d'action par pays présentés un an plus tard, en octobre 1999, par le GHNAI au Conseil de Tampere, on a surtout retenu les propositions visant à lutter à la source contre l'immigration clandestine, via des dispositifs tels que la mise en place de systèmes de détection de faux documents, l'envoi d'officiers de liaison européens dans les pays de départ ou de transit pour améliorer le contrôle des embarquements, ou encore la signature d'accords de réadmission.

Un observateur a noté que sur les dix-huit mesures proposées dans le plan d'action pour le Maroc, lequel ne traitait quasiment pas du contexte socio-économique de l'émigration de ce pays, une seule concerne l'aide à l'intégration des ressortissants marocains résidant dans les Etats membres, plus de la moitié des autres portant sur la répression ou la prévention de l'immigration illégale⁴. Cette conception du partenariat que le même observateur qualifie d'« eurocentrée » est également celle qui a caractérisé le plan d'action pour le Sri Lanka. Alors qu'était souligné le besoin d'une approche globale combinant le volet socio-économique et le développement aux questions de sécurité et de protection des frontières, ce qui a été réalisé en application du plan d'action traduit moins cette volonté affichée qu'une double préoccupation de l'UE : 1) réduire la migration clandestine transitant par ou se rendant vers le Sri Lanka, 2) faire rentrer au pays les ressortissants sri-lankais, alors nombreux dans les Etats membres. Ce qui s'est traduit par le financement en 2002 de deux projets : l'un, au bénéfice de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) pour un budget de 13 M€, était destiné à former les employés des services d'immigration du pays à la lutte contre l'immigration clandestine ; l'autre, de 1 M€, à mettre en place au Sri Lanka un système d'informations sur les pays d'origine des migrants⁵. Enfin, l'UE a conclu en 2004 la signature d'un accord de réadmission avec le Sri Lanka, type d'accord dont on va voir qu'il constitue un des éléments clefs du volet externe de sa politique migratoire. Des sources provenant de membres de la délégation sri-lankaise attestent que, comme dans le cas marocain, les discussions concernant les affaires qui relèvent de la Justice et des Affaires intérieures (JAI) étaient entièrement conduites, et les décisions arrêtées, par la partie européenne à la négociation⁶.

2. L'immigration dans la politique extérieure de l'UE

L'intégration de la politique d'immigration dans les relations de l'Union avec les pays tiers était également à l'ordre du jour du Conseil européen de Séville, en 2002, qui a insisté sur la nécessité d'utiliser « tous les instruments appropriés dans le cadre des relations extérieures de l'UE » pour lutter contre l'immigration clandestine. Si, depuis 1999, il avait été décidé que la lutte contre l'immigration illégale serait intégrée dans

³ Introduction de la présidence finlandaise au Conseil européen extraordinaire de Tampere (15-16 octobre 1999).

⁴ A. Belguendouz, *Le Maroc non africain, gendarme de l'Europe ?*, Rabat, 2003.

⁵ A. Becerro, *The External Aspect of Migration Policy*, EUI Working Papers, RSCAS N° 2004/5

⁶ OXFAM, *Territoire inexploré : l'internationalisation de la politique d'asile de l'UE*, Londres, 2005.

tous les accords d'association et de coopération, notamment ceux passés avec les pays du bassin méditerranéen (programme MEDA), et les accords de partenariat avec les NEI (nouveaux Etats indépendants) d'Europe centrale et d'Asie centrale (programme TACIS), les Balkans (programme CARDS) et les Etats ACP Afrique-Caraïbe-Pacifique), le Conseil de Séville va plus loin en demandant l'insertion d'une clause sur la réadmission obligatoire en cas d'immigration illégale dans « tout futur accord de coopération, accord d'association ou accord équivalent que l'Union européenne ou la Communauté européenne conclura avec quelque pays que ce soit ».

La même année (2002), la Commission, dans sa communication « Intégrer les questions liées aux migrations dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers »⁷, donne des exemples des initiatives déjà prises pour traduire ces nouvelles priorités dans le cadre de la politique d'aide extérieure des régions traditionnellement sources d'émigration. Elles concernent la mise en place de politiques et d'infrastructures d'accueil en matière d'asile et le renforcement des capacités institutionnelles (police et justice), l'amélioration des contrôles aux frontières, et la lutte contre l'immigration illégale. C'est d'ailleurs de cette époque que date la décision d'allouer un budget de 40 M€ au soutien de l'amélioration de la gestion de ses frontières par le Maroc, dotation que les autorités marocaines se plaignaient, à l'automne 2005, de n'avoir jamais reçue.

Lorsqu'on se souvient des débats qui ont traversé, un an plus tard, les acteurs institutionnels et certaines organisations internationales autour des projets de « camps » pour migrants et demandeurs d'asile hors d'Europe (v. infra), il est intéressant de relever que, cette même année 2002, la Commission proposait d'inscrire à l'exercice budgétaire de l'Union, au chapitre « capacités de protection effective dans les pays tiers », le financement d'une « analyse des questions juridiques, financières et pratiques que soulèvent (...) les centres de traitement de transit des pays tiers », en vue de « faire reculer les mouvements secondaires vers les États membres de l'UE » et de créer et consolider la capacité de traitement, d'accueil et de protection, « y compris en ce qui concerne les personnes renvoyées du territoire de l'UE »⁸.

A la lecture de priorités définies dès 2002, on constate que les objectifs de La Haye étaient déjà posés de longue date, à travers un glissement vers la politique étrangère et la politique de coopération de l'Union de ce qui relevait jusque là de la politique d'asile et d'immigration dans le cadre de la JAI. Glissement qui, en raison du cloisonnement qui existe parfois dans le traitement de ces matières, rend malaisée la nécessaire approche globale de la question migratoire en Europe. C'est le cas à la Commission européenne, avec la répartition des compétences entre les commissaires chargés du Développement et de l'aide humanitaire, des Relations extérieures et de la politique européenne de voisinage, et du domaine Justice, liberté et sécurité. C'est également le cas au Parlement européen du fait des champs d'intervention respectifs des commissions Libertés civiles, justice et affaires intérieures, Développement, Affaires étrangères et Droits de l'homme. La difficulté n'est pas moindre au niveau de la société civile, avec des ONG en général plus enclines à affiner leur expertise dans

⁷ COM(2002) 703 final.

⁸ Commission européenne, DG JAI, *Appel à proposition 2003*, ligne budgétaire « Coopération avec les pays tiers dans le domaine de la migration », B7-667.

leur propre domaine d'activité qu'à échanger leurs expériences. Or l'évolution qu'on vient de mentionner justifierait des analyses collectives des ONG qui défendent les droits humains, les droits des migrants et le droit d'asile, et celles qui s'occupent de développement.

3. Dimension externe ou externalisation ?

Deux facteurs ont contribué à fournir de la visibilité à cette pénétration de la problématique migratoire dans la politique extérieure de l'Union à partir de 2003, qui donnent à penser qu'on est progressivement passé d'une phase d'intégration de cette question dans les relations avec les pays tiers à une phase d'exportation par l'UE d'une partie de la gestion de ses frontières vers ces pays, et de transfert de ses responsabilités en matière d'asile – ce que certains observateurs ont qualifié d'« externalisation » de la politique d'asile et d'immigration. Il s'agit, d'une part, de la proposition britannique, présentée lors de la réunion informelle des ministres de l'intérieur et des affaires étrangères de Veria en mars 2003, de délocaliser le traitement de la demande d'asile par la mise en place de centres de transit et de traitement (*transit processing centers, TPC*) dans les régions traversées par les demandeurs d'asile en route vers l'Europe, où ces derniers auraient été renvoyés dès leur tentative de passage d'une frontière européenne, afin qu'il soit procédé à l'examen de leur demande. C'est d'autre part, en réaction aux débarquements successifs de plusieurs milliers de *boat people* sur les côtes italiennes en provenance de Libye au cours de l'été 2004, le projet italo-allemand, inscrit dans un plan global de lutte contre l'immigration clandestine, d'aide au développement des pays sources d'immigration d'Afrique subsaharienne et de traitement « plus humain » de l'asile dans les pays de transit, d'installer en Afrique du nord des « guichets européens de l'immigration » pour regrouper hors des frontières européennes les candidats à l'immigration.

Certes, aucune de ces deux propositions ne s'est concrétisée sous la forme d'un programme européen de centres de détention externalisés pour migrants et demandeurs d'asile : dans certains Etats membres comme à la Commission, les réactions ont été vives pour rejeter une telle issue, et un *Appel contre les camps aux frontières de l'Europe* a rassemblé, au mois d'octobre 2004, plusieurs centaines de signatures de parlementaires européens et nationaux et d'ONG dans toute l'Europe⁹. Cependant, par les discussions qu'elles ont suscitées, on peut considérer que ces propositions ont imposé un tournant dans la conception des rapports de l'UE avec ses voisins sur les questions migratoires. En témoigne, en matière d'asile, la proposition présentée par la Commission en 2003 « d'explorer de nouvelles voies » sur la base d'une « véritable politique partenariale avec les pays tiers et les organisations internationales », pour une « consolidation de l'offre de protection dans les régions d'origine, et le traitement des demandes au plus près des besoins »¹⁰. Une approche qui sera validée par le programme de La Haye, lequel place le partenariat avec les pays tiers, « dans un esprit

⁹ <http://no-camps.org/fr.htm>

¹⁰ COM(2003) 152 final.

de responsabilité partagée », au cœur de ses projets. Un an plus tard, la Commission, dans sa communication « Stratégie relative à la dimension externe de l'ELSJ »¹¹, veut démontrer que la dimension externe de la JAI contribue à créer un espace intérieur de liberté, sécurité et justice en même temps qu'elle soutient les objectifs politiques des relations extérieures de l'UE.

4. L'importance de la donnée migratoire dans la politique européenne de voisinage

Destinée à établir une « relation privilégiée » avec les pays voisins de l'UE sur la base d'un engagement réciproque en faveur des valeurs communes qui sont le respect de l'Etat de droit, de la bonne gouvernance, du respect des droits de l'homme, de la promotion des relations du bon voisinage et des principes de l'économie du marché, la politique européenne de voisinage (PEV), finalisée en 2004, a été conçue d'abord pour les pays situés à l'est de la nouvelle frontière orientale après l'élargissement de 2004, puis étendue au partenariat euro-méditerranéen, et aux pays du Caucase méridional. Pour les pays de la rive sud, le processus de Barcelone est le passage obligé pour intégrer la politique de voisinage. Ainsi la Libye, qui n'est pas partie au processus, n'est pas concernée. Au sein des trois champs couverts par la PEV (la politique communautaire, la politique étrangère et de sécurité commune et la coopération policière et judiciaire en matière pénale), les questions relatives à la politique de l'immigration et d'asile occupent une place prépondérante. Le Conseil de la Haye désigne d'ailleurs la PEV comme « le cadre stratégique pour l'intensification de la coopération avec les voisins de l'UE » dans ces domaines.

De fait, la PEV permet de mettre en place un système de co-gestion des frontières qui repose sur le déplacement des contrôles à l'extérieur des frontières de l'Union, si le pays partenaire concerné y consent. La PEV est mise en oeuvre de manière différenciée selon le pays voisin concerné, à travers des « plans d'action » qui prévoient les actions à accomplir à court et à moyen terme en fonction des priorités définies pour chaque Etat partenaire¹². S'agissant des questions relatives à l'asile et à l'immigration toutefois, certaines priorités sont communes à l'ensemble des pays : il s'agit de la politique des visas (avec possibilité d'assouplissement pour « certaines catégories de personnes »), de la signature d'accords de réadmission, du renforcement de la capacité opérationnelle et d'intervention des unités de surveillance et de contrôle des frontières maritimes et/ou terrestres, de l'échange d'informations et du dialogue sur l'immigration illégale, de la sécurisation des documents de voyage et des visas, de l'échange d'informations et d'expériences sur le système de gestion des frontières, et enfin de la formation des fonctionnaires impliqués dans la gestion des frontières (police, police des frontières, douanes, etc).

Chaque plan d'action est censé refléter les intérêts respectifs de chaque partie (l'UE et le voisin) : « nous avons travaillé avec nos voisins à l'élaboration de plans d'action adaptés à chaque partenaire, afin qu'ils répondent aux besoins et traduisent les

¹¹ COM(2005) 491 final.

¹² Sept plans d'action ont été négociés et adoptés formellement avec Israël, la Tunisie, le Maroc, l'Autorité Palestinienne, la Jordanie, la Moldavie et l'Ukraine. Sont en cours de négociation les plans d'action avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan, l'Egypte, la Géorgie et le Liban.

demandes de chacun. Notre proposition – coopération accrue, assistance financière plus importante et possibilité d'entretenir une relation plus étroite avec l'UE – sera réellement profitable aux deux parties dans de nombreux domaines, de l'éducation à l'environnement en passant par les transports et la lutte contre le terrorisme », expliquait Mme Benita Ferrero-Waldner, commissaire chargée des relations extérieures et de la politique européenne de voisinage au moment du lancement des premiers plans d'action.

S'agissant du volet migration de la PEV, c'est pourtant une approche exclusivement centrée sur le bénéfice que peut en tirer l'UE qu'elle a mise en avant dans une récente intervention (9 mai 2006) sur les progrès du processus : « *Europe needs migration. Our populations are getting smaller and growing older. Through ENP we are trying to manage migration better: welcoming those migrants we need for our economic and social well-being, while clamping down on illegal immigration.* »

L'instrument financier de la PEV financera à partir de 2007 des aides par pays à hauteur de 60%, mais des programmes régionaux sont aussi prévus, ainsi que des programmes de coopération transfrontalière. Il est important de noter que si la PEV est un processus strictement intergouvernemental, dont les dispositifs d'évaluation prévus n'associent pas plus les citoyens de l'UE ni ceux des pays partenaires que ceux-ci n'ont été associés à son élaboration, en revanche la négociation de son financement relève de la co-décision, ce qui ouvre pour le Parlement des perspectives de contrôle sur les orientations de la politique de voisinage.

III LES DIFFERENTES FORMES DE L'EXTERNALISATION DE LA POLITIQUE D'ASILE ET D'IMMIGRATION

On peut décliner l'externalisation de la politique européenne d'asile et d'immigration en deux tendances principales. C'est d'une part le fait, pour l'UE, de « délocaliser » hors de son territoire certaines procédures relatives au contrôle de ses frontières (A), d'autre part de faire peser sur des pays tiers, par transfert de responsabilités, les conséquences des obligations qui lui incombent en application des engagements internationaux qu'elle a souscrits, ou des choix qu'elle a faits en matière de gestion des flux migratoires (B). On se propose de donner ici quelques exemples de dispositifs qui caractérisent ces deux orientations, et de souligner les dangers qu'ils peuvent générer.

A - L'EXTERNALISATION-DELOCALISATION

1. Sanctions aux transporteurs

L'idée de responsabiliser les compagnies de transport, en les mettant à l'amende et en les forçant à réacheminer les passagers dépourvus de documents de voyage ou de

visas, est ancienne puisqu'elle existait dans la convention de Schengen (1990). La formule a été reprise avec la directive adoptée par le Conseil européen le 28 juin 2001, qui prévoit des sanctions pouvant aller jusqu'à 500 000 euros et l'obligation pour la compagnie de transport de prendre en charge le passager et les frais de son retour. Si l'objectif affiché par la directive est la lutte contre les passeurs qui exploitent les migrants dépourvus de documents de voyage en les faisant voyager dans des conditions pénibles, voire dangereuses, les sanctions contre les transporteurs ont aussi pour effet de privatiser les contrôles des documents d'identité et des visas en les faisant effectuer par les agents de ces compagnies, bien avant l'arrivée des candidats au voyage dans l'Union, afin d'éviter leur entrée illégale.

Elles ne sont par conséquent pas sans risques pour les demandeurs d'asile, qui ont toutes les chances de se voir refuser la vente d'un billet de transport faute de répondre aux exigences posées par la compagnie aérienne ou maritime, elle-même soucieuse de ne pas être sanctionnée par le pays de destination, alors que ne sont en principe pas opposables à ces demandeurs les conditions irrégulières de leur arrivée dans le pays où ils sollicitent protection. Cette technique de filtrage est d'autant plus problématique qu'aucune alternative légale n'est offerte aux personnes qui ont besoin de fuir en urgence leur pays mais n'en remplissent pas les conditions (v. aussi ci-après « procédures d'entrée protégées »). Les sanctions aux transporteurs, qui déchargent les polices européennes d'une partie de leur travail de contrôle, ont comme conséquence de bloquer les demandeurs d'asile loin des frontières européennes ou de les obliger à payer plus cher et à prendre plus de risques pour voyager illégalement.

2. Corps d'officiers de liaison immigration

L'exportation de techniques et de compétences en matière de surveillance et d'identification pour protéger les frontières de l'Union dès les pays de départ ou de transit a pris la forme d'un réseau d'« officiers de liaison immigration » (ILO)¹³. Ces fonctionnaires nationaux des Etats membres de l'UE sont envoyés dans des pays tiers pour « établir et entretenir des contacts avec les autorités du pays hôte en vue de contribuer à la prévention de l'immigration illégale et à la lutte contre ce phénomène, au retour des immigrés illégaux et à la gestion de l'immigration légale ». A priori détachés auprès des autorités de leur Etat d'origine ou d'un autre Etat membre de l'UE que le leur, les officiers de liaison peuvent également être mis à disposition « des autorités compétentes des pays tiers et d'organisations internationales ». On les rencontre notamment dans les aéroports des pays tiers où ils assistent les fonctionnaires locaux dans leurs tâches de contrôle, afin d'empêcher en amont le départ vers l'Europe des personnes présumées futurs migrants illégaux. On note, comme dans le cas des interceptions maritimes (v. ci-après), que le règlement communautaire portant création du corps d'ILO ne contient pas de dispositions spécifiques liées à la protection des droits des demandeurs d'asile et des réfugiés.

¹³ Règlement (CE) n° 377/2004 du Conseil du 19 février 2004 relatif à la création d'un réseau d'officiers de liaison "Immigration".

3. Interceptions maritimes

Un programme européen de lutte contre l'immigration clandestine par voie maritime a été adopté dès 2003¹⁴, comprenant des mesures de contrôle dans les ports (bateaux effectuant des liaisons maritimes régulières, mais aussi cargos, plaisance, bateaux de pêche), qu'il s'agisse des ports de départ dans des Etats tiers ou de ports d'Etats membres. Par ailleurs étaient prévues des mesures opérationnelles pour la surveillance des côtes et haute mer (interceptions) : « Dans le cadre de la politique générale de l'UE concernant ses relations avec les pays tiers dans le domaine de la gestion des migrations, la collaboration avec des pays tiers devra porter en particulier sur le renforcement des contrôles dits « avant la frontière » et le traitement des illégaux interceptés en mer » (rétention des personnes interceptées, aménagement d'installation d'hébergement sur les lieux de départ des embarcations dans les pays tiers pour les migrants clandestins interceptés en mer, « étant entendu qu'aucun demandeur d'asile ne sera emmené dans lesdites installations »).

Plusieurs opérations pilotes d'interception en mer (Ulysse, Triton, Neptune) ont été menées en 2003 et 2004 entre plusieurs Etats membres.

S'agissant des opérations d'interception maritime, on s'inquiète de constater qu'il n'est prévu aucune procédure d'examen d'éventuelles demandes d'accès au territoire des autorités qui arraisonnent le bateau, et, malgré la réserve sus-mentionnée concernant les demandeurs d'asile, aucun dispositif spécifique pour le traitement de ces derniers. Rien ne laisse penser que les méthodes d'interception maritime actuellement pratiquées sont compatibles avec les précautions spécifiques dues aux personnes qui requièrent une protection internationale, et le respect des recommandations réitérées du Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés (HCR), selon lesquelles « les mesures d'interception ne devraient pas entraîner l'impossibilité pour les réfugiés et les demandeurs d'asile d'avoir accès à la protection internationale ou aboutir au renvoi direct ou indirect de ceux qui ont besoin d'une protection internationale vers les frontières de territoires où, soit leur vie ou leur liberté pourrait être menacée, pour l'une des raisons invoquées dans la Convention, soit ils ont d'autres motifs de revendiquer une protection en vertu du droit international. Les personnes interceptées dont on estime qu'elles ont besoin de protection internationale devraient avoir accès aux solutions durables (...) »¹⁵. De fait, plusieurs épisodes récents ont démontré la pertinence de ces inquiétudes : en 2003, plusieurs dizaines d'Erythréens secourus en mer par des patrouilles maltaises ont été renvoyés, sans avoir bénéficié de procédures d'asile, en Erythrée où ils ont été emprisonnés et torturés. En 2004, des boat people ont été à plusieurs reprises contraints de passer plusieurs semaines à bord de leur embarcation entre Malte et la Sicile, empêchés tant par les autorités italiennes que par les autorités maltaises de débarquer, malgré les protestations du HCR.

Depuis sa création en 2004, c'est désormais l'Agence européenne pour la gestion des frontières extérieures (FRONTEX) qui coordonne la coopération opérationnelle en matière de surveillance des frontières y compris maritimes, ce qui permet d'envisager

¹⁴ Doc 15445/43.

¹⁵ Conclusion n° 97-2003 sur les garanties de protection dans les mesures d'interception du Comité exécutif du programme du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés.

des voies de contrôle, notamment parlementaire, de ces activités. Dans une communication de novembre 2005 sur les « priorités d'action en vue de relever les défis liés aux migrations »¹⁶, la Commission charge FRONTEX d'étudier les possibilités de renforcer le contrôle et la surveillance en Méditerranée, avec en perspective la création d'une structure de coopération entre toutes les régions, orientales et occidentales, du bassin méditerranéen. S'agissant des événements récents intervenus aux Canaries, on constate que c'est hors du cadre de l'agence qu'a été décidé (mai 2006) le lancement d'un projet cofinancé par l'Espagne et la Commission européenne de collaboration entre l'Espagne et la Mauritanie (projet Atlantis) comportant la surveillance des côtes mauritaniennes par des patrouilles mixtes hispano-mauritaniennes, qui constitue le premier exemple de financement par la Commission d'une opération menée intégralement sur le territoire d'un pays tiers.

Déjà en 2005, les arrivées répétées de migrants et de demandeurs d'asile au sud de l'Italie avaient amené l'Union européenne à élaborer, indépendamment de tout cadre institutionnel ou politique de collaboration avec ce pays, un plan avec la Libye, financé par le programme Aeneas, prévoyant des mesures immédiates et concrètes de surveillance des frontières maritimes libyennes, avec notamment la mise en place de patrouilles mixtes euro-libyennes pour prévenir le départ des embarcations vers l'île de Lampedusa (v. infra B 4 : L'exemple libyen).

4. Procédures d'entrée protégées

En 2003, la Commission européenne préconisait la mise en place de « procédures d'entrées protégées » (PEP) dans le cadre d'une approche « globale, complémentaire des régimes d'asile territoriaux existants »¹⁷. Le système consiste à permettre à une personne souhaitant demander l'asile auprès d'un pays membre de l'UE d'en faire la demande auprès d'une ambassade plutôt que d'entreprendre un dangereux voyage vers le pays visé. C'est l'ambassade qui apprécie le bien-fondé de la demande, et en cas d'accord les personnes bénéficient d'un passage sécurisé vers le pays d'accueil. Cette formule, présentée comme la meilleure réponse au problème engendré par la nécessité de concilier les objectifs de contrôle des migrations et l'obligation de protéger les réfugiés, consistait d'une part à inclure cette dimension « protection » dans la politique de visas avec l'instauration de « visas-asile », d'autre part à mettre en place dans les zones de départ des plates-formes pour la présence régionale de l'UE, en intégrant différents aspects de la migration (procédures de détermination, modes de protection offerts, migration aux fins d'emploi, retours, assistance à la région d'origine) dans un seul instrument, ce qui permettrait à l'UE de les gérer d'une manière coordonnée. Si l'idée n'a pas été retenue de faire des PEP un instrument communautaire, la Commission en reparlait en 2004 comme d'une filière d'urgence utile dans le cadre d'un dispositif plus large de réinstallation dans des circonstances spécifiques¹⁸.

¹⁶ COM(2005) 621 final.

¹⁷ COM(2003) 152 final.

¹⁸ COM(2004) 310 final.

Or, comme on va le voir pour la réinstallation, les PEP peuvent se révéler un instrument qui va à l'encontre du but recherché, c'est-à-dire la protection des personnes, pour au moins deux raisons. D'abord parce que le système repose sur la bonne volonté des Etats d'accueil, laquelle ne résiste pas toujours à l'épreuve des faits. Ainsi en 2002, plusieurs centaines de réfugiés nord-coréens qui avaient réussi à passer en Chine se sont présentés simultanément dans différentes ambassades de pays occidentaux à Pékin pour y demander protection. L'événement était suffisamment important pour susciter une concertation en urgence des représentations diplomatiques des pays concernés. Loin de se mettre d'accord sur la délivrance de visas pour assurer aux demandeurs une « procédure d'entrée protégée » en Europe, les représentants de l'UE ont décidé... de renforcer la sécurité de leurs missions diplomatiques pour éviter le renouvellement de ce genre d'incident. Selon les observateurs, il est, depuis ce que l'on a nommé la « crise des ambassades », devenu aujourd'hui beaucoup plus difficile pour les dissidents de toute provenance de trouver protection auprès des représentations diplomatiques étrangères en Chine.

Ensuite parce que, bien que les PEP soient censées être complémentaires des systèmes d'asile existants (examen des requêtes aux frontières ou sur le territoire des Etats membres), il y a un danger que ces régimes de traitement externe ne supplantent progressivement ceux-ci, en interdisant à terme toute autre forme d'accès au territoire de l'UE que ces « procédures d'entrée protégées » auxquelles seraient contraints les demandeurs d'asile comme les autres migrants.

B - L'EXTERNALISATION - TRANSFERT DE RESPONSABILITE

Une autre forme d'externalisation consiste, on l'a dit, à faire reposer sur des pays tiers une partie de la politique voulue par l'UE dans les domaines de l'asile ou de l'immigration. Elle s'inscrit désormais pour une large part dans le cadre de la politique de voisinage de l'Union. S'agissant des demandeurs d'asile, deux formules résument cette orientation : le partage des responsabilités, qu'on appelle aussi « partage du fardeau » (*burden sharing*), et la « protection au plus près des régions d'origine », ou « protection régionale ». En arrière-plan de ces deux notions, l'idée est de répartir de façon plus équilibrée le poids que représente la demande d'asile qui, actuellement, est concentrée dans l'Union européenne, en la faisant partiellement prendre en charge par des pays non membres de l'UE, notamment ceux qui se trouvent à proximité des pays de départ (la « protection régionale »). C'est une tendance que traduit déjà la notion de « pays sûr », pratiquée par de nombreux Etats membres et validée par la directive 2005/85/CE du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres, même si la Commission peine aujourd'hui à en arrêter une liste commune.

Cette idée, qui repose sur un principe de solidarité, n'est d'ailleurs pas mauvaise en soi. Mais, telle qu'elle est mise en œuvre par l'UE, elle semble traduire moins un souci de solidarité qu'une volonté de se défaire de sa responsabilité (*burden shifting*). On

remarque en outre qu'elle est fondée sur un postulat imaginaire, celui de la menace d'invasion : il y aurait nécessité de réagir parce que la pression de la demande d'asile sur l'Europe serait croissante et à terme insupportable. Or le nombre de demandeurs d'asile n'a jamais été aussi bas dans les vingt-cinq Etats membres de l'UE, comme d'ailleurs dans les autres pays industrialisés. En quinze ans, il a chuté de moitié. Parallèlement, la demande augmente dans certains des pays les plus démunis, et l'on sait que l'essentiel des déplacements de population se font dans le sens sud-sud et pas dans le sens sud-nord¹⁹.

On se propose de présenter ici quelques exemples des dispositifs mis en œuvre par l'UE au nom du partage des responsabilités avec des pays tiers, et les problèmes que ce transfert de responsabilité soulève à travers les exemples de la Libye et du Maroc.

1. Externalisation de l'asile : programmes de protection régionaux (PPR) et réinstallation des réfugiés

A la fin de l'année 2004, la Commission européenne décide de financer une étude de faisabilité de l'externalisation des procédures dans les pays du Maghreb, en Libye et en Mauritanie.

Puis, au début de l'année 2005, d'affecter des fonds au « renforcement de capacité de protection et d'accueil sur place », qui, selon M. Frattini, « semble moins coûteux que l'accueil dans les centres de réfugiés installés dans des pays membres de l'UE ». Destinés à « la mise en place d'un régime de protection internationale plus accessible, équitable et efficace, en partenariat avec les pays tiers, et (à) permettre l'accès à la protection au stade le plus précoce », ces programmes entendent, au nom du « partage des responsabilités », améliorer la capacité des pays tiers par lesquels transitent migrants et demandeurs d'asile à assurer aux réfugiés la protection dont ils ont besoin. Après l'Afrique du nord, la Commission envisage de développer cette activité avec l'Afrique des grands lacs et à la frontière orientale de l'UE, notamment en Ukraine, en Moldavie et en Biélorussie. L'idée, officiellement présentée au début du mois de septembre 2005, est d'articuler la mise en place de « zones régionales de protection » à proximité des pays d'où partent les exilés pour qu'ils y trouvent un premier asile, avec des programmes de réinstallation destinés à faire venir, dans un second temps, des contingents négociés de ces réfugiés depuis ces pays de premier accueil vers des pays de l'UE²⁰. Une façon, grâce à un dispositif de filtrage dont on peut craindre que la détention des candidats ne soit une des clefs de voûte, d'adapter les exigences de la convention de Genève sur les réfugiés aux besoins migratoires de l'Europe.

Certes, l'idée d'aider ces pays à progresser sur le terrain du respect des droits des migrants et du droit d'asile, dans le cadre d'une véritable politique de partenariat, n'est pas en soi contestable. L'actualité la rend cependant peu crédible au regard de la tendance marquée de l'UE à limiter de plus en plus l'accès légal à ses frontières, pour les étrangers qui en principe devraient bénéficier du « droit » à les franchir, notamment les réfugiés, ce qui laisse penser que ces efforts sont avant tout destinés à les retenir dans de futures zones « sûres ».

¹⁹ UNHCR, *Number of asylum seekers halved since 2001*, mars 2006.

²⁰ COM (2005) 388 final.

Dans le cadre de ce nouveau partenariat, les pays ciblés pour faire office de « zones d'attente » avant le visa pour l'UE sont pourtant loin d'être « sûrs » au regard des besoins de protection auxquels ils sont censés répondre. Selon l'ONG Human Rights Watch, les autorités ukrainiennes soumettent les demandeurs d'asile et les migrants à des traitements inacceptables et à de nombreuses maltraitances : détention prolongée, violences physiques et verbales, et dans certains cas retour forcé dans le pays d'origine, où ils risquent tortures et persécutions²¹. Quant à la Biélorussie, c'est la présidence de l'Union elle-même qui, récemment, exprimait sa préoccupation à propos des violations répétées des droits de l'homme qui y sont pratiquées²². Et si l'Ukraine et la Moldavie sont des pays partenaires dans le cadre de la PEV, il faut se souvenir que la Biélorussie en est écartée en raison du faible niveau de respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit dans ce pays. Faut-il conclure que ces raisons ne sont pas un obstacle lorsqu'il s'agit du sort des étrangers et des demandeurs d'asile ?

Le décalage entre la réalité et le programme PPR suggère que les pays ciblés n'ont pas été choisis, contrairement à ce qui est prétendu, en fonction de leur aptitude à « permettre l'accès à la protection » des réfugiés, mais à cause de leur position géographique, et partant de leur capacité à jouer le rôle de tampon pour protéger l'Europe des indésirables.

Quant à la réinstallation des réfugiés, qui consiste à transférer depuis leur pays de premier asile des réfugiés vers un Etat d'accueil en vue de leur installation définitive, on s'inquiète pour les mêmes raisons de la voir devenir un des volets du système d'asile européen. Ancien et traditionnel outil du régime mondial de protection des réfugiés, la réinstallation s'inscrit dans le cadre de la solidarité internationale avec les pays de premier asile. Elle n'a pas été conçue pour remplacer l'accueil de demandeurs d'asile arrivés par leurs propres moyens. Pourtant, la place qui est faite aujourd'hui à la réinstallation dans les programmes européens fait redouter qu'elle serve, à terme, à justifier l'adoption de mesures interdisant les arrivées spontanées de demandeurs d'asile. Et qu'elle constitue un des supports de l'externalisation, permettant le tri des réfugiés en fonction des besoins des Etats membres.

2. Clauses et accords de réadmission

Le retour des étrangers en situation irrégulière est l'un des objectifs prioritaires de l'UE en matière de gestion des flux migratoires, et les accords de réadmission peuvent être considérés comme la pierre angulaire de cet objectif. La signature de tels accords, qui obligent les pays partenaires à « reprendre » leurs propres ressortissants et parfois des immigrés d'autres nationalités dans le cas où ceux-ci seraient trouvés en situation

²¹ Human Rights Watch, *Ukraine : des migrants et des demandeurs d'asile régulièrement maltraités*, communiqué de presse, 30 novembre 2005.

²² Déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne concernant la « loi anti-révolutionnaire » en Biélorussie, communiqué de presse, 2 décembre 2005.

irrégulière sur le territoire d'un des Etats membres après avoir transité par leur sol, constitue pour cette raison un enjeu déterminant dans les relations de l'UE avec les pays qu'elle veut associer à sa politique d'immigration. Les pays membres y ont beaucoup recouru pendant la période qui a précédé l'élargissement de 2004 pour inciter les futurs adhérents à sécuriser leurs frontières. De nombreux accords de ce type ont ainsi été passés entre les Etats signataires de la convention de Schengen à partir de 1990 avec les PECO (pays d'Europe centrale et orientale), avant que la Commission ne reçoive mandat pour négocier des accords UE/pays tiers. Le premier du genre, qui concernait la Pologne – devenue depuis membre de l'UE –, s'est soldé en échange par la suppression des visas de tourisme pour les ressortissants de ce pays, puis par la signature d'un accord d'association économique avec l'Union européenne. L'UE a généralisé le système au sud en prévoyant, dans le cadre de l'accord de coopération qui régit ses relations avec les pays de la zone ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique), une clause générale de réadmission des illégaux²³.

Le contenu d'un accord de réadmission UE-Maroc fait l'objet de négociations depuis plusieurs années et semble bloqué par l'exigence de l'UE que le Maroc s'engage à reprendre non seulement des ressortissants en situation irrégulière dans l'un des Etats membres, mais également tous les migrants qui auraient transité par son sol avant d'arriver en Europe.

La méfiance manifestée par ce pays fait écho aux réserves déjà exprimées en 2000 par le Réseau euro-méditerranéen pour les droits de l'homme (REMDH), qui craignait que le principe de la réadmission ne contraigne « les pays tiers à renforcer leur politique des frontières et à adopter des politiques plus strictes en matière de visas, devenant ainsi des zones tampons de l'Europe vis-à-vis des migrants et des demandeurs d'asile ». Le REMDH faisait également part de ses inquiétudes quant au sort des personnes renvoyées en application des accords, du fait du manque d'information sur les normes appliquées par les pays du sud et de l'est de la Méditerranée pour la protection des réfugiés²⁴. Six ans plus tard, ces réserves et ces inquiétudes n'ont pas été levées. Pourtant, lorsque l'Espagne, pour faire face à l'afflux d'arrivées aux Canaries, décide de mettre en urgence en place un « plan Afrique », c'est avec l'objectif prioritaire de négocier des accords de réadmission des illégaux avec six nouveaux pays (Sénégal, Gambie, Cap Vert, Guinée Bissau, Guinée et Niger).

3. L'exemple libyen

Le cas de la Libye illustre bien les enjeux de la « dimension externe de la politique d'asile et d'immigration ». Ce pays n'entretient sur le plan politique pratiquement aucune relation contractuelle avec l'Union européenne. Même si elle a acquis en 1999 le statut d'observateur dans le processus de Barcelone, la Libye n'en fait pas partie²⁵,

²³ Accord UE-ACP de Cotonou, juin 2000.

²⁴ Plan d'action du REMDH adopté lors de sa quatrième assemblée générale, novembre 2000.

²⁵ Voir à ce sujet le compte-rendu fait par Hélène Flautre, députée européenne et présidente de la sous-commission Droits de l'homme du Parlement européen, au retour d'une mission en Libye du 17 au 20 avril 2005.

pas plus qu'elle n'est dans la liste des pays visés par la politique européenne de voisinage, puisque l'adhésion au processus de Barcelone constitue à cet égard un préalable. L'Union européenne ne dispose donc d'aucune base formelle pour engager avec la Libye un partenariat sur les questions migratoires. Pourtant, la position stratégique de la Libye dans les trajectoires des migrants impliquait visiblement que l'UE passât outre cette absence totale de cadre de discussion.

En avril 2003, puis en 2004, des missions étaient organisées par la Commission européenne pour évaluer la bonne volonté des autorités libyennes à coopérer sur les questions d'immigration illégale. Dans son rapport de 2004, la Commission note que les violations des droits de l'homme sont flagrantes ; qu'elle n'a pu obtenir aucune information ni donnée concrète quant aux procédures régissant les expulsions d'étrangers, dont elle a seulement appris qu'elles sont généralement collectives et se déroulent vers les pays d'origine sans examen de la situation personnelle de chaque détenu. Elle ajoute que le pays, qui considère qu'il n'accueille que des migrants économiques qui viennent en Libye pour gagner de l'argent et rentrer ensuite chez eux, n'a pas l'intention d'introduire une politique de distinction légale et formelle entre les demandeurs d'asile et les migrants économiques de peur de créer un « appel d'air », alors même que dans ses visites de camps (la Libye compte au moins une vingtaine de centres fermés d'étrangers) la mission a rencontré des personnes en quête de protection internationale, voire déjà reconnues réfugiés par le HCR dans d'autres pays. Elle rappelle que la Libye n'est pas signataire de la convention de Genève sur les réfugiés, qu'il n'y a aucun accord de coopération entre la Libye et le HCR, que le bureau du HCR à Tripoli n'a aucun statut officiel, et que par conséquent aucune protection internationale des réfugiés n'est assurée dans le pays.

Ces informations recourent celles de nombreux observateurs : pour le HCR, la Libye ne peut être considérée comme un pays sûr pour les demandeurs d'asile. Amnesty International a confirmé qu'il n'existe en Libye aucune garantie concernant les droits des réfugiés. De son côté, le Parlement européen a adopté une résolution dans laquelle il condamne fermement les renvois de migrants pratiqués à plusieurs reprises en 2004 et 2005 par les autorités italiennes vers la Libye, estimant que ce pays pratique « l'arrestation arbitraire, la détention et l'expulsion » et se disant « préoccupé par le traitement et les conditions de vie déplorables des personnes détenues dans les camps en Libye et les récents rapatriements massifs d'étrangers de la Libye vers leur pays d'origine dans des conditions qui n'assurent ni leur dignité ni leur survie »²⁶. Plusieurs missions parlementaires ont confirmé cette analyse. Plus de vingt ONG qui défendent, dans différents pays d'Europe et au Maroc, les droits des migrants et des demandeurs d'asile, ont demandé à l'Union européenne « de surseoir à toute décision de coopération européenne et bilatérale en matière d'immigration avec la Libye », ajoutant que « la ratification et la mise en œuvre des conventions internationales garantissant la protection des droits humains telles que la convention de Genève [...] sont un préalable indispensable ».

Ces multiples mises en garde n'ont pas empêché l'Union européenne de s'engager en 2005 dans ce qu'elle appelle une « stratégie de long terme » avec Tripoli pour lutter

²⁶ Résolution du Parlement européen sur Lampedusa, 14 avril 2005.

contre l'immigration illégale depuis les côtes libyennes vers les siennes, comportant l'association de garde-frontières et de policiers libyens à des patrouilles européennes en mer et la mise en place d'un groupe de travail chargé de mettre au point « un plan d'action conjoint pour le sauvetage en mer » d'embarcations transportant des immigrés clandestins. Qu'en sera-t-il du sort des personnes qui, à bord de ces embarcations, auraient besoin de protection ? Qu'en sera-t-il du traitement des migrants sans papiers qui seront refoulés en Libye, quant on sait les conditions dans lesquelles ils ont détenus, raflés, déportés ? Autant de questions pour lesquelles les réponses rassurantes du commissaire Frattini ne sont pas très convaincantes.

C'est pourtant avec satisfaction que la Commission se félicitait, dans sa communication de décembre 2005 sur les priorités d'action en vue de relever les défis liés aux migrations²⁷, des « avancées significatives sur le plan des relations entre l'UE et la Libye » et annonçait l'adoption d'un plan d'action UE-Libye contre l'immigration clandestine. On suppose que c'est dans ce cadre que, la protection des côtes pour empêcher les migrants de quitter la Libye ne suffisant pas, l'UE pourrait s'employer maintenant à les empêcher d'arriver en Libye. Dans un rapport présenté au début du mois de mars 2006, l'eurodéputé maltais Simon Busuttil demande que soit intensifiée la coopération avec la Libye pour l'aider à gérer les immigrés concentrés au sud du pays, notant que les immigrés venus d'Afrique subsaharienne sont très nombreux parce que la Libye n'exige pas d'eux de visas. On peut donc s'attendre donc à ce que de nouveaux verrous soient posés toujours plus au sud, au risque de jeter les migrants sur des routes encore plus dangereuses.

4. L'exemple du Maroc

Pendant des années, le Maroc a constitué le point de passage privilégié pour les migrants en transit vers l'Espagne puis le reste de l'Union européenne. Le système intégré de vigilance extérieure (SIVE) mis en place le long des côtes espagnoles, incluant des patrouilles mixtes hispano-marocaines, et le renforcement des protections autour des enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla au nord du Maroc (avec des murs de 6 mètres), qui rendent plus difficile l'accès à l'Europe, ont depuis 2003-2004 stoppé provisoirement une population de migrants principalement subsahariens en attente de l'opportunité de passer. Entre les mois d'août et octobre 2005, près d'une vingtaine de personnes ont trouvé la mort, à la suite de la répression exercée par les policiers marocains qui tentaient d'empêcher un groupe de plusieurs centaines de migrants de franchir les murs. Dans les jours qui ont suivi, la rafle et la déportation de centaines de personnes ont été organisées, soit vers leurs pays d'origine, soit vers la frontière sud du pays. Parallèlement, un groupe de 73 migrants africains étaient renvoyés d'Espagne vers le Maroc sur la base d'un accord de réadmission entre les deux pays. Dans les deux cas, le principe de non refoulement n'a pas été respecté, qui interdit à un Etat signataire de la Convention de Genève – c'est le cas du Maroc – de renvoyer un étranger avant que celui-ci ait pu faire entendre son éventuelle demande de protection

²⁷ COM(2005) 621 final

internationale. Par ailleurs, des demandeurs d'asile et peut-être des personnes reconnues réfugiées ont été victimes de ces rafles et de ces déportations.

Le sort réservé aux demandeurs d'asile au Maroc est d'autant plus préoccupant que le HCR, qui y a récemment renforcé sa présence, est loin d'y avoir les mains libres. Ses représentants ne sont pas autorisés à se rendre dans les endroits où se trouvent les demandeurs d'asile, et ceux-ci rencontrent d'extrêmes difficultés pour se déplacer, en raison de la loi sur les étrangers. Le sort des réfugiés statutaires au Maroc n'est guère plus favorable. Aucun dispositif d'intégration n'est prévu pour eux, ils vivent dans des conditions très précaires. En septembre 2004, 1 M€ a été octroyé au HCR pour « accroître la capacité des pays de transit nord-africains à intercepter eux-mêmes les demandeurs d'asile et les migrants »²⁸. L'objectif, pour le HCR, est d'aider des pays à développer un système d'asile national, à former les fonctionnaires et à soutenir les ONG. Force est de constater qu'un an plus tard ces objectifs étaient loin d'être réalisés au Maroc, qui demeure à ce jour, au regard des principes qui engagent l'UE (Convention de Genève sur les réfugiés, Convention européenne des droits de l'homme) un pays non sûr pour les migrants comme pour les demandeurs d'asile, ainsi l'ont démontré les événements de l'automne 2005²⁹.

En voulant reporter sur le Maroc, notamment au travers de l'accord de réadmission qu'elle négocie avec lui, la gestion des flux migratoires qu'elle va rediriger vers ce pays, l'UE prend le risque d'exposer les migrants qu'elle refoule à des traitements non conformes aux droits humains.

S'agissant d'éventuels demandeurs d'asile, elle fait peser sur un pays qui ne dispose pas encore d'un système d'asile national et qui, à ce jour, ne respecte pas les droits des personnes en attente de protection une charge disproportionnée en mettant en jeu la sécurité des requérants.

IV CONCLUSION

L'exemple marocain est caractéristique des dangers que peut contenir aujourd'hui la dimension externe de la politique d'immigration et d'asile de l'Union européenne. A son égard, on peut formuler deux critiques principales, qui reflètent les différents aspects de ce bilan. Eurocentrée, la coopération de l'UE avec ses voisins pour le succès de la politique de contrôle des frontières tient moins compte des intérêts réciproques du partenariat que de ses propres objectifs. On voit qu'elle privilégie dans ses alliances le critère géographique au détriment du respect des droits fondamentaux, ce qui l'amène à traiter avec la Libye et à vouloir le faire avec la Biélorussie. Elle est par ailleurs

²⁸ Compte-rendu de la réunion informelle du Conseil JAI, 3 octobre 2004

²⁹ Voir notamment : **AFVIC, Cimade**, *Refoulements et expulsions massives de migrants et demandeurs d'asile*, récit d'une mission **du 7 au 9 octobre 2005** ; **MSF**, *Violence et immigration : rapport sur l'immigration subsaharienne au Maroc*, septembre 2005

fondée sur une aide conditionnelle, dont l'octroi dépend de la bonne volonté des Etats avec lesquels elle traite à collaborer à ses objectifs. Les priorités dégagées par la Commission européenne en novembre 2005, qui doivent servir de guide pour le dialogue euro-africain, traduisent encore cette double tendance. En 2000, la Commission européenne plaidait pour la mobilité comme facteur de développement : « *The partnership approach should provide a framework for dealing flexibility with new trends in migration which are now developing in the world, with the concept of migration as a pattern of mobility which encourages migrants to maintain and develop their links with their countries of origin.* » On peut craindre que les solutions préconisées aujourd'hui, qui consistent à reporter toujours plus loin les frontières de l'Union en retenant l'immigration à la source, ne soient pas à la hauteur des défis et contribuent à créer une zone d'exclusion à sa périphérie. L'image n'est pas exagérée, comme en atteste l'émergence depuis quelques mois dans le discours officiel, relayé par la presse, du concept d'« émigration clandestine » pour désigner ce qui relève, éventuellement, de « l'immigration clandestine », et plutôt du simple fait de prendre la route pour quitter son pays³⁰. Or ni ce concept ni les pratiques qu'il prétend autoriser (lutter contre « l'émigration clandestine ») n'ont de légitimité au regard de la Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 13, 2°) selon laquelle : « Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays. », confirmée par plusieurs textes internationaux à portée contraignante, dont le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966. En désignant l'émigrant comme un criminel, la formule entérine l'idée qu'il serait normal d'assigner à résidence une grande partie de la population d'Afrique, celle à qui la généralisation des visas imposés pour l'entrée dans les pays développés interdirait toute perspective « légale » de déplacement hors de son pays.

Tout se passe comme si l'Union ne voulait pas appliquer aux pays tiers les enseignements qu'elle tire de sa propre expérience. L'exemple de Malte est à cet égard éclairant. Il est notoire que la perspective de l'élargissement, avec la pression qui pesait sur les pays candidats à l'UE en matière de sécurisation de leurs frontières extérieures, a conduit ce pays très exposé aux arrivées de migrants par voie maritime à mettre en place à l'égard des migrants et des demandeurs d'asile des dispositifs attentatoires aux droits de l'homme, notamment par leur détention systématique et prolongée dans des camps, dans des conditions qualifiées par le Parlement dans sa Résolution sur la situation des camps de réfugiés à Malte adoptée en avril 2006 de « bien en deçà des normes internationalement reconnues ». Une des recommandations de cette résolution est de remettre en cause le principe du règlement (CE) n° 343/2003 (Dublin II) qui fait peser « une charge insupportable sur les pays au sud et à l'est de l'UE », en vue d'instaurer un mécanisme équitable de répartition des responsabilités dans les Etats membres. Pourtant, l'Union entérine, dans le cadre de sa politique extérieure, un mécanisme tout aussi inéquitable qui place les pays du nord de l'Afrique dans la situation jugée insupportable pour Malte : en exerçant une pression pour que des pays tiers prennent en charge les demandeurs d'asile qui transitent par leur sol, elle

³⁰ Un communiqué de la Conférence des ministres de l'intérieur de la Méditerranée occidentale (CIMO), qui s'est tenue à Nice les 11 et 12 mai 2006 salue « les efforts des pays de la rive sud de la Méditerranée pour contenir l'émigration illégale vers l'Europe ». Pour leur part les autorités sénégalaises ont annoncé qu'elles ont procédé sur leur propre territoire à l'arrestation de plus de 1 500 « candidats à l'émigration clandestine » qui s'apprêtaient à rejoindre les Canaries en pirogue.

prend le risque que ceux-ci soient maltraités, voire enfermés dans des camps comme il en existe déjà en Libye. S'agissant de la détention administrative de migrants et de demandeurs d'asile, on note d'ailleurs que parmi les quinze mesures arrêtées conjointement par le gouvernement espagnol et la Commission européenne à la fin du mois de mai 2006 pour faire face aux débarquements massifs aux îles Canaries, l'une d'entre elles concerne l'installation de centres « d'accueil » dans les pays de transit, à l'image de celui qui a été ouvert en urgence et dont la gestion est assurée par des agents espagnols en Mauritanie.

Au cours des années 1960, l'Europe en construction avait su mettre en œuvre une réelle politique de coopération avec les pays du voisinage (Turquie, Maghreb), concrétisée par des accords d'associations et de coopération visant à apporter à leurs ressortissants des avantages (en matière de circulation, de travail, de droits sociaux) et, à terme, à leur garantir une prospérité propre à diminuer les facteurs d'émigration contrainte. Depuis les années 1990 la coopération est progressivement devenue un outil de négociation, voire de chantage, pour mettre les pays tiers au service de la politique migratoire de l'UE. Le virage a été pris au sommet européen de Séville, en juin 2002, au cours duquel la présidence espagnole proposait de sanctionner, par la diminution de l'aide au développement, les pays tiers qui refuseraient de collaborer à cet objectif. Si l'initiative a été officiellement rejetée par les chefs d'Etat et de gouvernement, c'est pourtant bien dans une logique de « donnant-donnant » que s'inscrivent les programmes d'assistance aux pays tiers pour la gestion des migrations proposés depuis cette date par la Commission européenne. Il est encore temps d'infléchir cette tendance, en plaçant le respect des droits fondamentaux au centre des relations entre l'Union et ses voisins.

RECOMMANDATIONS

1. Placer le respect des droits fondamentaux au centre des relations entre l'Union et ses voisins

Le respect des droits fondamentaux et des engagements internationaux des Etats membres en matière de droits humains ne doit pas être limité à un simple rappel de principe dans les accords passés entre l'UE et les pays tiers, souvent démenti dans la pratique, notamment dans le cadre des mesures opérationnelles.

De la même façon qu'il existe une « clause migratoire » dans les accords passés entre l'UE et ses partenaires,

- le Parlement devrait veiller à ce que le respect des droits fondamentaux constitue une condition préalable à tout programme engagé par l'UE dans un pays tiers et à toute mesure opérationnelle liée à la lutte contre l'immigration illégale.

Accords de réadmission

C'est particulièrement vrai pour ce qui concerne les accords de réadmission, présentés comme un outil indispensable dans toutes les relations de l'UE avec ses partenaires, y compris dans le cadre de la politique de voisinage. Or un accord de réadmission peut entraîner la violation des droits fondamentaux des étrangers renvoyés, soit directement dans le premier pays de renvoi, soit dans un autre pays par le biais de renvois « en cascade », sans que la responsabilité de l'UE ne soit engagée.

A défaut de pouvoir intervenir dans le processus de négociation des accords de réadmission passés par l'UE, le Parlement devrait :

- exiger l'instauration d'une procédure de suivi de l'exécution des accords de réadmission au regard du respect des droits des étrangers renvoyés, et

- étudier les possibilités de recours effectif ouvertes à eux en cas de violation de leurs droits à la suite d'un renvoi.

Détention

De nombreux textes internationaux encadrent étroitement l'enfermement administratif des étrangers en prévoyant notamment que toutes les personnes privées de leur liberté doivent être traitées avec humanité et dans le respect de leur dignité. Les contraintes sont encore plus strictes lorsque la détention concerne des demandeurs d'asile. Les missions menées en 2005 et 2006 par la commission LIBE en Italie, à Malte, en Espagne et en France ont fait apparaître que ces règles sont loin d'être respectées dans tous les Etats membres. Pour prolonger cette enquête en intégrant la dimension externe de la politique d'immigration et d'asile de l'UE,

- des missions parlementaires devraient être régulièrement conduites dans les lieux de détention d'étrangers situés hors du territoire de l'UE, qu'il s'agisse de centres gérés par les autorités de pays tiers dans le cadre de leur collaboration à la politique de

contrôle des frontières de l'Union (exemple en Libye) ou de centres directement administrés par des fonctionnaires d'Etats membres (exemple en Mauritanie).

2. Veiller au respect absolu du droit d'asile

Programmes de protection régionaux

Les programmes de protection régionaux ne devraient pas être envisagés sans la garantie préalable que les droits des demandeurs d'asile et ceux des réfugiés sont parfaitement respectés dans les pays ciblés, ce qui n'est pas le cas de certains des pays choisis par la Commission européenne pour le lancement de programmes pilotes, comme la Biélorussie ou l'Ukraine. Cette exigence devrait exclure a priori les pays qui ne sont pas signataires de la Convention de Genève sur les réfugiés, ainsi que ceux qui, bien qu'ils en soient signataires, ne manifestent notoirement pas la capacité ou la volonté d'en respecter les principes. Elle devrait aussi conduire à écarter les pays où la violation des droits humains ou les manquements aux principes démocratiques sont connus et répétés.

Le Parlement devrait mettre à profit le bilan annuel qu'il fait de la situation des droits de l'homme dans le monde pour identifier les pays avec lesquels la coopération sur les questions migratoires et d'asile ne peut être envisagée sans mettre en danger le respect des droits fondamentaux.

Réinstallation des réfugiés

Articulée avec les programmes de protection régionaux, la réinstallation des réfugiés ne doit en aucun cas constituer une alternative à l'accueil de la demande d'asile dite « spontanée », comme c'est par exemple le cas en Australie.

le Parlement doit veiller à ce que dans les discussions sur un régime d'asile européen, la réinstallation des réfugiés reste toujours un outil complémentaire de la protection par rapport à l'accueil des demandeurs d'asile sur le territoire des Etats membres.

Extension hors de l'UE du mécanisme de « Dublin »

A travers l'application combinée des accords de réadmission et du concept de « pays sûr », les Etats membres peuvent renvoyer des étrangers dans un pays tiers sans avoir procédé à leur éventuelle demande d'asile au motif qu'ils auraient pu trouver protection dans ce pays. Un mécanisme qui peut non seulement faire courir des risques aux demandeurs d'asile, mais aussi faire peser une charge excessive sur les pays de transit. En appliquant le même raisonnement que celui qu'il a développé dans sa résolution d'avril 2006 sur la situation des camps de réfugiés à Malte,

le Parlement devrait, au nom de la solidarité entre Etats partenaires, identifier les moyens de s'opposer au transfert de responsabilité de l'UE au regard des demandeurs d'asile vers des pays tiers souvent démunis, tant sur le plan matériel et logistique que sur celui des capacités d'intégration des réfugiés.

3. Instaurer des relations équitables entre l'UE et ses partenaires

Convention ONU sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille

Les rapports qu'entretient l'UE avec les pays tiers sur les questions migratoires sont marqués par la prééminence accordée aux intérêts de l'Union, auxquels les partenaires n'ont souvent d'autre issue que de se plier. Pour compenser le déséquilibre de cette relation,

le Parlement devrait soutenir les nombreuses initiatives qui tendent à faire ratifier par l'UE la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003, qui à ce jour n'a été signée par aucun Etat industrialisé.

Une telle ratification contribuerait à témoigner de la volonté de l'UE d'établir avec les pays d'émigration des rapports fondés sur l'intérêt réciproque des deux parties.

Politique de voisinage

Pour une large part le Parlement a été à l'écart des négociations concernant la mise en œuvre de la politique de voisinage. Encore aujourd'hui il est seulement prévu qu'il est « informé » de ses développements. L'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne (APEM) n'est pas plus impliquée, alors même que la PEV s'inscrit, pour la région méditerranéenne, dans le prolongement du processus de Barcelone dont elle est l'instrument politique. Le Parlement est en revanche appelé à exercer son contrôle sur l'instrument financier de la PEV (IEVP). Dans ce cadre,

le Parlement devrait accorder une vigilance particulière aux propositions de financement dans le cadre de la JAI et veiller au respect d'un principe de conditionnalité des droits humains dans toutes les décisions dans les domaines de la migration, de l'asile et du contrôle des frontières.

Coordonner l'action du Parlement

Afin de faire face au défi que représente aujourd'hui, pour une appréhension globale des questions migratoires, l'étroite interaction entre la politique étrangère et la politique de coopération de l'Union et ce qui relève de la politique d'asile et d'immigration dans le cadre de la JAI,

il est indispensable de renforcer les liens qui existent déjà entre les différentes commissions parlementaires, notamment celles des Libertés civiles, justice et affaires intérieures, du Développement, des Affaires étrangères et des Droits de l'homme, par la création de groupes de travail transversaux.