

L'approche de l'Union européenne sur les migrations en Méditerranée¹

Cette étude a été réalisée pour le département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles, à la demande de la commission LIBE. Elle examine l'approche de l'Union sur les migrations en Méditerranée, en se penchant sur des événements allant de la crise des réfugiés à la pandémie de COVID-19 et en évaluant les effets que ces événements ont eu sur l'élaboration, la mise en œuvre et la réforme des politiques de l'Union sur l'asile, la migration et le contrôle des frontières extérieures. Cette étude comprend un examen de l'état des lieux de la législation européenne concernée et de sa mise en œuvre, une évaluation de la situation en Méditerranée et une analyse approfondie de la dimension extérieure de ce sujet, axée sur la coopération avec des pays tiers (la Turquie, la Lybie et le Niger). Elle comprend également des éléments sur les droits de l'homme et les droits des réfugiés, ainsi qu'une analyse des conséquences de l'allocation de fonds au titre du fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique et de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie. Le principal objectif de cette étude est de vérifier si la législation européenne et internationale a correctement été appliquée, compte tenu de l'augmentation des allégations de violations des droits de l'homme, de criminalisation injustifiée et de complicité de l'Union dans des crimes atroces commis envers les migrants en mer, ainsi qu'à l'encontre de ceux qui sont bloqués en Lybie ou retenus au Niger et en Turquie. Le rôle des agences de l'Union (l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), et le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)) est également examiné, tout comme les initiatives bilatérales et multilatérales des États membres. Le principe de solidarité est pris en compte, en tant que préoccupation horizontale.

Le chapitre 2 dresse un état des lieux de la législation européenne en matière de migration, d'asile et de retour, en accordant une attention particulière aux défauts de mise en œuvre et aux leçons ayant pu être tirées jusqu'à présent. Il conclut qu'une véritable réglementation commune doit encore être mise en place, en particulier en matière d'asile, car des disparités persistent en ce qui concerne la gestion des plaintes et les conditions matérielles d'accueil au sein des États membres, tandis que les voies d'accès légales à l'asile n'ont pas encore été harmonisées. Le cadre juridique de l'Union en matière de migration reste également incomplet. En effet, de nombreuses catégories de travailleurs ressortissants de pays tiers ne bénéficient pas des acquis de l'Union. Le nouveau pacte sur la migration et l'asile met de nombreuses propositions controversées à l'ordre du jour. Dans le domaine de la migration légale, les systèmes nationaux coexistent avec ceux de l'Union, ce qui nuit à l'uniformité et à la sécurité juridique. En outre, la mobilité au sein de l'Union reste généralement impossible pour les ressortissants de pays tiers. En ce qui concerne la politique d'asile, les bases du système de Dublin sont maintenues, tandis que les procédures prévues à la frontière risquent de surcharger les États membres aux frontières extérieures de l'Union et d'entraver l'accès à la protection.

¹ Version intégrale de l'étude en anglais: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/621934/IPOL_STU\(2020\)621934_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/621934/IPOL_STU(2020)621934_EN.pdf)



Le chapitre 3 propose une vue d’ensemble des frontières extérieures de l’Union, en évaluant les tendances en matière de franchissement des frontières et de demande d’asile au moyen de données statistiques et quantitatives. Il évalue l’évolution du rôle des agences de l’Union, en ce qui concerne les pratiques de mise en œuvre conjointe, la coordination de la coopération des États membres et l’émergence de nouvelles fonctions de surveillance, en tenant compte de l’incidence du principe de solidarité et de l’effet de la COVID-19 dans les réponses de l’Union et des États membres. Il conclut que malgré une baisse significative des demandes d’asile et des arrivées depuis 2015, les réponses et discours de crise perdurent. La solidarité reste encore dictée par l’urgence et n’est pas structurellement intégrée dans les politiques communes de l’Union, tandis que l’approche de la Commission dans le nouveau pacte sur la migration et l’asile ne semble pas être en mesure de mettre un terme aux tensions actuelles. L’élargissement des compétences de Frontex et de l’EASO a entraîné des changements significatifs dans les modes de mise en œuvre des mesures d’asile et de contrôle des frontières extérieures, soulevant des questions relatives à l’indépendance, aux pouvoirs exécutifs, à la responsabilité et au respect des droits fondamentaux. Ces problématiques n’ont pas reçu de réponse adéquate et ont été accentuées par l’épidémie de COVID-19.

Le chapitre 4 se penche sur les capacités de recherche et de sauvetage en Méditerranée, notamment sur les opérations conjointes *Poséidon* et *Themis* et les missions EUNAVFOR MED *Sophia* et *IRINI*. Il présente les obligations prévues par la loi internationale en matière de recherche et de sauvetage et les dispositions équivalentes du droit de l’Union, puis évalue dans quelle mesure la recherche et le sauvetage peuvent représenter un facteur d’attraction en ce qui concerne les migrations irrégulières et conclut qu’il n’y a aucune preuve d’un tel effet. Il se penche sur le devoir d’assistance et de celui d’assurer un débarquement en «lieu sûr», considérant que les obligations en matière de droits de l’homme doivent être prises en compte dans ce contexte. En outre, il examine les allégations de violations des droits de l’homme, en accordant une attention particulière à la contribution précise des acteurs de l’Union et en évaluant l’incompatibilité de leurs actions avec la réglementation concernée. Enfin, il évalue la faisabilité des options en ce qui concerne la création d’un mécanisme de débarquement qui respecte les exigences du droit de l’Union et du droit international, en menant une analyse détaillée des propositions dans le cadre du nouveau pacte sur la migration et l’asile et en révélant les lacunes du plan de la Commission, qui risquent de cimenter les mauvaises pratiques actuelles, au lieu d’engendrer une approche européenne intégrée de la capacité de recherche et de sauvetage.

Le chapitre 5 porte sur la criminalisation de l’assistance humanitaire apportée aux migrants en situation irrégulière, particulièrement à ceux qui arrivent par bateau. Il fait le point sur les études précédemment réalisées sur ce sujet, dresse un bilan de son évolution et examine les répercussions sociales de la criminalisation sur les sauveteurs, les secouristes et le grand public. Il adopte une vision large du sujet, en évoquant en outre les condamnations et autres mesures restrictives qui limitent la capacité des organisations de la société civile à porter secours aux migrants. Il montre que ce sujet reste une problématique politique majeure à laquelle la Commission ne peut pas ou ne veut pas remédier et dénonce les lacunes des orientations de la Commission sur la directive sur l’aide à l’entrée et au séjour irréguliers ainsi que les difficultés rencontrées par les ONG de recherche et sauvetage dans leurs activités quotidiennes, mettant en évidence la nécessité d’effectuer une réforme législative et de mettre en place un mécanisme de surveillance et de recours efficace qui protège les organisations de la société civile en tant que défenseurs des droits de l’homme.

Le chapitre 6 s’intéresse à la dimension extérieure de la politique de l’Union en matière de migration et de frontières et plus particulièrement à la coopération avec les pays tiers, qui joue un rôle crucial dans le nouveau pacte sur la migration et l’asile. Il évalue le cadre général de cette question, en dressant la liste des priorités de l’Union, ainsi que de ses principales stratégies et de leurs effets. Il examine en outre l’incidence des formes existantes et émergentes de coopération, dont le soutien financier, sur les droits de l’homme. Enfin, il conclut que les instruments informels et non contraignants affaiblissent la force exécutoire des obligations juridiques, réduisent la responsabilité démocratique et, en règle générale, portent atteinte à l’état de droit, et notamment aux droits à une protection juridictionnelle effective et à une bonne administration, ainsi qu’à l’équilibre

institutionnel, en affaiblissant les compétences du Parlement européen et son autorité budgétaire. L'analyse repose sur trois études de cas: la déclaration UE-Turquie; la coopération avec la Libye; et l'engagement de l'Union avec le Niger, qui révèle l'importance excessive donnée à la lutte contre la migration irrégulière. Les droits de l'homme ne sont pas suffisamment considérés (article 205 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) et article 51 du cadre commun de référence) tout comme les objectifs de la politique de développement (article 208 du traité FUE) et de l'aide humanitaire (article 214 du traité FUE), ce qui risque de nuire à la cohérence de la politique étrangère et de susciter la méfiance des partenaires extérieurs, réduisant en définitive la capacité de l'Union à s'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière.

Le chapitre 7 synthétise les conclusions auxquelles cette étude est parvenue et propose 45 recommandations portant sur: 1) le statu quo; 2) les négociations en cours; 3) les initiatives à venir; 4) les litiges; et 5) le contrôle budgétaire. La principale recommandation est la suivante: le Parlement européen doit se montrer vigilant sur la manière dont la législation et la politique de l'Union en matière d'asile, de migration et de frontières sont appliquées, mises en œuvre et réformées, afin de s'assurer que les obligations de droit primaire (en particulier les droits fondamentaux) sont remplies, que l'équilibre institutionnel et la répartition des compétences sont respectés, que des mécanismes de surveillance et de responsabilité suffisants sont mis en place (en réservant un rôle spécifique au Parlement) et que ni l'épidémie de COVID-19 ni la coopération avec les pays tiers ne servent de prétexte pour remettre en question les protections de base. Dans cette optique, les propositions du nouveau pacte sur la migration et l'asile doivent être révisées, afin de respecter entièrement les droits fondamentaux et le principe de solidarité; il convient de mettre en place un contrôle indépendant des activités de recherche et de sauvetage et des opérations d'interdiction en Méditerranée ainsi que des mesures de criminalisation; des capacités permanentes et suffisantes de recherche et de sauvetage doivent être déployées par l'Union ou les États membres afin de grossir les rangs des navires privés et de ceux affrétés par les ONG; l'assistance humanitaire doit être dépénalisée dans son intégralité et sans ambiguïté; toutes les actions extérieures de l'Union ayant une incidence sur les migrations, y compris le financement, devraient respecter un «régime de conformité complet» couvrant l'ensemble du cycle d'élaboration, de mise en œuvre et de révision, l'évaluation des risques, le suivi, la réalisation de rapports, l'évaluation et les clauses de suspension relatives aux droits de l'homme, à l'exception de la conditionnalité de la gestion des migrations; le Parlement devrait faire pleinement usage de ses pouvoirs budgétaires et de recours pour garantir le respect de la réglementation concernée.

Clause de non-responsabilité et droits d'auteur Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de Parlement européen et transmission d'un exemplaire à celui-ci. © Union européenne, Juillet 2021

Image de couverture utilisée sous licence d'Adobe Stock.com

Auteurs externes: Violeta MORENO-LAX, Jennifer ALLSOPP, Evangelia (Lilian) TSOURDI ; Philippe DE BRUYCKER, Andreina DE LEO

Administrateur de recherche responsable: Marion SCHMID-DRÜNER

Assistant de rédaction: Monika Laura LAZARUK

Contact: poldep-citizens@europarl.europa.eu

Ce document est disponible en ligne à l'adresse suivante: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses

PE 694.413

Print ISBN 978-92-846-8289-8 | doi: 10.2861/581356 | QA-09-21-240-FR-C

PDF ISBN 978-92-846-8288-1 | doi: 10.2861/090 | QA-09-21-240-FR-N