MANUEL

[DE FORMATION]

FRONTEX

[EXIT]

CAMPAGNE

TABLE DES MATIÈRES

[PARTIE 1]
LA CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE MIGRATOIRE DE FERMETURE 4

1.1. LA RÉALITÉ DES MIGRATIONS INTERNATIONALES 5

1.1.1. PRÉCAUTIONS SÉMANTIQUES 5

1.1.2. POURQUOI MIGRE-T-ON ? 6

1.1.3. UNE MOBILITÉ SUD-NORD MINORITAIRE 7

1.2. LES POLITIQUES MIGRATOIRES EUROPÉENNES ET LE FANTASME DE L'ÉTANCHÉITÉ 12

1.2.1. LA CONSTRUCTION DE L'EUROPE FORTERESSE 12

1.2.2. 2011 : UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA MOBILITÉ ? 15

1.2.3. UNE EUROPE DE L'ASILE ? 18

[PARTIE 2]
LES ENJEUX EN TERMES DE DROITS HUMAINS 20

2.1. QUEL CADRE LÉGAL POUR LA PROTECTION DES MIGRANTS ? 21

2.1.1. UNE MOBILITÉ PROTÉGÉE 21

2.1.2. LES AUTRES TEXTES INTERNATIONAUX 22

2.2. CONSÉQUENCES DES POLITIQUES EUROPÉENNES EN TERMES DE DROITS HUMAINS 24

2.2.1. SITUATION DES MIGRANTS EN TRANSIT : LE CAS DU MAROC 24

2.2.2. EN MÉDITERRANÉE 25

2.2.3. AFRIQUE SUBSAHARIENNE 26

2.2.4. GRÈCE ET TURQUIE 27

[PARTIE 3]
L'AGENCE FRONTEX ET LES DROITS FONDAMENTAUX DES MIGRANTS 30

3.1. L'AGENCE FRONTEX 31

3.1.1. CRÉATION ET MANDAT 31

3.1.2. MOYENS FINANCIERS, HUMAINS ET TECHNOLOGIQUES 32

3.1.3. ACCORDS FRONTEX / HCR 34

3.2. COMPATIBILITÉ DE FRONTEX AVEC LES DROITS FONDAMENTAUX ? 35

3.2.1. UNE RESPONSABILITÉ DILUÉE 36

3.2.2. DROIT D'ASILE ET DROIT DE QUITTER TOUT PAYS : QUELLES GARANTIES ? 36

3.2.3. RISQUES DE TRAITEMENTS INHUMAINS ET DÉGRADANTS 37

3.2.4. COOPÉRATION AVEC LES ÉTATS TIERS 38

3.2.5. DROIT À LA PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES ET DISCRIMINATION 39

AVEC LE SOUTIEN DE OPEN SOCIETY FOUNDATIONS

[PARTIE 1]

LA CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE MIGRATOIRE DE FERMETURE

1.1. LA RÉALITÉ DES MIGRATIONS INTERNATIONALES

1.1.1. PRÉCAUTIONS SÉMANTIQUES

Le terme "migrant" doit être utilisé avec précaution, car il n'est dénué ni d'idéologie, ni d'ambiguïté. Il arrive qu'il serve à opérer un tri entre les personnes qui quittent leur pays selon les causes supposées de leur départ. Les "migrants" feraient ce choix pour des raisons économiques, quand les réfugiés ou les demandeurs d'asile y seraient forcés pour des motifs politiques. Or les contraintes économiques et politiques se confondent souvent, et la distinction entre différentes catégories de "migrants" est généralement arbitraire.

S'il n'existe, au niveau international, aucune définition juridique du concept de "migrant", les définitions suivantes recueillent un relatif consensus.

Migrant international : Toute personne qui vit de façon temporaire ou permanente dans un pays dans lequel il n'est pas né et qui a acquis d'importants liens sociaux avec ce pays [UNESCO]. A des fins statistiques, les Nations Unies proposent de distinguer le "migrant à long terme" (personne s'installant dans un pays autre que son pays de résidence habituelle pour une période d'au moins douze mois) du "migrant temporaire".

Travailleur migrant : Personne qui va exercer, exerce ou a exercé une activité rémunérée dans un État dont elle n'est pas ressortissante [Convention internationale des Nations-Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles].

Réfugié : Au sens de la Convention de Genève de 1951, est éligible au statut de réfugié toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut, ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays. Il existe aussi une acception non juridique de la notion de réfugié, qui désigne toute personne contrainte à quitter son pays d'origine et ne pouvant y rentrer.

Demandeur d'asile : Personne qui a quitté son pays d'origine et souhaite obtenir le statut de réfugié.

Migrant environnemental : Il n'existe pas de définition figée de la migration environnementale. On peut cependant considérer la migration environnementale comme une migration causée, directement ou non, totalement ou en grande partie, par des phénomènes environnementaux, qu'ils soient multiples ou uniques, catastrophiques ou graduels, naturels ou anthropiques. Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement parle de "Personne forcée de quitter son lieu de vie de manière temporaire ou permanente à cause d'une rupture environnementale (d'origine naturelle ou humaine)".

Déplacé interne : Personne forcée ou contrainte à fuir son lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État [ONU].

Clandestins ou sans-papiers ? Le terme "clandestin", empreint d'un caractère péjoratif et criminalisant, est communément mais abusivement utilisé pour désigner des étrangers en situation irrégulière, et laisse penser que ces personnes ont volontairement franchi irrégulièrement la frontière du pays où elles se trouvent, pour y rester dans l'illégalité. En réalité, la plupart des étrangers en situation irrégulière sont entrés régulièrement sur le territoire européen : avec un visa de touriste, d'étudiant ou autre, ou encore en déposant une demande d'asile à leur arrivée. C'est le fait de demeurer dans le pays où ils se trouvent une fois leur visa expiré, parce qu'ils n'ont pas pu obtenir le droit d'y séjourner durablement, ou après le rejet de leur demande d'asile, qui les fait basculer dans la catégorie des "sans-papiers". La proportion d'étrangers qui entrent sur le territoire européen sans papiers ou avec de faux documents est très faible, malgré la médiatisation importante qui entoure parfois ces arrivées. C'est en rendant très difficile la délivrance de visas et, par conséquent, la possibilité pour les migrants de faire des allers-retours entre le pays où ils travaillent et celui dont ils sont originaires, que les politiques migratoires "fixent" les sans-papiers sur le territoire européen.

1.1.2. POURQUOI MIGRE-T-ON ?

Bien souvent, ce sont des causes mixtes qui poussent les personnes sur la route de l'exil : pauvreté, conflits, difficultés sociales et politiques, problèmes environnementaux,… Il est bien difficile de savoir quelle a été la cause principale de la décision de départ. Par ailleurs, les causes de la migration sont souvent entremêlées : la pauvreté résulte des conflits et des crises politiques et sociales…

Certains partent pour des **raisons économiques**. Ils sont à la recherche de meilleures perspectives socio-économiques et tentent de travailler à l'étranger, ou ils sont confrontés à une **extrême pauvreté** dans leur pays et ne voient d'autre possibilité que de partir. Certains travaillent légalement, tandis que d'autres n'ont pas de permis de travail et sont actifs dans l'économie informelle.

Les migrants ne partent pas seulement pour eux-mêmes, mais aussi **pour leur famille ou leur communauté** : ils envoient de l'argent à leur famille, permettant ainsi une amélioration des conditions de vie de leur communauté. Les gouvernements des pays d'origine des migrants sont également intéressés par ces transferts de fonds, qui jouent un rôle clé dans leur économie. Au Mali par exemple, d'après une étude de la Banque mondiale, l'argent envoyé par les Maliens de France a contribué à la construction de 60% des infrastructures.

D'autres migrants partent en raison de **circonstances politiques**. Ils fuient les guerres, les conflits ethniques, religieux, les violations des droits de l'homme et d'autres situations de ce type. Certains sont immédiatement reconnus comme réfugiés, souvent dans les pays voisins. D'autres deviennent des demandeurs d'asile. Ces derniers n'ont pas toujours le droit de travailler, mais beaucoup travaillent illégalement.

D'autres encore sont **victimes de trafic** et sont forcés de migrer sans l'avoir forcément choisi. On estime les profits de la traite des êtres humains à 10 milliards de dollars par an.[1]

Certains ne migrent pas de gaîté de cœur : il s'agit des personnes qui partent dans l'espoir d'une vie meilleure, pour échapper à un conflit, à une catastrophe naturelle ou à des persécutions. Pour ces personnes, la migration est douloureuse car elle représente un arrachement à leur pays, à leur langue, à leurs proches.

Pour d'autres, la migration se fait par envie de découvrir le monde. C'est le cas notamment des étudiants qui partent en échange scolaire dans un autre pays, et des touristes de courte ou plus longue durée. Cette migration de découverte ou de formation est encouragée et valorisée car elle permet la découverte d'autres cultures et l'enrichissement personnel. Mais c'est une migration qui n'est accessible qu'à un petit nombre de privilégiés, au Nord comme au Sud, qui ont les moyens financiers et administratifs de s'offrir cette liberté, pourtant consacrée par la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) dans son article 13 (voir partie 2).

1.1.3. UNE MOBILITÉ SUD-NORD MINORITAIRE

Si la migration est un fait social évident, le développement des moyens de transport et de communication au siècle dernier a facilité ce déplacement de personnes à grande échelle et continue à jouer un grand rôle dans le rapprochement géographique. L'écrasante majorité des personnes qui migrent le font à l'intérieur de leur propre pays. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) estime qu'il y aurait 740 millions de migrants internes dans le monde. Les migrants internationaux représentent eux 200 millions de personnes, soit 3% de la population mondiale. Le nombre total de migrants internationaux s'est accru ces dix dernières années, passant d'environ 150 millions de personnes en 2000 à 214 millions de personnes aujourd'hui. En revanche, **le pourcentage du nombre de migrants par rapport à la population mondiale est resté stable ces cinquante dernières années**.[2]

Parmi les migrants internationaux, seul un tiers s'est déplacé d'un pays en développement vers un pays développé. En effet, contrairement à ce que les discours actuels portent à croire, la majorité des migrations ne s'effectuent pas du Sud vers le Nord. En réalité, seules 37 % des migrations dans le monde ont lieu d'un pays en développement vers un pays développé. La plupart des migrations s'effectuent entre pays de même niveau de développement : 60% des migrants se déplacent entre pays développés ou entre pays en développement.[3]

1 - Rapport de la Commission mondiale sur les migrations internationales, 2005.

2 - Lever les barrières : mobilité et développement humain. Rapport Mondial sur le développement humain 2009, PNUD.

3 - Ibid.

Par ailleurs, 7% des migrants dans le monde (soit 15 millions de personnes) sont des réfugiés, la plupart vivant à proximité du pays qu'ils ont fui. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) démontre en effet que les principales régions d'origine des réfugiés ont aussi été les régions d'accueil de 75 à 93 % des réfugiés.[4] En outre, on estime que 50 millions de personnes étaient des réfugiés environnementaux en 2010[5] et que 200 millions le seront d'ici 2050.[6]

Certains pensent que des régularisations massives contribuent à rendre l'Union européenne (UE) plus attractive et à provoquer un appel d'air. C'est oublier que **c'est la situation économique, politique ou écologique des pays d'origine qui est la cause des migrations, bien plus que les politiques migratoires dans les pays de destination**. La différence de développement entre les pays dits du Sud et les pays européens, et donc l'attractivité de ces derniers, est une conséquence des politiques capitalistes néolibérales imposées par le Nord et qui appauvrissent les pays du Sud: plans d'ajustement structurel, déréglementation du marché des produits agricoles, libéralisation forcée de pans entiers de l'économie, dette illégitime,... La mobilité Sud-Nord doit donc être replacée dans un contexte mondial qui ne permet pas à beaucoup de pays du Sud d'atteindre un niveau de développement qui satisfait les besoins vitaux d'une majorité de leur population. A cela s'ajoutent aussi des facteurs internes : corruption, népotisme, non redistribution,...

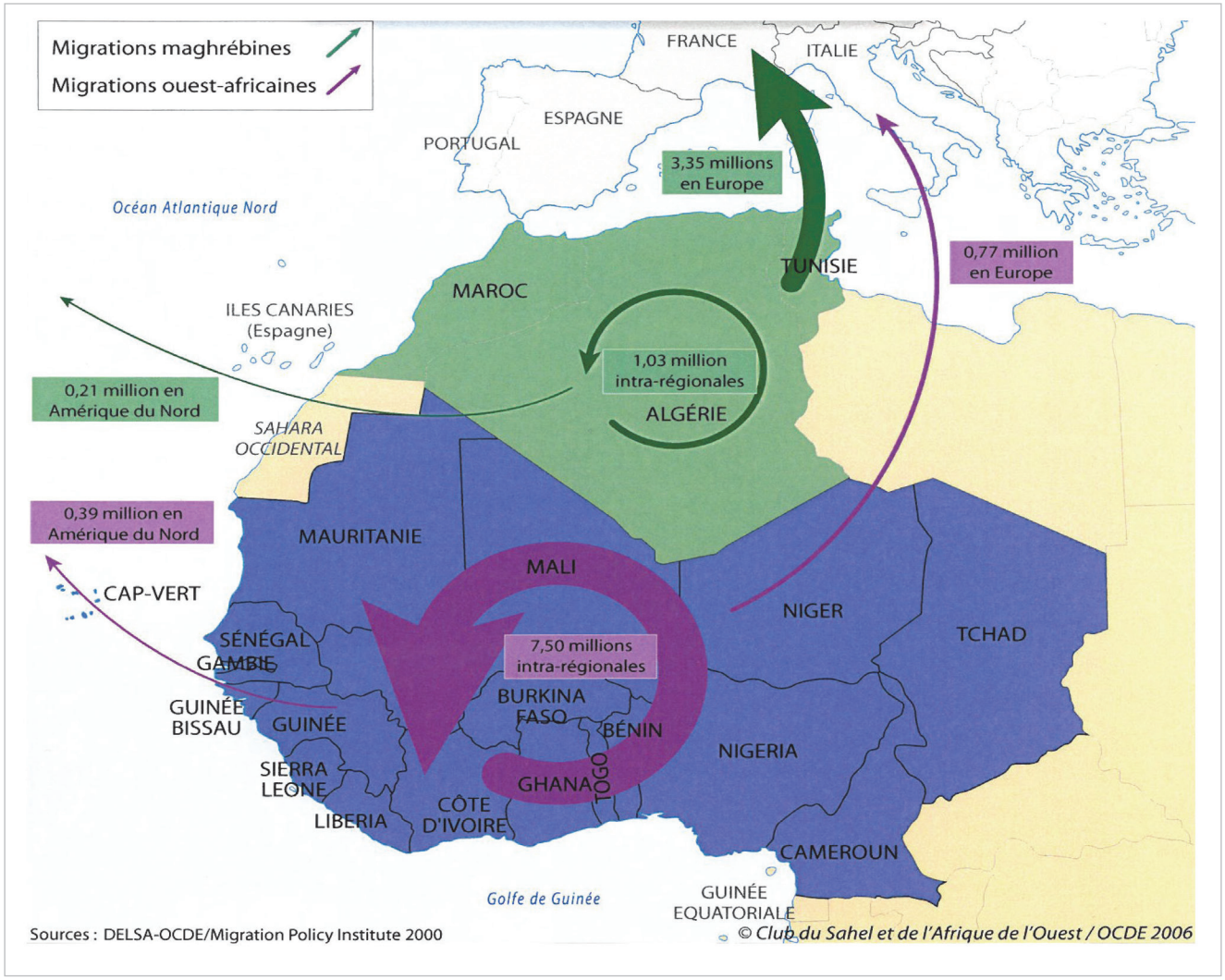
Les interventions militaires occidentales ont également des conséquences migratoires. Ainsi, les interventions en Afghanistan, en Irak, et plus récemment en Libye participent à la déstabilisation interne et régionale et ne laissent d'autre choix à certaines personnes de que de fuir leur pays.

4 - Une année de crises. Tendances mondiales en 2011, HCR.

5 - Université des Nations Unies (Bonn), octobre 2007.

6 - Banque mondiale.

On remarque aussi **que ce ne sont pas les populations qui présentent les plus grands écarts de richesse, d'évolution démographique, d'emploi et de salaire qui migrent le plus vers les pays riches**. Les habitants des États aux PNB (produit national brut) les plus faibles bougent relativement peu, et s'ils le font c'est à l'intérieur d'une même zone géographique, sauf en cas d'événement politique ou écologique majeur. Contrairement à une idée reçue et largement répandue, quand le niveau de vie de la population augmente, l'émigration et les mouvements de population croissent dans un premier temps, puis atteignent un maximum avant de décliner ou de changer de nature.[7]

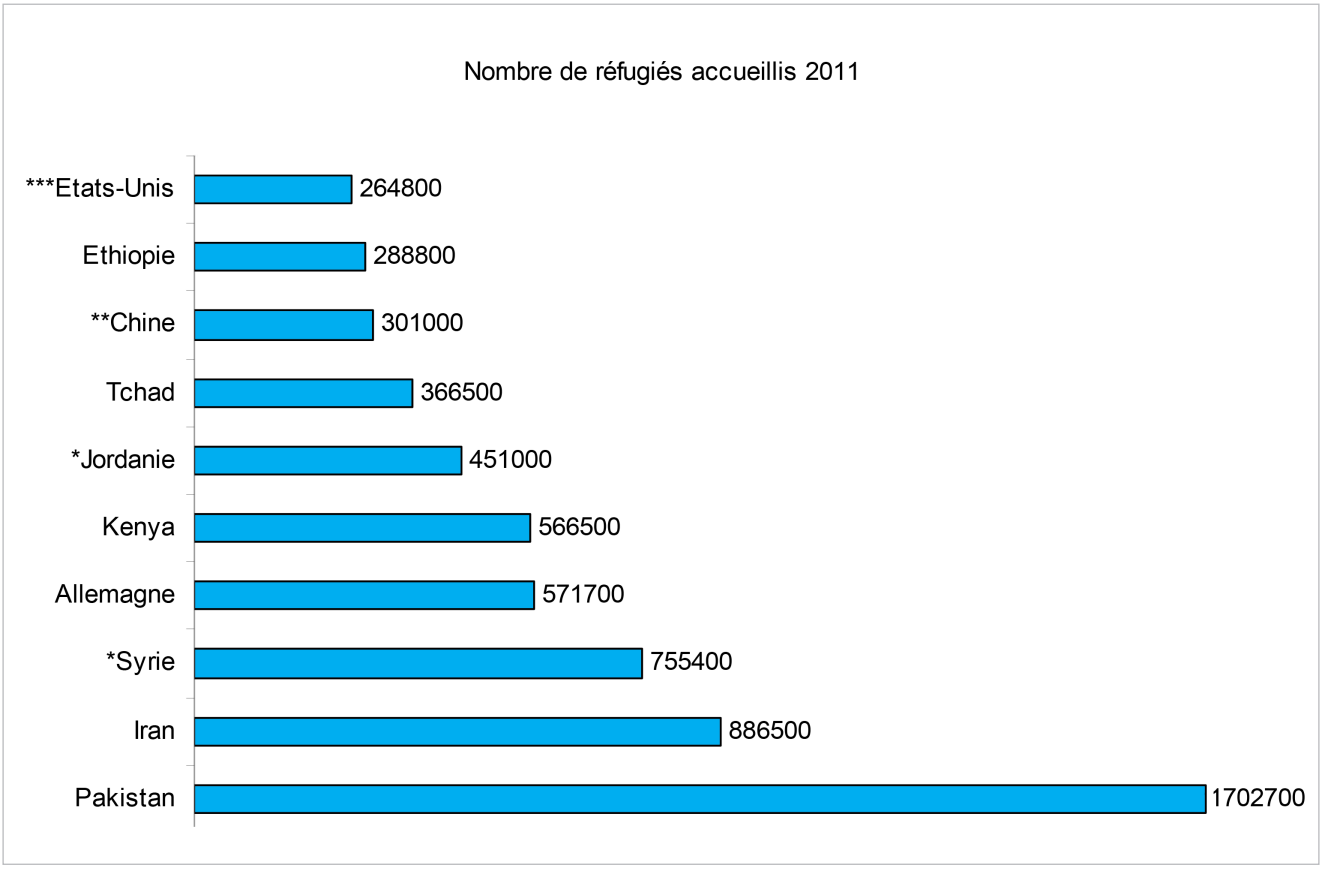


L'exemple des migrations subsahariennes est particulièrement parlant : les migrations intra régionales sont 6,4 fois plus importantes que les migrations vers l'Europe ou les États-Unis

7 - *Ibid.*

L'EUROPE, CHAMPIONNE DE L'ACCUEIL ?

En 2011, 15,2 millions de personnes, dont 48% de femmes, étaient des réfugiés : 10,4 millions relevant de la compétence du HCR, et 4,8 millions de Palestiniens relevant du mandat de l'UNRWA. **Les pays en développement accueillent le quatre cinquième des réfugiés dans le monde**. En 2011, les 48 pays les moins avancés ont accueilli 2,3 millions de réfugiés, tandis que plus de 4,7 millions de réfugiés (45 %) résidaient dans des pays dont le PIB (produit intérieur brut) par habitant est inférieur à 3000 dollars (USD). Le Pakistan est le pays hôte du plus grand nombre de réfugiés par rapport à sa capacité économique, avec 605 réfugiés pour 1 USD de PIB par habitant. La République démocratique du Congo et le Kenya se classent au deuxième et au troisième rang. Si en moyenne, un réfugié sur quatre dans le monde est originaire d'Afghanistan, 95 % des réfugiés afghans sont hébergés au Pakistan et en République islamique d'Iran.[8]



** Estimation gouvernementale. Le HCR a enregistré et assiste 132 500 réfugiés irakiens dans ces deux pays.*

*** Les 300 000 réfugiés vietnamiens sont bien intégrés et bénéficient en pratique d'une protection assurée par le gouvernement chinois.*

**** Estimations du HCR.*

8 - Une année de crises. Tendances mondiales en 2011, HCR.

Plus de 876 100 personnes ont soumis une demande individuelle d'asile ou de statut de réfugié en 2011. Avec près de 107 000 demandes d'asile – un dixième du total mondial – l'Afrique du Sud est le pays où les demandes individuelles ont été les plus nombreuses. Elle est suivie des États-Unis d'Amérique (76 000) et de la France (52 100).

Le HCR se félicite de l'adoption par l'Union européenne, le 29 mars 2012, d'un programme commun de réinstallation. Il considère la réinstallation dans des pays tiers comme une "solution qui peut sauver la vie de réfugiés vulnérables se trouvant dans des pays d'asile qui ne peuvent pas leur offrir la protection et une solution durable".[9] Pour autant, toujours d'après le HCR, sur les 80 000 réfugiés réinstallés chaque année, 5000 seulement le sont en Europe.

Ainsi, les migrations internationales sont loin d'être caractérisées par un mouvement Sud – Nord de personnes pauvres, comme cela est souvent présenté de manière simpliste par les gouvernements européens et par certains médias. C'est un phénomène complexe, avant tout sous-régional, et les migrants peuvent avoir différents statuts pendant leur parcours. En réalité, les pays pauvres sont les plus solidaires en termes d'accueil des réfugiés.

9 - http://www.unhcr.fr/4f75ec96c.html

1.2. LES POLITIQUES MIGRATOIRES EUROPÉENNES ET LE FANTASME DE L'ÉTANCHÉITÉ

1.2.1. LA CONSTRUCTION DE L'EUROPE FORTERESSE [10]

Malgré les études démontrant le contraire, comme celle publiée par le PNUD en 2009 et qui s'intitule sans équivoque "Lever les barrières", les gouvernements européens affirment régulièrement que l'Union européenne est confrontée à une immigration massive qu'elle n'a pas la capacité d'accueillir. Le PNUD montre pourtant que la migration internationale est restée stable ces cinquante dernières années, représentant 3% de la population mondiale. Cette rhétorique européenne est alimentée par la crise économique, et par une tendance de plus en plus marquée par la peur de l'autre et de ce qui est étranger. Cela se traduit par la banalisation des actes racistes (de nombreuses attaques racistes ont ainsi été signalées en Grèce depuis 2012) et des mauvais traitements infligés aux migrants le long de leur parcours migratoire. A cet égard, le vocabulaire choisi est symptomatique puisque des termes comme "clandestins" et "irréguliers" sont de plus en plus utilisés, s'agissant notamment des boat people en Méditerranée. L'idée que la tendance majoritaire des migrants est de se rendre de l'Afrique vers l'Europe est erronée et projette un prisme déformant sur les politiques migratoires européennes.Depuis le Conseil européen de Séville en 2002, la politique européenne d'asile et d'immigration s'appuie en effet sur une "approche globale" des migrations.

Derrière ce terme équivoque se côtoient plusieurs réalités: la lutte contre l'immigration irrégulière, l'organisation de la migration légale, et l'aide au développement, clairement liée aux objectifs de contrôle des flux migratoires. Prétextant un risque d'invasion migratoire après les événements très médiatisés de Ceuta et Melilla en 2005, puis l'arrivée de nombreuses pirogues sur les îles Canaries en 2006, l'Europe a mis en place une politique d'endiguement des migrations subsahariennes et maghrébines.

Le **Pacte européen sur l'immigration et l'asile**[11] de 2008 a renforcé le cercle vicieux dénoncé par de nombreuses associations : la politique restrictive en matière d'attribution des visas force les migrants à emprunter des filières clandestines et génère des sans-papiers. Dans le même temps, les pays de l'UE, sous prétexte de cette immigration "clandestine", déploient un dispositif policier et militaire sans précédent pour contenir et empêcher l'accès au territoire européen des ressortissants de pays tiers (ex : assistance militaire à la Libye sous le régime du colonel Kadhafi, création de l'agence Frontex,…). Des pressions sont aussi exercées sur les pays « tampons " aux frontières extérieures de l'Europe (Maroc, Algérie, Tunisie, Libye et Ukraine) pour qu'ils réadmettent les migrants qui transitent par leur territoire, et qu'ils deviennent les sous-traitants du contrôle des frontières de l'UE. Il s'agit de se décharger des tâches telles que l'instruction des demandes d'asile, l'accueil des réfugiés et la gestion des migrants économiques. Ces pressions ne dédouanent pas les pays du Sud de leur responsabilité, mais leurs gouvernants acceptent ce rôle en échange d'une coopération plus poussée avec l'Union européenne.

Les murs de plus en plus hauts, les dispositifs de plus en plus sophistiqués qui sont mis en place pour garantir une illusoire étanchéité des frontières européennes, loin d'empêcher les gens de bouger, les contraignent à emprunter d'autres routes, souvent plus coûteuses, mais surtout plus dangereuses.

10 - Paragraphe tiré de l'État des lieux des migrations 2012 et du manuel de formation Migrations internationales, pour aller plus loin, la Cimade.

11 - Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile de 2008 est organisé en 5 volets : organiser la migration légale ; lutter contre l'immigration irrégulière ; renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières ; bâtir une Europe de l'asile ; développer les partenariats avec les pays d'origine et de transit.

L'ENJEU DE LA RÉADMISSION

L'approche globale des migrations s'appuie principalement sur le dispositif juridique dit de la "réadmission". Un accord de réadmission est un accord par lequel les États signataires s'engagent à réadmettre sur leur territoire leurs ressortissants, ou des étrangers qui ont transité par leur sol, interpellés alors qu'ils se trouvent en situation irrégulière sur le territoire d'un autre État. Les accords sont conclus soit directement entre deux pays, soit à un niveau multilatéral (accords communautaires liant l'ensemble des États membres). En d'autres termes, les accords de réadmission permettent de faciliter les expulsions de personnes qui se trouvent en situation irrégulière, essentiellement sur le territoire européen mais pas uniquement.

Dans le cadre de la mise en œuvre des accords de réadmission, Frontex peut organiser des vols retours conjoints financés en tout ou partie par l'agence.[12] Un État membre qui souhaite renvoyer plusieurs migrants d'une même nationalité informe d'abord Frontex du nombre de places disponibles dans l'avion. Frontex se charge ensuite d'informer tous les autres pays membres, et de coordonner le cas échéant le vol pour qu'il fasse étape dans les différents pays. Ces vols s'apparentent à des expulsions collectives prohibées par l'article 4 du Protocole 4 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Au 21 juin 2012, quatorze accords de réadmission avaient été signés par la Commission européenne (Macao, Hong Kong, Sri Lanka, Albanie, Russie, Ukraine, Serbie, Monténégro, Macédoine, Bosnie, Moldavie, Pakistan, Géorgie, Turquie). Dans la droite ligne du Conseil de Séville de 2002, qui prônait que dans tout accord d'association ou accord équivalent passé entre l'UE et un pays tiers "*soit insérée une clause sur la gestion conjointe des flux migratoires ainsi que sur la réadmission obligatoire en cas d'immigration illégale*", la Commission européenne a déclaré en 2011 dans son premier **bilan sur les accords de réadmission** :

"*Les directives de négociation d'accords de réadmission devraient mentionner les mesures d'incitation que l'Union entend offrir, notamment lorsque ces directives comportent une clause relative aux ressortissants de pays tiers, tout en indiquant les éventuelles mesures de rétorsion que l'Union pourrait prendre en cas de refus de coopération persistant et injustifié de la part du pays partenaire*"[13].

Il s'agit bien de la part de l'UE d'une **conditionnalité de l'aide économique, commerciale et au développement** à l'égard des pays tiers qui devront dans tous les cas, sous peine de voir cette aide "suspendue", accepter la politique de gestion des flux migratoires selon les directives de l'UE.

De plus, l'UE fait reposer sa politique d'immigration sur des pays où les droits fondamentaux ne sont pas respectés. Dans son bilan des accords de réadmission, la Commission n'est pas en mesure d'attester de l'efficacité de ces accords, et prend acte des problématiques dénoncées depuis longtemps par les associations de défense des droits humains, à savoir l'opacité, le déficit démocratique et le potentiel de violation des droits humains qu'entraînent de tels accords. Pourtant, elle appelle à la poursuite de la réadmission, qui doit désormais être intégrée dans tout accord extérieur de l'UE, avec l'aide au développement comme outil de négociation.

Dans un cadre bilatéral, les Etats membres tendent également à enrober les accords de volets "migration légale" et "aide au développement", en vue de faire passer une ou plusieurs clauses de réadmission et d'inciter les Etats d'origine des migrants à collaborer dans la mise en œuvre de politiques de contrôle des migrations.

12 - http://www.frontex.europa.eu/operations/return

13 - Ibid.

INSTRUMENTALISATION DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Dans cette approche globale, l'Aide publique au développement (APD) est aujourd'hui perçue comme un moyen de "fixer" les populations. L'analyse erronée selon laquelle le développement des régions d'origine permet de limiter la migration continue à être le fer de lance de la politique extérieure de l'Europe vis-à-vis des pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique).[14] Ainsi, si certains acteurs du développement bénéficient de l'APD et en font un usage qui correspond aux besoins identifiés des populations, certains programmes servent en revanche partiellement un objectif de maintien des populations. L'exemple du CIGEM[15] au Mali le montre : ce centre, au budget de 10 millions d'euros provenant du 9ème Fonds européen de développement (FED), a pour objectif "*de contribuer à la définition et la mise en œuvre d'une politique migratoire du Mali adaptée aux dynamiques nationales, régionales et internationales en constante évolution, mettant un accent particulier sur le lien entre migrations et développement*". Ainsi, parmi ses missions d'accueil des migrants potentiels et de retour, on trouve "*l'amélioration de la connaissance des phénomènes migratoires*" et "*la sensibilisation de la population sur les risques de la migration irrégulière*". Ce qui se traduit par la mise en place de programmes de dissuasion à la mobilité.

Ces mêmes fonds européens sont parfois directement utilisés pour financer des **programmes sécuritaires de lutte contre les migrations**. Ainsi, le 10ème FED finance, en Mauritanie, la formation de la police aux frontières.[16] Dans le cadre du 10ème FED, la capacité des pays à "gérer les flux migratoires" est devenue un indicateur de leur profil de gouvernance au même titre que l'État de droit par exemple.[17] Ainsi, alors que les migrations n'ont jamais été perçues comme un problème pour les pays du Sud, la prise en compte de priorités européennes dans les relations entre l'UE et l'Afrique se fait de plus en plus au détriment du développement, en limitant notamment les migrations internes dont la sous-région a pourtant besoin.

Dans certains accords, la coopération technique sur la gestion sécuritaire des migrations est clairement comptabilisée au titre de l'APD. Dans l'accord bilatéral de gestion concertée des flux migratoires entre la France et le Sénégal notamment, apparaît explicitement la modification du projet de modernisation de la police sénégalaise. Celui-ci est financé par le Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP) pour "*financer de nouvelles actions, par exemple la mise en place d'unités mobiles de patrouille sur le littoral*".

14 - Lever les barrières : mobilité et développement humain. Rapport Mondial sur le développement humain 2009, PNUD.

15 - Centre d'information et de gestion des migrations au Mali : http://www.cigem.org/

16 - Prisonniers du désert, la Cimade, 2010.

17 - Depuis le 10ème FED, la Commission européenne (CE) a mis en place un nouveau cadre de dialogue sur la gouvernance, reposant sur l'élaboration unilatérale par la CE d'un profil de gouvernance pour chaque pays ACP. L'Etat ACP doit y répondre par l'adoption d'un plan d'action. En fonction de l'appréciation de la CE sur les mesures contenues dans ce plan d'action, une enveloppe financière est débloquée. Le profil gouvernance couvre neuf séries de critères, allant du respect des droits humains et de l'Etat de droit à des questions de politiques économiques, sécuritaires ou migratoires fortement liées aux priorités domestiques européennes.

Par ailleurs, pour atteindre les objectifs qu'ils se sont eux-mêmes fixés (dédier 0,7% du revenu national brut à l'APD en 2015), certains pays européens comptabilisent dans l'APD des éléments qui n'en sont pas. La France, mauvaise élève en la matière, y inclut par exemple les frais d'écolage des étudiants étrangers boursiers, l'accueil des réfugiés et les allègements de dette. Des allègements de dette dont Coordination Sud considère que 90% sont artificiels : "*la comptabilisation des allègements de dette dans l'APD surestime leur contribution réelle au financement du développement des pays bénéficiaires, dans la mesure où une grande partie de ces dettes n'étaient plus remboursées depuis longtemps*".[18] De même, les pays européens tendent à considérer les transferts d'argent des migrants comme faisant partie de l'APD. Ces transferts, s'ils favorisent la consommation locale, n'ont pas vocation à remplacer l'aide d'État à État dont le but est le développement d'infrastructures lourdes (écoles, transport, soins médicaux ...) et ne peuvent en aucun cas dédouaner les pays européens d'une partie de leur responsabilité en matière d'APD.

Enfin, **l'article 13 des accords de Cotonou**, qui fixent les termes de la coopération entre l'UE et les pays ACP, incite à insérer une clause de réadmission dans tous les accords signés, de manière à faciliter les reconduites. Une tentative de renégociation de l'article de 13 a eu lieu en 2010, avec pour finalité de permettre l'expulsion automatique de migrants non ressortissants d'un pays mais y ayant transité, et ce même sans accord bilatéral entre un État européen et un État ACP. Ainsi, tout accord de coopération aurait une clause automatique de réadmission des nationaux comme des non nationaux. La mobilisation associative a permis de bloquer ce projet, mais l'UE tente de poursuivre ses tractations.

18 - L'Aide publique au développement : recommandations, Coordination Sud, septembre 2012.

1.2.2. 2011 : UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA MOBILITÉ ?

S'il est difficile pour les États membres d'harmoniser leurs législations et politiques migratoires internes, la **dimension extérieure de la politique migratoire européenne permet le développement d'un agenda commun européen**, comme on l'a vu depuis 2002. Les conséquences des printemps arabes sont, à ce titre, révélatrices.

Pendant la première moitié de l'année 2011, les pays de l'UE ont mis en place des mesures d'urgence face à l'arrivée de migrants en provenance de Tunisie puis de Libye : l'opération Hermès coordonnée par Frontex a été étendue pour aider l'Italie à contrôler les bateaux de migrants. Ces contrôles, et la forte présence navale en Méditerranée dans le cadre de la guerre de l'OTAN en Libye, n'ont pourtant pas permis de secourir les personnes en détresse, dont au moins 1500 se sont noyées en Méditerranée en 2011 (voir point 2.c)).

Des pressions ont été exercées sur les pays d'Afrique du Nord : en avril 2011, l'Italie et la Tunisie ont signé un accord de rapatriement, en vertu duquel l'Italie s'engageait à verser 200 millions d'euros en échange du retour des Tunisiens arrivés après la révolution et du contrôle des frontières par le nouveau gouvernement tunisien.[19] Dans le même temps, à l'intérieur de l'UE, la libre circulation dans l'espace Schengen était remise en question.

19 - 13 000 tunisiens ont ainsi été renvoyés en Tunisie entre janvier et juillet. Voir EU Migration policy in the wake of arab spring, Mediterranean prospect technical report n°15, août 2012.

La Commission européenne a produit deux communications les 4 et 24 mai 2011 précisant son approche sur le moyen et le long terme.[20] Ces propositions ayant été entérinées par le Conseil européen en juin 2011, le nouveau cadre régissant la politique migratoire de l'Union européenne avec ses voisins, notamment au Sud, a été produit en novembre 2011 : c'est **l'Approche globale de la question des migrations et de la mobilité** (GAMM, acronyme anglais).

La GAMM a pour objectif d'instaurer un cadre global de discussion avec les pays tiers sur les migrations et leur nouveau corollaire, la mobilité, dans le cadre de la politique étrangère de l'Union.

Elle repose sur 4 piliers :

- L'organisation et la facilitation de l'immigration légale et de la mobilité
- La prévention et la réduction de l'immigration clandestine et de la traite des êtres humains
- La promotion de la protection internationale et le renforcement de la dimension extérieure de la politique d'asile
- La maximisation de l'impact des migrations et de la mobilité sur le développement

Les droits humains des migrants sont une question transversale à ces 4 piliers.

Les priorités géographiques de la GAMM sont les pays du Sud de la Méditerranée (Maroc, Algérie, Tunisie, Libye et Égypte) et du "partenariat oriental" : Ukraine, Biélorussie, Moldavie, Géorgie, Arménie et Azerbaïdjan. Concernant les pays d'Afrique subsaharienne, le dialogue UE-ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) sera basé principalement sur la mise en œuvre de l'article 13 des accords de Cotonou. Des dialogues bilatéraux sont en cours avec les pays candidats à l'UE (Turquie et pays des Balkans occidentaux).

20 - Un dialogue pour les migrations, la mobilité et la sécurité avec les pays du Sud de la Méditerranée, document COM(2011)292 final.

Le dialogue doit également porter sur les migrations et la mobilité interrégionales et intra-régionales, car l'UE souhaite jouer un rôle dans le cadre d'une gouvernance mondiale des migrations, notamment via les Forums mondiaux sur la migration et le développement. Depuis 2005, ce sont près de 300 projets liés aux migrations qui ont été mis en œuvre dans les pays tiers, financés par la Commission européenne à hauteur de 800 millions d'euros.[21]

LA GAMM, UNE "NOUVELLE" APPROCHE BASÉE SUR LE DIALOGUE ?

La GAMM est présentée comme une évolution de "l'approche globale" de l'UE de la question des migrations. Si elle se veut nouvelle, forgée pour répondre aux défis des printemps arabes et de l'ouverture démocratique au Sud de la Méditerranée, elle n'en est pas moins dans la continuité évidente des politiques menées depuis 2005. De fait, les pays de l'UE semblent vite sortir gagnants de ce nouveau "dialogue". L'UE ne peut se passer d'une population immigrée pour faire face à ses besoins de main d'œuvre et au vieillissement de sa population. L'immigration nette en 2010 représente 900 000 personnes, soit 62% de la croissance démographique totale de l'Union.[22] Ainsi, on comprend mieux que pour l'UE "le but des migrations et de la mobilité est de contribuer à la vitalité et à la compétitivité de l'Union[23]". A ce titre, la "gestion" des migrations est d'une importance stratégique. C'est cette même migration, nécessaire pour elle, que l'UE utilise comme monnaie d'échange auprès des pays du Sud de la Méditerranée, en leur faisant miroiter des possibilités de migration contre un contrôle migratoire ferme de leur part.

21 - Ibid.

22 - Approche globale de la question des migrations et de la mobilité, SEC(2011)1353 final.

23 - Ibid.

L'outil de prédilection de cette approche est le **partenariat pour la mobilité**, déjà conclu avec le Cap Vert, la Géorgie, la Moldavie et l'Arménie. Le partenariat, non contraignant, offre une série de "bénéfices" – la facilitation des procédures de visas, la migration du travail, le renforcement de capacités en matière d'asile, un effort pour diminuer le coût des transferts d'argent et des mesures pour renforcer la protection des droits des migrants – en échange de nombreuses "contreparties" – **conclusion d'accords de réadmission**, signature d'accords avec Frontex, coopération aux opérations de surveillance en Méditerranée, renforcement des contrôles (sécurisation des documents, lutte contre le trafic).

Une alternative est proposée pour les pays qui ne seraient pas prêts à conclure des partenariats pour la mobilité : c'est le **programme commun pour les migrations et la mobilité**, qui fixe des recommandations et des objectifs en matière de coopération pour les deux parties. Il n'implique pas la signature d'accords de réadmission, ni la facilitation des formalités de visa, mais peut à terme être transformé en partenariat pour la mobilité.

Si la "mobilité" est mise au centre de la GAMM, il est clair que les bénéfices sont extrêmement conditionnés. La "carotte", à savoir la libéralisation des visas pour un pays donné, dépend de la mise en œuvre de toutes les contreparties demandées. Ce n'est pas une mesure automatique, ni permanente, et elle est évoquée en termes hautement hypothétiques :

"*Pour autant que les instruments juridiques (accords en matière d'assouplissement des formalités d'octroi des visas et de réadmission) et politiques (dialogue sur les politiques à mener et plans d'action) soient mis en œuvre de façon efficace, l'UE pourrait envisager, au cas par cas et en tenant compte de la relation globale avec le pays partenaire concerné, de prendre des mesures conditionnelles conduisant progressivement à la libéralisation du régime des visas pour le pays en question*".[24]

Quant aux nationaux des pays tiers à qui s'adresse cette mobilité, il semble s'agir avant tout de personnes qui viennent en Europe temporairement : les chercheurs, les hommes d'affaires, les étudiants, les touristes. La "carte bleue" est censée attirer les compétences et les talents. **La migration légale à long terme est nettement moins encouragée**.[25]

Quant à la construction collective d'un tel "partenariat", il semble que les changements démocratiques en Afrique du Nord n'aient pas modifié les pratiques européennes : il n'y a pas eu de consultation connue avec les pays tiers. La GAMM est avant tout un programme conçu par l'Union européenne sans aucune marge de manœuvre pour les pays tiers, et il est clair que ces partenariats sont avant tout avantageux pour les pays de l'UE. Les pays ciblés ne s'y trompent pas, puisque pour l'instant, le dialogue sur les partenariats reste difficile : la Tunisie ne s'est pas montrée très réceptive, l'Égypte a décliné l'offre et le Maroc n'accepte toujours pas la signature d'un accord de réadmission. Pour autant, ces pays ont adopté depuis plusieurs années une approche et un discours sécuritaires qui vont dans le sens des intérêts européens. La vigilance reste donc de mise car les révolutions de 2011 n'ont pas amené de changements notables des politiques sur l'immigration.

Ainsi, la GAMM réaffirme les précédentes approches de l'UE en termes de migration : malgré le renouvellement des termes (la notion de "mobilité" donne un sentiment gagnant-gagnant), ce sont toujours les mêmes conditionnalités et un dialogue à sens unique entre l'UE et ses voisins du Sud.

24 - Approche globale de la question des migrations et de la mobilité, SEC(2011)1353 final.

25 - EU Migration policy in the wake of arab spring, Mediterranean prospect technical report n°15, août 2012.

1.2.3. UNE EUROPE DE L'ASILE ? [26]

Dans cette Europe forteresse qui répond aux printemps arabes par des efforts toujours plus grands pour rendre étanches ses frontières, qu'en est-il de l'asile ? Selon le pacte sur l'immigration et l'asile de 2008, un **régime d'asile européen commun** (RAEC) devait être mis en place en 2012. Les négociations ont pris du retard et d'ultimes tractations ont lieu entre les gouvernements européens et le Parlement européen.

Le traité d'Amsterdam de 1997 prévoyait déjà une communautarisation progressive des politiques d'asile (et d'immigration). Une première phase, entre 1999 et 2005, avait pour objectif d'harmoniser les systèmes nationaux par l'adoption de normes minimales à travers 4 textes principaux.[27] Le Fonds européen pour les réfugiés a été crée et, en 2001, la Directive pour la protection temporaire a vu le jour en réponse à l'éventuelle arrivée de nombreuses personnes déplacées.[28]

Après cette première phase considérée unanimement comme un échec, une période d'évaluation a permis de définir de nouvelles orientations. Celles-ci ont été précisées en juin 2008 dans le Plan de politique de l'asile et d'approche intégrée de la protection dans l'Union européenne.[29] Ce plan a été inclus dans le Pacte sur l'immigration et l'asile.

La refonte des règlements et directives européennes sur l'asile, désignés sous le vocable de "paquet asile", a ainsi été proposée par la Commission européenne en 2008. Ces propositions de textes apportaient de très nettes améliorations, mais aussi des reculs, comme la possibilité de placer en rétention la plupart des demandeurs d'asile, avec certaines limitations et garanties. Les États ont exprimé des réticences à mettre en place un système offrant plus de garanties, jusqu'à ce que la France et l'Allemagne refusent, lors d'un Conseil du 14 septembre 2010 d'aller plus avant dans un processus qu'ils qualifiaient de "supermarché de l'asile".[30] Après ce blocage, de nouvelles versions ont été soumises en juin 2011, et en partie adoptées en octobre 2012.[31]

Parmi les propositions adoptées, le règlement 439/2010 crée un **Bureau européen d'appui en matière d'asile** assurant une mutualisation des pratiques (documentation, techniques d'entretien,…) et pouvant apporter "*un appui opérationnel aux États membres dont les régimes d'asile et d'accueil sont soumis à des pressions particulières et/ou coordonner la fourniture de cet appui*".[32] Dans le cadre de son mandat, le Bureau d'appui – doté d'un budget de 11 millions d'euros – coopère avec Frontex pour "*éviter tout double emploi et redondance dans les travaux menés au titre des mandats de ces organismes*".[33] On peut s'interroger sur les risques de double emploi existant entre le Bureau d'appui, qui doit améliorer la coopération en matière d'asile, et Frontex. Les ONG participant aux travaux du Bureau d'appui sont mitigées sur ses activités et de nombreuses critiques sont en train d'émerger.[34]

26 - Partie tirée du Bulletin Asile, la Cimade, novembre 2012.

27 - Directive 2003/9 CE du 27 janvier 2003 sur les conditions d'accueil pour les demandeurs d'asile ; Directive 2004/83/CE relative aux critères d'octroi sur les qualifications permettant de devenir réfugié ou bénéficiaire de la protection subsidiaire ; Directive 2005/85/CE sur les procédures d'asile ; Règlement343/2003 du 18 février 2003 dit Dublin.

28 - Directive modifiée en 2007 : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007D0573:FR:NOT

29 - http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:EN:PDF

30 - http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/synthesedeclarartionconjointefraall1314sept2010.pdf

31 - http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/jha/133258.pdf

32 - http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0011:01:FR:HTML

33 - Article 52 du Règlement (UE) n ° 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile.

34 - ADITUS : http://easomonitor.blogspot.be/2012/12/consultative-forums-2nd-meeting-what-do.html ; Fahamu Refugee Legal Aid newsletter, critique du rapport d'EASO sur l'Afghanistan: http://frlan.tumblr.com/post/36947867254/easo-country-of-origin-information-report-afghanistan

D'ardues négociations ont toujours lieu pour trouver un accord définitif, notamment sur les projets de règlements EURODAC (prise des empreintes des demandeurs d'asile et des personnes entrées ou séjournant en situation irrégulière) et Dublin. Le Règlement Dublin prévoit que l'État qui laisse entrer un étranger sur le territoire européen ou celui où il a déjà déposé une demande d'asile est responsable de l'examen de cette demande.[35] C'est une procédure doublement inéquitable, puisqu'elle fait reposer l'étude des demandes d'asile uniquement sur les points d'entrée de l'UE, comme la Grèce aujourd'hui débordée, et puisqu'elle interdit aux demandeurs d'asile le choix de leur pays d'accueil. Le projet de refonte de ce règlement permet certes une information plus complète du demandeur d'asile, mais il n'est pas sûr qu'une clause de suspension des transferts vers certains pays en cas de défaillance de leur système d'asile soit adoptée, alors même que la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)[36] et la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE)[37] incitaient à le faire.[38] La refonte de la directive "accueil" a également été adoptée. Elle introduit de nouvelles dispositions sur la détention des demandeurs d'asile.

Les normes édictées par le RAEC ne seront plus seulement minimales mais communes. Une des raisons du blocage est que certains pays européens, comme la Grèce, ne respectent même pas les normes actuelles. Depuis janvier 2011, un arrêt de la CEDH condamnant la Grèce et la Belgique a conduit à la suspension par la France et d'autres pays de l'UE des retours "Dublin" vers la Grèce. Cette situation n'encourage pas les autres États à aller vers plus de protection des migrants.

Ainsi, l'Union européenne a mis en œuvre, depuis une dizaine d'années, des politiques de contrôle ferme des migrations et de contention des migrants hors des frontières européennes. Ces politiques font des pays voisins les gardes-frontières de l'Europe, et l'UE externalise la gestion des flux migratoires aux pays tiers au moyen notamment d'accords de réadmission. En matière d'asile, il est difficile pour les pays d'avancer vers plus de protection. L'absence de solidarité criante du Règlement Dublin et les âpres négociations en cours autour du "paquet asile" limitent toute possibilité de construction d'une réelle Europe de l'asile.

35 - Règlement N°343/2003/ CE du 18 février 2003. Il a succédé à la Convention de Dublin sur le même sujet, d'où son nom.

36 - http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-103293#{%22itemid%22:[%22001-103293%22]}

37 - http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30db5b3d74a6ff574c049be6904aee235965.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuKbNn0?text=&docid=117187&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=387826

38 - Le projet amendé par le comité LIBE prévoit une telle clause, mais pas le projet amendé par le Conseil. Il faut attendre les négociations Conseil/Parlement pour voir si la proposition sera retenue.

[PARTIE 2]
LES ENJEUX EN TERMES DE DROITS HUMAINS

2.1. QUEL CADRE LÉGAL POUR LA PROTECTION DES MIGRANTS ?

2.1.1. UNE MOBILITÉ PROTÉGÉE [39]

Les articles 13 de la DUDH et 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques disposent que "*toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et d'y revenir*". Or, le droit international des droits de l'homme est une mécanique juridique qui obéit à des règles claires, et les dispositions précitées impliquent donc **l'illégalité d'une interdiction de quitter le territoire** s'appliquant de façon globale et a priori. Des exceptions sont bien entendu possibles dans la mesure où elles "*sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le présent Pacte*". À la lumière des instruments juridiques en la matière, une interdiction de quitter un territoire ne peut donc être valable que si elle s'applique à des cas spécifiques et si elle est individuellement motivée.

Les réfugiés ont des droits spécifiques énoncés dans **la Convention de 1951 sur les réfugiés** (ou "Convention de Genève") et le Protocole de 1967, ratifiés par 144 états. Selon l'article 1 de la Convention, est réfugié celui qui, "*par suite d'événements survenus avant le premier janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, s'il n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel il avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner*".[40]

La Convention de Genève exige que la **crainte de persécution** (il n'est pas nécessaire d'établir que l'on a été persécuté) soit fondée, c'est à dire que les déclarations de la personne soient jugées crédibles au regard de la situation dans son pays d'origine. La jurisprudence indique que la crainte d'être persécuté doit être personnelle et actuelle, sauf dans le cas où les persécutions subies sont d'une exceptionnelle gravité.

La jurisprudence considère comme des **persécutions** les atteintes majeures aux droits fondamentaux (la vie, l'intégrité physique, la liberté, les droits politiques et civils). Il peut s'agir de génocide, de crime contre l'humanité, d'assassinat, d'emprisonnement, de torture, mais également de discrimination systématique, de harcèlement moral et physique, d'acharnement judiciaire injustifié, de surveillance continuelle, de viol, de tentative de meurtre, d'emprisonnement extra judiciaire, ou encore d'excision.

39 - Migrations, état des lieux, la Cimade, 2012.

40 - Article 1, A, 2 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 : http://www2.ohchr.org/french/law/refugies.htm

Il y a cinq catégories de motifs de persécution énumérés par la Convention :

1. **Race** : on entend par là les persécutions liées à l'origine "ethnique".

2. **Religion** : on entend par là le fait d'appartenir ou non à une communauté religieuse, réellement ou de façon imputée, ou même d'avoir des opinions athées dans un pays au gouvernement religieux.

3. **Nationalité** : on entend par là la citoyenneté d'un État, mais également l'appartenance à un peuple sans structure étatique reconnue (ex : Kurdes, Palestiniens ou Népalais du Bhoutan).

4. **Appartenance à un certain groupe social** : cette expression sert à qualifier les persécutions subies par les esclaves, les homosexuels, les transsexuels, les victimes de mariage imposé ou de violence conjugales, ou encore les personnes qui refusent l'excision.

5. **Opinions politiques** : cela concerne les personnes qui, en raison de leur engagement dans des mouvements politiques d'opposition, craignent d'être persécutées. Cependant, il n'est pas exigé du demandeur d'asile qu'il ait un engagement personnel, dès lors qu'il est menacé ou persécuté en raison d'un engagement supposé par les auteurs de persécutions. Les activités politiques ne doivent pas forcément être exercées dans le pays d'origine mais peuvent l'être dans un pays d'accueil (notion de réfugié sur place). Cette notion comprend les cas d'insoumission ou de désertion, à condition que la personne invoque des craintes fondées sur l'un des cinq motifs de la convention de Genève. Cependant, depuis 1990, la désertion dictée par des motifs de conscience est prise en compte. La personne, pour être réfugiée, doit ne pas pouvoir ou ne pas vouloir se réclamer de la protection de son pays. En effet, le droit international dit que les États ont la responsabilité d'assurer la protection, y compris consulaire, de leurs ressortissants.

Les réfugiés sont protégés notamment contre l'expulsion et le refoulement par l'article 33 : 1 de la Convention : "*Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques*". Ce principe est aussi établi en droit international des droits de l'homme par l'article 3 de la Convention contre la torture et peines et traitements inhumains, cruels ou dégradants (1984). Refuser l'entrée d'un territoire donné aux demandeurs d'asile potentiels est une violation de ce principe. La jurisprudence internationale[41] et les commentateurs juridiques s'accordent pour reconnaître une force coutumière à ce principe, qui lie donc tous les États, signataires ou non des conventions précitées.

2.1.2. LES AUTRES TEXTES INTERNATIONAUX

A l'exception de la Convention de Genève sur les réfugiés (1951), la mobilité internationale n'est régie par aucun régime multilatéral obligatoire. **Six traités internationaux**[42] relatifs aux droits de l'homme, ratifiés par 131 pays, contiennent des clauses de non discrimination qui garantissent l'applicabilité de nombreuses dispositions aux migrants quel que soit leur statut (situation régulière ou irrégulière), comme le droit à l'égalité devant la loi.

Les **Protocoles contre le trafic et la traite des êtres humains** ont été ratifiés par 129 états. On peut regretter qu'ils cherchent davantage à éliminer la criminalité organisée qu'à faire progresser les droits des victimes.

41 - Arrêt Soering c. Royaume-Uni, CEDH, juillet 1989.

42 - Conventions internationales relatives aux droits économiques, sociaux et culturels (ICESCR 1966), aux droits civils et politiques (ICCPR 1996), à l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD 1966), à l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW 1979), contre la torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CAT 1984) et relatives aux droits de l'enfant (CRC 1989).

La **Convention internationale des Nations Unies pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille** (1990) réitère les principes fondamentaux des traités des droits humains et propose une définition élargie de la discrimination, en instaurant des mécanismes conte l'expulsion collective et arbitraire et en garantissant aux migrants légaux le droit de vote et l'éligibilité. Cette Convention ne compte que 42 ratifications, parmi lesquelles aucun pays européen, et seulement 5 pays dont le solde migratoire est excédentaire. On constate donc qu'à la mondialisation des travailleurs migrants et des politiques migratoires ne correspond aucune mondialisation des droits. Ce déséquilibre frappe surtout les migrants en situation irrégulière, qui sont les premières victimes des conséquences négatives de la mondialisation : déstabilisation des régions de départ, compétition internationale accrue, apparition de secteurs où le droit du travail est difficile à faire respecter (bâtiment, restauration, services à la personne). Or, c'est précisément l'octroi de ces droits aux sans-papiers qui est la raison avancée par les pays d'Europe pour refuser la ratification. Les sans-papiers sont donc la variable d'ajustement des économies des pays développés, une sorte de délocalisation interne.[43] Un autre obstacle à la ratification est lié aux obligations internationales qu'elle comporte, notamment en matière de mise en conformité et de rapportage. Or, les gouvernements nationaux préfèrent maintenir les politiques migratoires dans un cadre strictement national. C'est d'ailleurs ce que montre la difficile construction de la politique européenne d'immigration et d'asile.

On constate malheureusement que ce sont les politiques sécuritaires qui avancent le plus vite. Ce n'est donc pas tant l'absence de cadre légal qui pose problème, mais la réalité de leur mise en œuvre et la pratique des États d'accueil.

43 - Sans papiers, l'archaïsme fatal, la Découverte, 1999.

2.2. CONSÉQUENCES DES POLITIQUES EUROPÉENNES EN TERMES DE DROITS HUMAINS

2.2.1. SITUATION DES MIGRANTS EN TRANSIT : LE CAS DU MAROC

Les conséquences des politiques européennes sont dramatiques pour les migrants au Maghreb. Les enclaves espagnoles en territoire marocain de Ceuta et Melilla en sont l'illustration tragique. En octobre 2005, 14 personnes ont trouvé la mort à la frontière hispano-marocaine – dont plusieurs sous les balles de l'armée marocaine – après avoir tenté de franchir la frontière. Des dizaines d'autres ont été très grièvement blessées, et plusieurs centaines ont été déportées et abandonnées sans eau ni vivres dans le désert du Sahara. La police marocaine a tiré dans le cadre d'un partage des tâches imposé par l'Union européenne. Une méthode efficace puisque moins d'une semaine après les premiers tirs, la Commission européenne promettait 40 millions d'euros à Rabat pour soutenir les efforts du pays dans sa lutte contre l'immigration clandestine.

Ainsi, le Maroc, qui s'est doté en 2003 d'une législation sur l'entrée et le séjour des étrangers (loi n°02-03), devient petit à petit un pays de blocage des migrants subsahariens. En 2012, la répression policière est à nouveau montée d'un cran, avec la destruction de campements, les rafles, le harcèlement policier et les refoulements à la frontière algérienne.[44] La presse n'est pas en reste, entretenant l'image négative des migrants au Maghreb avec des titres choc comme "Le péril noir". La visibilité des migrants subsahariens au Maroc peut aussi servir ce pays qui profite de sa "rente géographique" [45] : placé comme il l'est sur la route de l'Union européenne, le Maroc alterne les gestes de bonne volonté (refoulements de l'Espagne vers le Maroc, harcèlement des migrants,…) et les signaux forts envoyés à l'UE, comme le refus de signer un accord de réadmission. Les pressions de l'UE ont conduit le Maroc, mais aussi la Tunisie et l'Algérie, à introduire dans leur législation le délit d'émigration illégale, une infraction totalement contraire à l'article 13 de la DUDH.

44 - Voir la Note d'information conjointe sur la recrudescence de la répression contre les migrants au Maroc, Gadem / CMSM, septembre 2012.

45 - Les effets de l'européanisation des politiques d'immigration, Politiques Européennes n°31.

2.2.2. EN MÉDITERRANÉE

En 2006, le HCR a commencé à tenir des statistiques sur le nombre de migrants morts pendant leur parcours migratoire, du moins ceux dont on a connaissance. L'agence estime qu'en 2011, année la plus meurtrière depuis le démarrage des statistiques, plus de 1 500 personnes, dont des demandeurs d'asile potentiels, se sont noyées ou ont été portées disparues en tentant de traverser la Méditerranée.[46] A l'Est de l'Afrique, 103 000 réfugiés, demandeurs d'asile et migrants ont traversé le golfe d'Aden et la Mer Rouge vers le Yémen en 2011 : plus de 130 personnes y ont trouvé la mort par noyade. Enfin, au moins 430 demandeurs d'asile se sont noyés dans des tragédies en mer en Asie et dans le Pacifique.

Le droit de la mer est pourtant clair : la Convention des NU sur le droit de la mer (1982) établit l'obligation de prêter assistance, obligation renforcée par la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (1974) et la Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritime (1979). Celle-ci définit le régime SAR ("Search And Rescue") qui implique une responsabilité particulière des États côtiers hors de leurs eaux territoriales. Ainsi, aucune zone maritime ne devrait être ignorée ou laissée sans moyen de recherche. Pourtant, le cas d'un bateau parti de Libye en mars 2011 démontre l'existence de dysfonctionnements, d'un refus d'assistance et d'une négligence qui ont causé la mort de 63 personnes. La dérive mortelle de ce bateau, parti avec 72 personnes à son bord, a duré 2 semaines durant lesquelles de nombreux signaux de détresse ont été envoyés. Sans aucune assistance, le bateau a échoué à nouveau sur les côtes libyennes ; 61 personnes sont mortes pendant le parcours et 2 à l'arrivée en Libye.

Le rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe fait un bilan sans appel : "*Au vu de ce drame, un ensemble de défaillances se fait jour : les autorités libyennes n'ont pas assumé la responsabilité de leur zone de recherche et de sauvetage, les centres de coordination de sauvetage maritime italien et malais n'ont pas lancé une opération de recherche et de sauvetage, et l'OTAN n'a pas réagi aux signaux de détresse (…)*".[47] Une plainte contre l'armée française a été déposée suite à ce drame.

La Cour européenne des droits de l'homme a rendu, en février 2012, l'arrêt "Hirsi Jamaa et autres c. Italie" qui conclut à **la violation par l'Italie de l'article 4 du Protocole n°4 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales**. En mai 2009, les autorités italiennes ont remis 200 passagers érythréens et somaliens interceptés sur trois embarcations à 35 milles marins au Sud de Lampedusa aux autorités libyennes, bien que ces migrants aient exprimé aux militaires italiens leur besoin de protection internationale. La Cour conclut que cela s'apparente à une expulsion collective d'étrangers, interdite par l'article 4 du Protocole n°4, et ce même si l'opération s'est déroulée hors du territoire national italien. **La reconnaissance par la CEDH de l'extraterritorialité** de l'article 4 du Protocole n°4 est une grande avancée pour l'effectivité du droit international des droits de l'homme et pour la protection des droits des migrants.

46 - Une année de crises. Tendances mondiales en 2011, HCR.

47 - Vies perdues en Méditerranée, qui est responsable ?, Rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, 5 avril 2012.

2.2.3. AFRIQUE SUBSAHARIENNE

En Afrique subsaharienne aussi les conséquences des politiques européennes se font sentir, bien loin pourtant des frontières de l'espace Schengen. Les pays sahélo-sahariens sont devenus les sous –traitants du contrôle des frontières de l'UE. Le cas de la Mauritanie est assez emblématique, car suite aux événements de Ceuta et Melilla, les voies de passage vers l'UE se sont modifiées. Le port de Nouadhibou en Mauritanie est devenu un important point de départ vers les îles Canaries, dès fin 2005, occasionnant de nombreux décès en mer. Très médiatisées, les arrivées de pirogues sur les îles espagnoles ont servi d'alibi à ce pays et à l'UE pour imposer à la Mauritanie un contrôle drastique de ses frontières, ainsi que de nombreux renvois depuis l'Espagne. En 2006, un centre de rétention a été ouvert à Nouadhibou en Mauritanie grâce au soutien financier de l'Espagne.[48] Il ne repose sur aucune base légale ou administrative. Les personnes interceptées en mer ou chassées d'Espagne y sont enfermées dans l'attente de leur refoulement vers le Sénégal ou le Mali. Les étrangers n'y reçoivent aucune aide juridique, ni aucun appui d'interprètes, et ils ne peuvent pas introduire de recours contre leur enfermement, dont les conditions sont attentatoires aux droits humains (humiliation, violences, insalubrité). La durée de rétention est variable et dépend du remplissage des camions qui iront ensuite refouler les migrants au Sénégal ou au Mali, après un voyage particulièrement éprouvant. Pour se montrer bon élève, la Mauritanie pratique une politique du chiffre qui viole les droits des migrants.

De plus, les migrations sont devenues un élément clé des documents de coopération entre l'UE et la Mauritanie, notamment dans le cadre du Fonds européen pour le développement. Comme la capacité de la Mauritanie à "gérer ses flux migratoires" est devenue un indicateur de son profil de gouvernance, le pays s'est engagé à mettre en place une politique de gestion de ces flux. Bien qu'étant liée de manière privilégiée avec les pays de la CEDEAO (Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest), et ayant signé une convention bilatérale avec le Mali en 1963 régissant la circulation des nationaux entre les deux pays, la Mauritanie se met aux normes de l'UE. Ceci se traduit par des pratiques contraires à la libre circulation et en violation du droit des étrangers : les personnes arrêtées le sont principalement car elles ont déjà été expulsées par l'Espagne ou parce qu'elles sont soupçonnées de "tentative d'immigration illégale", délit qui n'existe pas dans la législation. Certaines n'avaient aucune intention de migrer vers l'Europe. Pourtant, la sous-traitance de la répression favorise les arrestations au faciès, l'enfermement illégal et les refoulements collectifs.

48 - Prisonniers du désert, la Cimade, 2010.

2.2.4. GRÈCE ET TURQUIE

La frontière gréco-turque est devenue la principale porte d'entrée des migrants vers l'Union européenne. La frontière maritime (des îles grecques ne sont qu'à quelques kilomètres des côtes turques) est particulièrement meurtrière : 941 personnes recensées sont ainsi mortes en tentant la traversée par la mer entre 1993 et 2012.[49] La frontière terrestre est délimitée par la rivière Evros (80 km de long) et par 12 km de terre encore minés suite aux événements de 1974. Malgré les tensions entre les deux pays, un travail commun est fait pour lutter contre l'immigration irrégulière. En mars 2010, une nouvelle circulaire a été adoptée en Turquie pour "combattre l'immigration irrégulière". Malgré les condamnations de la CEDH en septembre 2009 et janvier 2010, qui pointaient du doigt l'impossibilité d'introduire une demande d'asile et l'absence de recours légal contre la décision de détention, la Turquie continue d'enfermer les migrants dans des conditions de vie terribles, avec des cas de violence et une absence globale d'information sur leurs droits pour les personnes enfermées.

La Grèce a elle aussi été condamnée par la CEDH en juillet 2010 pour les conditions de détention inhumaines ou dégradantes à Samos. En 2012, la Grèce comptait plus de 70 camps, dont des "camps de concentration ouverts" dont le Ministre de la protection civile a annoncé l'ouverture.[50] Depuis janvier 2011, les renvois vers la Grèce dans le cadre du règlement Dublin sont suspendus car la Cour estime que ce pays ne respecte pas les droits humains des migrants. A l'intérieur du pays, les actes racistes ne cessent d'augmenter. De janvier à septembre 2012, 87 actes de violence racistes ont eu lieu en Grèce, dont 83 dans les espaces publics.[51] Pendant l'été 2012, des milliers de migrants ont été arrêtés à Athènes et placés en détention dans des conditions indignes, sans que ne soient garantis les droits des personnes vulnérables (demandeurs d'asile notamment)

49 - Atlas des migrants en Europe, Migreurop, 2012.

50 - Atlas des migrants en Europe, Migreurop, 2012.

51 - Bulletin Solidarités Internationales, la Cimade, octobre 2012.

Un accord bilatéral entre la Grèce et la Turquie a été signé en mai 2010, permettant le renvoi en Turquie des migrants irréguliers arrivés en Grèce par la mer. La Turquie s'est engagée à accepter 1000 demandes par mois.[52] Par ailleurs, Frontex est présente en Grèce depuis 2005 et a notamment mis en place, jusqu'en 2010, l'opération conjointe "Poséidon" pour identifier les personnes interceptées en mer Égée. Des témoignages montrent que certains migrants se voient attribuer des nationalités qui ne sont pas les leurs. Ainsi, des Afghans ont été inscrits comme Iraniens en vue de leur expulsion en Turquie.

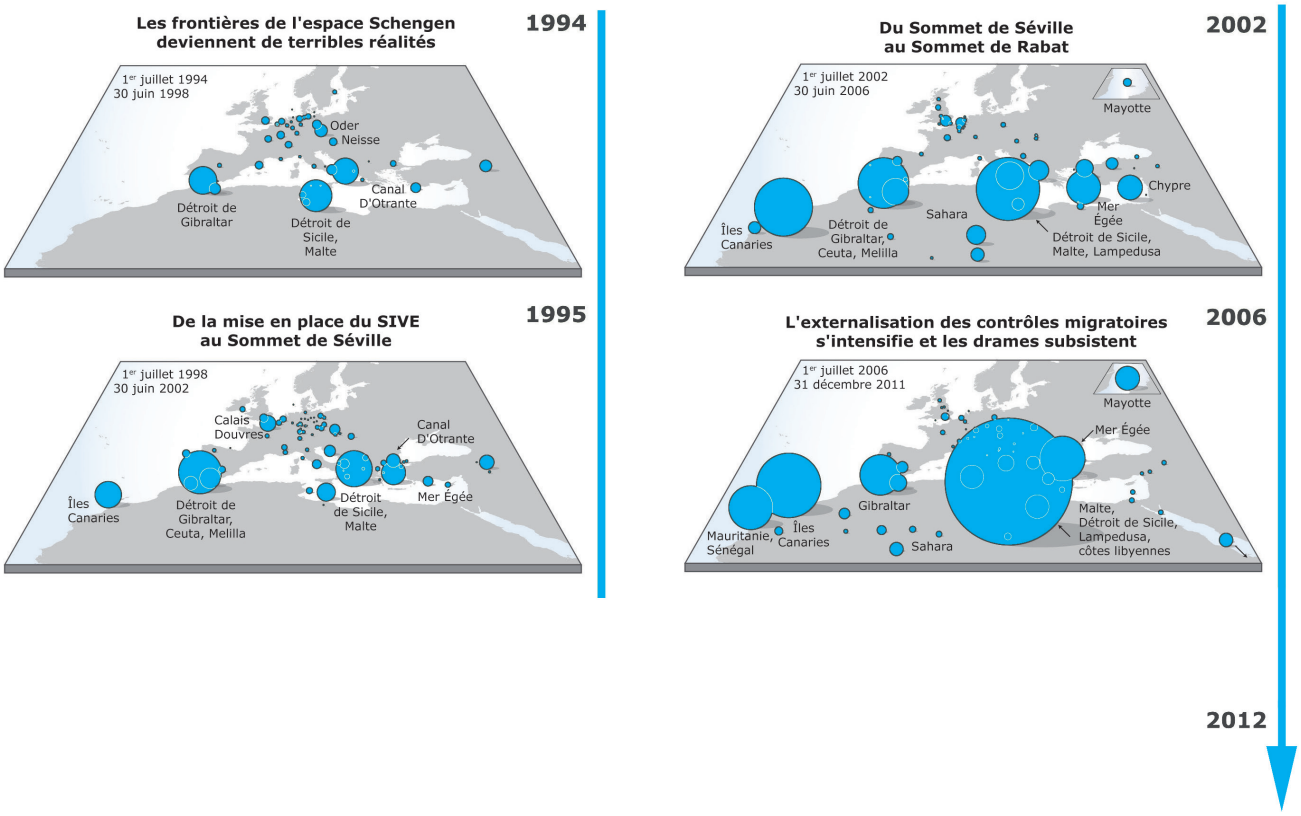
Suite à la mise en œuvre de politiques répressives aux frontières orientales de la Turquie, la situation est devenue extrêmement dangereuse pour les migrants. D'autant plus qu'il s'agit d'une zone très difficile d'accès (le passage se fait à 2500m d'altitude) et militarisée (les militaires iraniens et turcs n'hésitent pas à tirer sur les migrants). Alors que l'Iran n'a pas signé d'accord de réadmission avec la Turquie, des centaines d'Afghans, de Pakistanais, de Palestiniens et de Somaliens sont refoulés par les autorités turques en toute illégalité.[53] A Van, ville frontalière turque, des milliers de personnes, dont des demandeurs d'asile et des réfugiés, sont bloquées pendant des durées indéterminées dans ce qui est devenu un vrai camp à ciel ouvert.

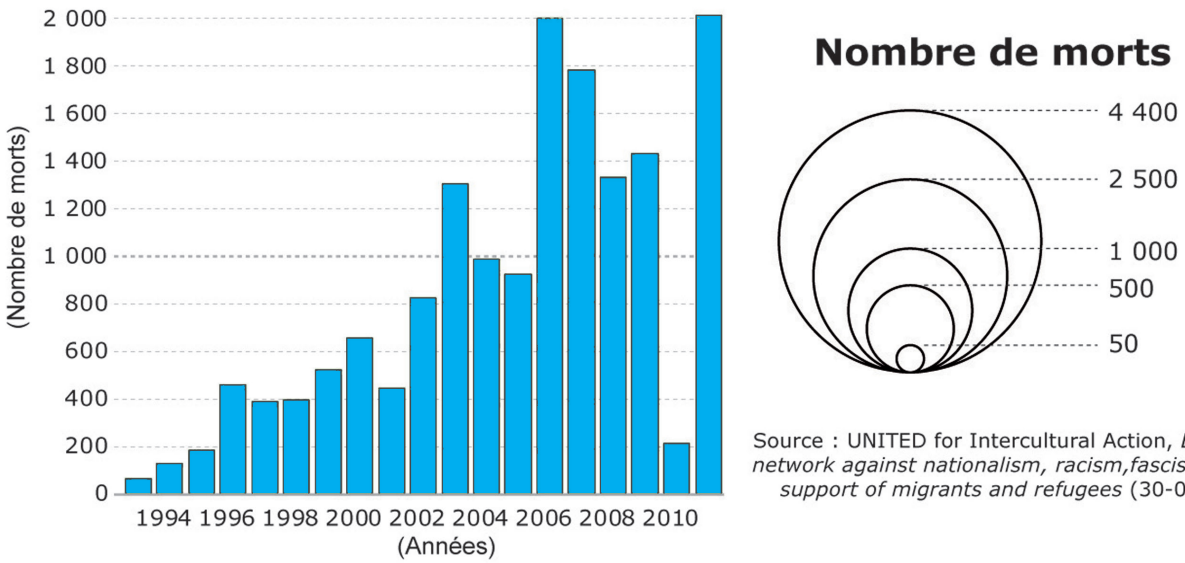
Ainsi, malgré les textes existants qui protègent les droits fondamentaux des migrants quelle que soit leur situation, et malgré le droit de quitter tout pays consacré par la DUDH, les politiques européennes limitent les déplacements de nombreuses personnes, allant même jusqu'à les empêcher de quitter leur pays. Par conséquent, les arrestations, enfermements, mauvais traitements et refoulements sont nombreux. Et comme la fermeture d'un point d'accès ne fait que détourner les voies de passage, les migrants sont de plus en plus poussés à emprunter des routes dangereuses, par la terre ou par la mer. Des routes qui ont occasionné la mort de 16 000 personnes au moins depuis 1993.[1]

1 - Atlas des migrants en Europe, Migreurop, 2012.

52 - Rapport 2009-2010, Migreurop.

53 - Rapport 2010-2011, Migreurop.





Source : UNITED for Intercultural Action, *European network against nationalism, racism,fascism and in support of migrants and refugees* (30-03-2012).

© Nicolas Lambert (Riate, Cnrs)
Migreurop (2012) *Atlas des migrants en Europe. Géographie critique des politiques migratoires*, Paris, Armand Colin, 144 p.

[PARTIE 3]

L'AGENCE FRONTEX ET LES DROITS FONDAMENTAUX DES MIGRANTS

3.1. L'AGENCE FRONTEX

3.1.1. CRÉATION ET MANDAT

L'agence européenne pour la gestion de la coopération aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, dite Frontex, a été créée le 26 octobre 2004 par le Règlement (CE) No 2007/2004 du Conseil de l'Union européenne. Son siège se trouve à Varsovie, en Pologne. L'agence est opérationnelle depuis 2005. Frontex "*promeut, coordonne et développe la gestion des frontières européennes*" selon le principe de "*gestion intégrée des frontières*". Pour protéger les 42 000 km de côtes, 9 000 km de frontières terrestres et 300 aéroports internationaux de l'UE, Frontex renforce la coopération entre les États membres à travers plusieurs champs d'activité :

- Les **opérations conjointes aux frontières** terrestres, maritimes et aériennes mises en œuvre par l'agence. Depuis la révision de son mandat en octobre 2011, l'agence peut avoir ses propres équipements.

- Les opérations de **retours conjoints** (85 organisés depuis la création de l'agence). Frontex maximise "l'efficience" et la réduction des coûts de ces opérations en proposant aux pays européens des places dans des vols à destination d'un même pays de retour. Ces vols conjoints sont des moments à haut risque pour les migrants.

- La **formation** visant à assurer la standardisation des compétences des gardes frontières à travers l'UE.

- **L'analyse de risque**, via la collecte d'information sur la situation aux frontières provenant des opérations conjointes, des États membres ou d'autres sources (académiques ou des médias). Frontex produit un rapport d'analyse de risques annuel qui va lui permettre de décider le lieu de déploiement des opérations conjointes.

- **La recherche**, pour mettre les avancées technologiques à profit dans le cadre du contrôle des frontières.

- **La réponse rapide** pour répondre aux "situations de crise" aux frontières.

- **Le partage d'informations** et de systèmes d'information, notamment via le développement d'échange d'information concernant les "risques potentiels" (EUROSUR).

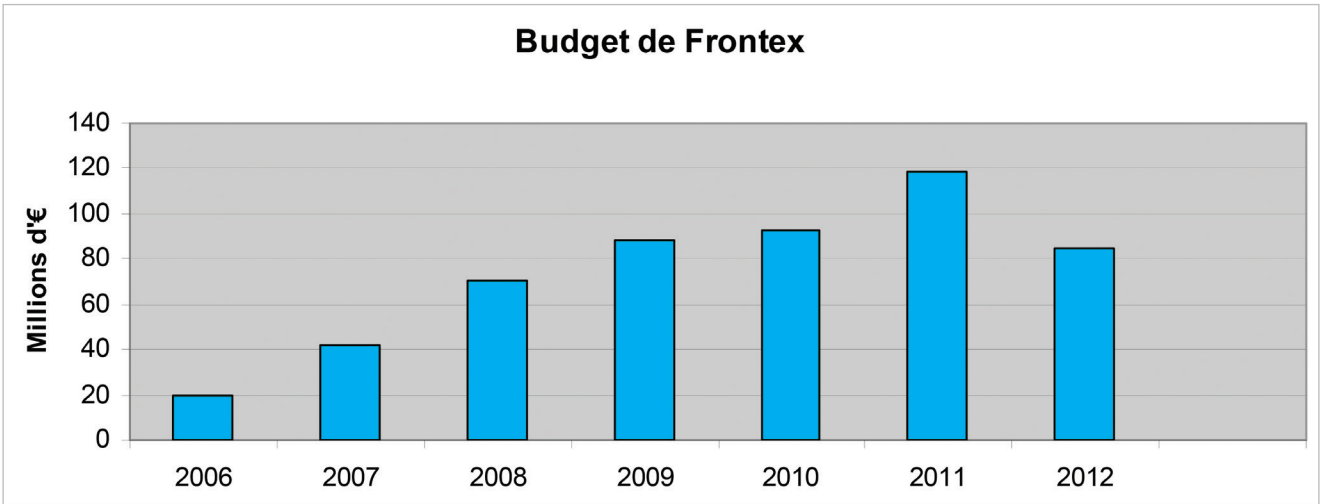
Le bureau de Frontex se réunit 5 fois par an. Il est composé de représentants des responsables des agences aux frontières de 25 États membres de l'espace Schengen et de deux membres de la Commission européenne. L'Islande, le Lichtenstein, la Norvège et la Suisse, qui ne sont pas membres de l'UE mais qui sont associés à l'espace Schengen, participent aussi aux rencontres du bureau, avec un droit de vote limité. Des représentants de Grande-Bretagne et d'Irlande sont également invités à participer aux rencontres. Le bureau a le pouvoir d'adopter le programme de travail et le rapport général de l'agence, de définir son budget, d'en vérifier l'exécution, d'établir les règles de travail transparentes pour la prise de décision, et de nommer le Directeur exécutif et son adjoint.

3.1.2. MOYENS FINANCIERS, HUMAINS ET TECHNOLOGIQUES

LES MOYENS FINANCIERS

Frontex dispose d'un budget en constante augmentation depuis sa création : de 19 millions d'euros en 2006, le budget est passé à **118 millions d'euros en 2011**, avant de descendre à 86.4 millions d'euros dans le prévisionnel pour 2012. En 2011, le budget a connu une évolution de 27,3% par rapport à l'année précédente (soit 32 millions d'euros) pour permettre la mise en place de la réponse d'urgence en Méditerranée suite aux départs de Tunisie et de Libye. 56% du budget 2011 a été dédié aux opérations en mer, notamment en raison du coût élevé de l'entretien des bateaux et des patrouilles aériennes. Pour 2013, la Commission européenne a débloqué 4,5 millions d'euros pour la situation d'urgence en Syrie.

L'augmentation constante du budget de Frontex montre le poids toujours plus grand dévolu à cette agence et sa place d'acteur clé de la politique migratoire européenne. Poids opérationnel qui ne s'accompagne pas, nous le verrons plus bas, d'exigences plus fortes en termes de respect des droits fondamentaux et de responsabilité.



UN PERSONNEL DES ÉTATS MEMBRES

L'amendement du Règlement Frontex qui est entré en vigueur en décembre 2011 annonce la création **d'Équipes de garde-frontières européens (EGFE)**, en remplacement des équipes des opérations conjointes et des équipes d'intervention rapide (RABIT). Les EGFE sont composées de garde-frontières des pays membres experts dans différents domaines de la gestion des frontières. Frontex va aussi bénéficier de l'appui de fonctionnaires détachés des administrations de contrôle des frontières des États membres, les **Experts nationaux détachés**, qui travailleront temporairement pour l'agence, jusqu'à 6 mois par an. Ce personnel est censé apporter à Frontex ses acquis et son expérience, et ensuite renforcer les capacités de leur administration d'origine grâce à l'expérience acquise auprès de Frontex.

DES MOYENS TECHNOLOGIQUES QUASI MILITAIRES

Sur son site internet, Frontex dit disposer, grâce à la participation de 21 États membres, de 21 avions, 27 hélicoptères, 116 navires, et d'unités de radars mobiles entre autres équipements techniques.[54] Aux frontières maritimes en 2011, Frontex a utilisé 108 instruments techniques (94 en 2010), dont des détecteurs de vision nocturne mobiles, des outils aériens, des voitures de patrouille, des détecteurs de battement cardiaque. Il s'agit donc bien d'une **application de la technologie militaire au contrôle des frontières européennes**. Les lobbies industriels, qui bénéficient du développement de matériel technologique à des fins de contrôle migratoire, influent fortement sur l'orientation sécuritaire des politiques européennes.

Depuis 2008, la militarisation des frontières s'accompagne de la mise en place du **Système européen de surveillance des frontières** (EUROSUR) qui doit être opérationnel fin 2013.[55] EUROSUR représente un pas en avant dans la gestion intégrée des frontières. L'objectif, une fois de plus, est de réduire les entrées irrégulières sur le territoire européen grâce à la mise en commun de tous les systèmes de surveillance et de détection des pays membres de l'UE. Ce "système des systèmes", qui travaille étroitement avec Frontex, a notamment pour objectif la détection des petits bateaux de migrants via des moyens techniques extrêmement développés : la Communication du 13 février 2008 créant EUROSUR mentionne des "satellites" et des "drones". L'amendement (EU) 1168/2011 au Règlement Frontex donne à l'agence le rôle d'assister le développement d'EUROSUR, notamment par le partage de l'information maritime entre pays membres. Pour cela, six centres de coordination nationaux ont déjà été mis en place (Finlande, France, Italie, Pologne, Slovaquie et Espagne) et un projet pilote d'échange d'information a été mené en novembre 2011 par Frontex.

Alors que la Communication de 2008 mentionnait clairement le sauvetage en mer dans les missions d'EUROSUR, la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'EUROSUR en décembre 2011 est beaucoup moins affirmative sur ce point : "*L'objectif de la proposition législative est d'améliorer la connaissance qu'ont les États membres et l'agence de la situation aux frontières extérieures maritimes et terrestres ainsi que leur capacité de réaction dans le cadre de la prévention de la migration irrégulière et de la criminalité transfrontière (article 1er)*".[56]

Comme le dénonce l'Association européenne pour la défense des droits de l'homme, la priorité du sauvetage en mer, reconnue par les conventions internationales, passe au second plan face au contrôle militarisé des frontières, et l'immigration dite irrégulière est associée à la criminalité. Ainsi, c'est surtout un "*système d'alerte précoce sur le départ de migrants, voire de récupération par ces pays tiers de migrants ayant pris la mer*" qui se met en place, renforçant encore la déresponsabilisation et l'externalisation du contrôle migratoire mis en place par les pays de l'UE.[57]

54 - http://www.frontex.europa.eu/news/european-patrols-network-and-centralised-record-of-available-technical-equipment-to-be-presented-at-tomorrow-s-jha-council-132KKC

55 - http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2008&nu_doc=68

56 - http://www.cdep.ro/afaceri_europene/CE/2011/COM_2011_873_FR_ACTE_f.pdf

57 - http://www.ldh-france.org/IMG/pdf/Communique_Eurosur_200612_FR.pdf

3.1.3. ACCORDS FRONTEX / HCR

Au-delà de ses moyens financiers et techniques grandissants, Frontex développe aussi sa coopération avec d'autres agences. Ainsi depuis 2007, le HCR a nommé un chargé de liaison avec Frontex, pour "*s'assurer que la gestion des frontières soit conforme aux obligations internationales des États membres de l'UE*".[58] Cette collaboration se traduit par un échange de lettres et des réunions régulières. Le HCR a aussi participé à l'élaboration en 2011 d'une stratégie de droits humains et d'un code de conduite pour le personnel des opérations de Frontex, et a promu la formation des garde-frontières (ajout d'un volet "protection" à la formation de base).[59] En 2010, Michele Simone, chargé de liaison avec Frontex au HCR, considérait **qu'il n'existe pas de garanties quant à l'impact de ces formations**, étant donné l'absence de visibilité des activités opérationnelles de l'agence. Par ailleurs, en l'absence d'une surveillance des opérations de retour des migrants, il n'exclut pas que "*le manque d'expertise humanitaire (puisse) conduire à des violations de leurs droits fondamentaux, y compris le droit d'asile*" et souligne que les opérations de Frontex ne permettent pas d'assurer la protection "*des personnes particulièrement vulnérables*".[60]

Concernant les expulsions menées par des vols Frontex, le HCR dit ne pas être "engagé activement dans les expulsions depuis des pays de l'Europe", mais pourrait "envisager de soutenir des États dans ce domaine sur demande et sous réserve des ressources, grâce à un suivi ou d'autres activités appropriées". Ainsi, le HCR est conscient des possibles atteintes portées aux droits des migrants par l'agence et des faibles garanties qu'offre le travail de formation des agents, dont les responsables restent les États membres.

Grâce à ces moyens, Frontex se félicite d'avoir pu faire face au "défi" représenté par les arrivées de migrants en provenance de Tunisie et de Libye au printemps 2011. L'agence, grâce à un "package opérationnel d'urgence", a augmenté de 45% le nombre de jours opérationnels passés en mer, ainsi que le nombre d'heures de patrouille, tandis que 2059 personnes étaient expulsées lors de vols conjoints. Derrière la froideur de ces chiffres se révèle de manière implacable la machine de guerre mise en place contre les migrants. A aucun moment dans son rapport, l'agence ne mentionne les 1500 personnes mortes en mer pendant cette même année. Si plus de 23 000 personnes ont été "sauvées" lors de 214 opérations de secours en mer, aucune analyse n'est faite des causes et conditions de leur départ, rien ne prouve que leur situation individuelle ait été étudiée lors de leur interception, on ne sait pas si ces personnes ont pu demander l'asile, si elles ont eu accès à des soins, à une aide juridique, ni ce qu'il est advenu d'elles (ont-elles été emprisonnées ?). Frontex est bien l'instrument d'une déshumanisation des personnes migrantes, ce qui occasionne de nombreuses violations des droits.

58 - http://www.unhcr.fr/4bf4130a9.html

59 - Note sur la protection internationale, juin 2012.

60 - http://www.unhcr.fr/4bf4130a9.html

3.2. COMPATIBILITÉ DE FRONTEX AVEC LES DROITS FONDAMENTAUX ?

Le mandat de Frontex a été révisé par le Parlement et le Conseil européen le 25 octobre 2011. Le nouveau Règlement (EU) No 1168/2011 est entré en vigueur le 12 décembre 2011. Dans le cadre de cette révision, et même si la Charte des droits fondamentaux est juridiquement contraignante pour Frontex depuis 2009, **le Règlement spécifie expressément les obligations complémentaires de l'agence en matière de droits fondamentaux**. Frontex doit ainsi mettre en place un Forum consultatif sur les droits fondamentaux et recruter un Chargé des droits fondamentaux (CDF). En mars 2012, le Médiateur européen, qui enquête sur des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions et organes de l'UE, a posé un certain nombre de questions à Frontex au sujet de la mise en pratique de ses obligations en matière de droits fondamentaux. Frontex lui a répondu en mai 2012, arguant que depuis 2010, elle a élaboré une stratégie dans ce domaine, ainsi qu'un code de conduite contraignant pour ceux qui participent à ses activités.

Pour autant, l'analyse menée par Statewatch et Migreurop est sans appel : la stratégie des droits fondamentaux de l'agence est largement critiquable, et risque d'avoir un impact limité sur la protection effective des droits fondamentaux des migrants. Ainsi, Frontex "*adopte une approche restrictive de l'impact de ses activités sur les droits de l'homme, et met en avant une stratégie dont les mécanismes préventifs demeurent faibles et les moyens de recours absents*".[61] Des questions subsistent quant à l'indépendance du Forum consultatif et du CDF. En effet, le CDF est employé par Frontex et "*devra s'engager à agir de façon indépendante dans l'intérêt de Frontex*". Quant aux membres du Forum, ils sont liés au "secret professionnel" dont il n'est pas précisé qui décide de ce qui en relève. Ainsi, la stratégie de Frontex est de donner des gages concernant une meilleure prise en compte des droits humains des migrants pour museler les critiques. Mais les associations de défense des droits de l'homme ne s'y trompent pas : les risques de violations des droits fondamentaux des migrants ne sont pas limités par le nouveau mandat.

61 - Réponse à l'appel à contribution du Médiateur. La stratégie des droits fondamentaux de Frontex, Statewatch / Migreurop, 27 septembre 2012.

3.2.1. UNE RESPONSABILITÉ DILUÉE

Prenant appui sur l'article 1er du Règlement créant l'agence, Frontex réaffirme dans son rapport 2011 que "*la responsabilité pour le contrôle et la surveillance des frontières extérieures revient aux États membres. Le rôle de l'agence est de faciliter la mise en place des mesures de l'UE en s'assurant de la coordination des actions des États membres*". Pour autant, Frontex a une personnalité juridique, elle peut signer des accords avec les pays tiers et, depuis la révision de son mandat, initier des opérations de contrôle. L'agence "*prend tantôt la forme d'un organe de coopération où la responsabilité de la surveillance des frontières incombe aux États membres, tantôt d'un organe d'intégration. Dotée d'une personnalité juridique, distincte de l'Union européenne, elle est dans le même temps reliée et sous contrôle des institutions de l'Union et des États membres. Le flou entretenu entre indépendance et contrôle conduit à une dilution des responsabilités*".[62] En effet, tant que la question fondamentale de la responsabilité n'est pas clarifiée, les violations des droits sont possibles en toute impunité. On ne sait pas qui est responsable, entre l'agence, l'État hôte d'une opération, ou l'État dont relève l'agent qui a commis la faute. **De plus, il n'existe pas de mécanisme de plainte en cas de violation des droits**, car si Frontex est sous la juridiction de la Cour de Justice de l'UE, celle-ci n'est pas compétente pour examiner les plaintes individuelles. Le Code de conduite, présenté comme contraignant, manque aussi de clarté quant à sa nature juridique, car le texte de la stratégie fondamentale mentionne des "normes acceptées de façon générale" et donc non contraignantes. Cela est particulièrement inquiétant en ce qui concerne l'usage de la force par les agents de Frontex.[63]

Concernant les opérations en mer, les bateaux participant aux opérations Frontex relèvent normalement de la compétence des États dont ils dépendent. Par ailleurs les activités sont encadrées : ainsi, les arraisonnements de navires suspectés de trafic illicite de migrants sont possibles, mais il n'est pas prévu que les personnes puissent être détenues sur cette base, ce qu'a confirmé la CEDH.[64] Mais **en mer aussi, Le Directeur exécutif de Frontex estime que la responsabilité du sauvetage est du ressort des États membres**. En effet, Frontex dit se limiter à la détection, et se déresponsabilise du traitement des personnes après les avoir menées au point de d'embarcation le plus proche. Dans le cadre de la révision du mandat, cela pose de graves problèmes puisque Frontex est maintenant à même d'initier, conduire ou coordonner des opérations.

3.2.2. DROIT D'ASILE ET DROIT DE QUITTER TOUT PAYS : QUELLES GARANTIES ?

Dans son Étude sur *l'agence européenne aux frontières extérieures en vue de la refonte de son mandat*, Migreurop pointe l'absence générale de prise en compte par l'agence des besoins de protection internationale des migrants, et les témoignages de **violation avérée du principe de non refoulement** lors d'une opération de Frontex. Ainsi, "*la remise entre les mains d'une patrouille maritime libyenne, en juin 2009, par des gardes-côtes italiens assistés par un hélicoptère allemand dans le cadre de l'opération Nautilus IV, de 75 boat people interceptés à proximité des côtes de l'île italienne de Lampedusa*".[65] Dans ce cas précis, le Directeur adjoint de Frontex a estimé que l'agence ne prenait pas la responsabilité des risques encourus par les personnes refoulées, et qu'elle n'avait pas la possibilité de confirmer que le droit d'asile et les droits de l'homme étaient respectés en Libye. Pourtant, elle y renvoie des migrants.

62 - Rapport 2009, Migreurop.

63 - Réponse à l'appel à contribution du Médiateur. La stratégie des droits fondamentaux de Frontex, Statewatch / Migreurop, 27 septembre 2012.

64 - Arrêt Medvedyev c. France, CEDH, 29 mars 2010.

65 - Etude sur l'Agence européenne aux frontières extérieures en vue de la refonte de son mandat, Migreurop, 2010.

En 2011, Frontex dit avoir identifié 140 978 franchissements illégaux des frontières européennes.[66] Cela représente 0.028% des 500 millions d'entrées annuelles dans l'Union européenne. En 2011 toujours, l'une des deux plus importantes opérations de Frontex a été menée à la frontière entre la Grèce et la Turquie, où les interpellations ont augmenté de 14% par rapport à 2010.[67] C'est à cette frontière qu'a été mis en place le premier déploiement RABIT: 567 agents ont mené des patrouilles constantes entre novembre 2010 et mars 2011, et l'agence s'en félicite: "*à travers l'intensification des patrouilles et des mesures de contrôle des frontières en découlant, la dissuasion a permis de réduire le nombre quotidien constaté de franchissements illégaux de la frontière de 250 à 60*". Si ce chiffre est mis en avant par Frontex comme étant un succès, il est avant tout révélateur de **la violation par l'agence de l'article 13 de la DUDH**, qui dit que "*toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien*". Ce que Frontex ne dit pas, c'est que les personnes qui n'ont pas franchi la frontière par peur de ses agents, ont peut être trouvé des voies d'accès encore plus dangereuses au territoire européen.

Parmi elles, certaines étaient peut-être en **besoin de protection internationale** et pouvaient légitimement déposer une demande d'asile (les 57 000 personnes interceptées à cette frontière sont majoritairement originaires d'Afghanistan, du Pakistan, et du Bangladesh). Sur cette même frontière, ce sont les agents de Frontex qui ont mené les interviews permettant de déterminer la nationalité des personnes : "*une nationalité présumée a pu être établie pour 90% (des personnes) appréhendées*". Beaucoup de personnes migrantes voyagent sans titre d'identité pour ne pas perdre les documents ou ne pas risquer d'être reconduits dans un pays où leur vie serait en danger. Comment les agents de Frontex peuvent-ils avoir la **responsabilité d'établir cette nationalité** ? Dans certains cas, des agents de Frontex, sur base d'une identification faite à l'aide d'interprètes, ont même décidé seuls du transfert de migrants en vue de leur rapatriement.[68]

66 - *http://www.frontex.europa.eu/intelligence/information-management*

67 - *General Report 2011, Frontex.*

68 - *Voir Etude sur l'Agence européenne aux frontières extérieures en vue de la refonte de son mandat, Migreurop, 2010 : http://www.migreurop.org/IMG/pdf/Frontex-PE-Mig-ENG.pdf*

3.2.3. RISQUES DE TRAITEMENTS INHUMAINS ET DÉGRADANTS

Frontex ne s'estime pas compétente pour juger du respect des droits humains en Libye, et ne fait pas non plus d'analyse de la situation des droits humains dans les pays de retour lors des vols conjoints. Cela est particulièrement inquiétant dans la mesure où, suite à la révision de son mandat, l'agence peut **signer des accords avec les États tiers sans aucun contrôle du Parlement européen**. Statewatch et Migreurop ont analysé la stratégie pour les droits fondamentaux de Frontex, et le constat est clair : aucune mesure n'est prise pour s'assurer que lors d'opérations menées avec des pays ayant signé des accords avec Frontex, les migrants ne seront pas soumis à des traitements inhumains ou dégradants. Et "*aucune garantie n'est (…) donnée qu'aucun migrant appréhendé en mer ne sera transféré dans un pays où il/elle serait susceptible de subir des traitements inhumains ou dégradants ou des actes de torture*".[69]

Arguant que les violations des droits ne peuvent être prédites, Frontex ne met en place dans sa stratégie des droits fondamentaux **aucune mesure préventive appropriée**, même en faveur des personnes particulièrement vulnérables (mineurs et demandeurs d'asile notamment). Le programme de formation des garde-frontières n'a pas fait l'objet d'une diffusion publique. Il n'existe aucune procédure particulière pour s'assurer que les entretiens menés avec les personnes interceptées respectent leur intégrité physique et morale. Il n'est pas non plus précisé de quelle manière les migrants sont informés de leur situation et quelles possibilités de recours s'offrent à eux.

69 - *http://www.migreurop.org/article2201.html*

Si une clause de suspension ou d'interruption des opérations de Frontex est mentionnée, il n'est pas précisé dans quelles circonstances elle devrait être déclenchée. Les conditions de la suspension / interruption ne sont pas non plus précisées et elle reste du ressort unique du Directeur exécutif. De plus, cette clause ne s'applique pas aux **opérations de retours conjoints, qui sont pourtant à haut risque pour les migrants**. Cela pourrait rentrer en contradiction avec les obligations de Frontex de respecter la Charte des droits fondamentaux. Lors des retours conjoints opérés par Frontex, des actes de violence (coups, insultes, humiliations) ont été rapportés par des personnes éloignées de force. Des informations inquiétantes au regard du nombre élevé d'opérations de retours conjoints (42 en 2011, 2059 personnes expulsées).

3.2.4. COOPÉRATION AVEC LES ÉTATS TIERS

Neuf pays tiers ont participé aux activités opérationnelles de Frontex aux frontières terrestres de l'UE en 2011. L'agence se félicite d'un "*intérêt croissant*" des pays tiers à participer à ces opérations, et notamment d'une coopération renforcée avec la Turquie. En 2011, des accords de travail ont été conclus avec la police nationale du Cap Vert, ainsi qu'avec le Centre pour l'Initiative Régionale Migration, Asile et Réfugiés basé en Macédoine. Frontex a reçu mandat de négocier des accords avec les autorités compétentes en Tunisie et en Azerbaïdjan. Des accords ont été signés avec l'Arménie et le Nigeria. Frontex a participé au lancement du dialogue de l'UE sur la migration, la mobilité et la sécurité en Tunisie et au Maroc dans le cadre de la GAMM. Des contacts dans des pays de retour ont été envisagés : Gambie, RDC, Nigeria.

Certaines opérations favorisent la coopération avec des **officiers de liaison** déployés dans les pays tiers pour "*contribuer à la prévention de l'immigration illégale (…) et au retour des migrants illégaux*". Rien n'est dit sur l'analyse qui est faite par ces officiers de liaison de la situation des droits de l'homme dans le pays concerné, ni de quelle manière sont identifiés les vols "à risque". Ces officiers de liaison ont comme mission d'empêcher les départs à la source, là aussi en violation du droit de quitter tout pays consacré par l'article 13 de la DUH.

Le problème de la coopération avec les États tiers est que les **accords signés ne sont pas publics et ont été signés sans aucune validation du Parlement européen, de la Commission, ni même du Chargé des droits fondamentaux**. Pour le Directeur de l'agence, ces accords étant conclus avec les services compétents des pays et non directement avec les gouvernements, ils ne sont pas soumis aux mêmes règles que les traités internationaux. Pourtant, cette coopération extérieure a un impact en termes de respect des droits fondamentaux car les pays partenaires mettent en œuvre des activités qui peuvent potentiellement violer ces droits. Ainsi, dans cette chaîne d'acteurs dédiés au contrôle des frontières européennes, les responsabilités sont de plus en plus diluées et non identifiables. De plus, aucun suivi ni évaluation externe ne sont prévus pour cette coopération avec les pays tiers. Qui donc pourrait de manière indépendante rapporter les éventuelles violations ?

3.2.5. DROIT À LA PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES ET DISCRIMINATION

Enfin, la révision du mandat de Frontex lui donne le droit d'enregistrer des données personnelles sur les personnes interceptées. Ces données peuvent être échangées avec EUROPOL. Aucune mesure n'est prise dans le cadre de la stratégie des droits fondamentaux de l'agence pour protéger ces données, bien que le Règlement (EC) No 45/2001 l'impose. De plus, rien ne garantit que les personnes soient informées du fait que leurs données personnelles sont enregistrées et transmises à EUROPOL. Pour Statewatch et Migreurop, "*l'absence prolongée de mesures d'application tangibles de protection des données est particulièrement préoccupante si l'on considère le nouveau mandat de Frontex qui permet à l'agence de collecter des données personnelles durant toutes les opérations, les conserver jusqu'à 3 mois (10 jours pour les retours conjoints) et les échanger avec EUROPOL et d'autres agences européennes (…). Ceci est d'autant plus inquiétant que Frontex est sur le point de jouer un rôle majeur dans la centralisation et la coordination de l'échange d'information via EUROSUR*".

Depuis 2009, Frontex est par ailleurs dénoncée pour cibler des nationalités particulières lors de ses opérations, notamment suite au travail "d'analyse de risque" qui est mené par l'agence pour déterminer les routes migratoires et les risques d'arrivées de migrants. Ainsi, il existe un "*risque potentiel que les rapports et analyses de Frontex mènent à des pratiques discriminatoires*".[70]

Frontex prend depuis sa création de plus en plus de place dans la mise en œuvre des politiques de gestion des flux migratoires de l'UE. L'agence en est le fer de lance, doté de moyens considérables et d'une grande autonomie. Pourtant, à mesure que Frontex se voit confier des tâches et des responsabilités toujours plus grandes, aucun progrès n'est fait quant à la responsabilité de l'agence en ce qui concerne le respect des droits fondamentaux. La révision de son mandat semble même aller dans le sens d'une plus grande opacité et d'une plus grande déresponsabilisation de l'agence lors de ses opérations.

70 - *http://www.migreurop.org/article2201.html*

WWW.FRONTEXIT.ORG

MISE EN PAGE : PIERRE DIEUDONNÉ (CIRÉ ASBL) – LOGO : ELISE DEBOUNY