



# Refonte de la **politique migratoire**: la **dérive sécuritaire** de l'UE

**Le Pacte européen sur la migration et l'asile a été adopté par les députés européens le 10 avril 2024. Ses textes législatifs durcissent les contrôles des arrivées des personnes aux frontières européennes. Ils ne protégeront pas mieux les personnes en situation de vulnérabilité et en quête de sécurité. Bien au contraire.**

Sara PRESTIANNI, responsable du plaidoyer à EuroMed Droits

**C**es derniers mois de mandat des députés européens ont été marqués par une préoccupante accélération des mesures législatives sur la migration et l'asile avec une approche d'abord sécuritaire, au détriment de la logique de l'accueil et de l'intégration. C'est cette approche qui a guidé la négociation du Pacte européen sur la migration et l'asile – présenté initialement par la Commission européenne en 2020 –, adopté le 10 avril dernier, en séance plénière. Des accords, déjà sur cette orientation, ont aussi été signés avec la Tunisie, l'Égypte et la Mauritanie entre juillet 2023 et mars 2024.

Cette politique ne peut qu'empirer une situation déjà problématique de violations des droits fondamentaux, avec le traitement des migrants et des réfugiés tant en Europe qu'aux frontières externes. Certains régimes autoritaires vont y trouver une légitimité pour réduire le nombre de départs des migrants, au mépris des traités européens et des valeurs fondatrices de l'UE telles que les droits humains, la démocratie et l'État de droit. Ce Pacte va nourrir une logique dangereuse de chantage entre les deux rives de la Méditerranée qui rétrécira l'espace d'asile et de protection. Elle ne peut conduire qu'à une tragique augmentation du nombre des migrants disparus ou morts aux frontières de l'espace méditerranéen.

## **Le Pacte européen sur la migration et l'asile**

Le 18 et 19 décembre 2023, le Parlement européen a décidé, par un vote de sa Commission des libertés civiles (LIBE), de se rallier à la position du Conseil européen, en durcissant une législation sur l'asile déjà très défaillante en termes de garantie des droits fondamentaux. Face à la pression écrasante exercée par le Conseil et la Commission, le Parlement a cédé sur certains points clés avec un seul objectif, celui de trouver un accord, sans considérer l'impact de la future mise en œuvre de celui-ci sur le terrain. Le 10 avril le Pacte sur la migration et l'asile a donc été adopté, durci par les amendements du Conseil.

Pris dans leur ensemble, les divers règlements qui constituent ce Pacte inaugureront un nouveau système de « gestion des migrations » dans l'UE. Il se traduira par des mesures qui vont empirer la situation déjà dramatique sur le terrain. On peut en esquisser les grandes lignes.

Il y aura tout d'abord une rétention de facto aux frontières, sans exception (donc aussi pour les familles avec enfants de tous âges), avec d'une part des procédures accélérées d'évaluation des demandes d'asile (en-deçà des normes), et d'autre part des procédures de retour avec des garanties réduites. Beaucoup plus de demandeurs d'asile seront soumis à des procédures aux frontières, et, en raison de la fiction juridique de « non-entrée » (cf. infra), ils ne seront pas considérés comme se trouvant sur le territoire de l'UE, augmentant ainsi les risques de violations des droits de l'Homme et de refoulement. Même les enfants non accompagnés pourront être retenus si les autorités nationales considèrent qu'ils représentent un « danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public ». En outre, l'expérience a montré que maintenir un grand nombre de personnes dans des zones frontalières entraîne une surpopulation chronique des centres et des conditions de vie inhumaines, comme on l'a vu dans les îles de la mer Égée.

**« Le 18 et 19 décembre 2023, le Parlement européen a décidé, par un vote de sa Commission des libertés civiles, de se rallier à la position du Conseil européen, en durcissant une législation sur l'asile déjà très défaillante en termes de garantie des droits fondamentaux. »**



Par ailleurs, avec l'élargissement du principe du « pays tiers sûr », les demandes d'asile seront déclarées irrecevables et les demandeurs plus souvent expulsés vers des pays extérieurs à l'UE, sur la base d'accords avec eux. On se souvient de l'accord UE-Turquie, qui avait externalisé le traitement des demandes d'asile vers des pays tiers et produit des retours forcés vers la Tunisie, considérée comme « pays sûr » par l'Italie.

Globalement les nouveaux instruments législatifs vont être difficilement mis en œuvre, en raison du recours important à la rétention, poussant les Etats membres à trouver des solutions pour contourner leurs obligations : ainsi l'Italie a-t-elle décidé d'extraterritorialiser le « screening » (procédure de filtrage) et la rétention sur le territoire albanais. Une opération qui risque de bafouer encore plus les droits des migrants.

### **Une nouvelle « gestion des migrations » ?**

L'application du Pacte fait que le premier accueil sur le sol européen se traduira par une procédure de contrôle de sept jours – le règlement « screening » – avec rétention obligatoire dans des centres pour les nouveaux arrivants afin de les examiner, les classer et les orienter vers une « procédure frontalière normale » ou « accélérée » de traitement de leurs demandes d'asile. Une fiction juridique de « non-entrée » a été introduite : les personnes faisant l'objet d'un contrôle dans un centre ne seront pas considérées comme se trouvant légalement sur le territoire de l'Etat membre. Dans le cadre de la procédure frontalière accélérée, les demandes seront évaluées sous douze semaines, avec la possibilité de ren-

*Avec la nouvelle refonte de la politique migratoire le principe du « premier pays d'entrée » demeure, et il n'y aura pas de relocalisation obligatoire des personnes secourues – une solution qui aurait été pourtant humaine et durable, grâce à la répartition proportionnelle des demandeurs d'asile dans toute l'Europe.*

voyer les personnes vers des « pays tiers sûrs ». Afin d'accélérer ces retours, sont prévues une liste de l'UE et des listes nationales de ces pays. Cette pratique, que seuls six des vingt-sept Etats membres utilisent, va se généraliser, justifiée par un objectif de retours rapides. La demande d'accueil sera jugée irrecevable pour les personnes liées à un de ces pays, sachant qu'une partie du territoire peut être considérée comme sûre alors que globalement le pays ne l'est pas (on l'a vu en Syrie avec Damas, dans la tentative d'y renvoyer des réfugiés syriens).

Quant au nouveau règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration (RAMM), l'un des textes législatifs du Pacte, il définit l'Etat membre responsable de l'évaluation d'une demande individuelle de protection internationale et traite de la question de la solidarité en matière de « gestion des migrations », dans l'ensemble de l'UE. Présentée comme une refonte du système défaillant de Dublin, la proposition finale ne résout pas les pro-



**« Avec le Pacte il y aura une rétention de facto aux frontières, sans exception.**

**Or l'expérience a montré que maintenir un grand nombre de personnes dans des zones frontalières entraîne une surpopulation chronique des centres et des conditions de vie inhumaines, comme on l'a vu dans les îles de la mer Egée. »**

blèmes existants. Le pays de première arrivée sera responsable de la plupart des demandes ; les autres pays auront plus de temps pour renvoyer les demandeurs d'asile, la procédure sera facilitée et ne nécessitera plus l'accord du pays de première arrivée. Contrairement à ce qui a été établi par la Cour européenne de justice, les enfants pourraient également être renvoyés là où ils ont été enregistrés pour la première fois. En ce qui concerne la solidarité entre les Etats membres et la « répartition égale » des demandeurs, il existe trois types de solidarité qui ont la même valeur : la relocalisation (transfert) des personnes, le transfert de financements pour les Etats membres situés en première ligne, ou vers des pays tiers.

### **Un règlement pour les « situations de crise »**

Un autre règlement porte sur les « situations de crise » pour l'UE, à savoir : la force majeure, des arrivées massives à certains postes frontières, et une situation d'« instrumentalisation » de la migration par des pays hostiles. S'il n'y a toujours pas de relocalisation obligatoire des personnes pour soulager l'Etat membre concerné par la « crise », le plus inquiétant est l'ajout, dans l'accord final, de ces situations d'« instrumentalisation ». La définition de ce terme est assez large pour entraîner des dérogations importantes dans une série de situations : « lorsqu'un pays tiers ou un acteur non étatique hostile encourage ou facilite le mouvement de ressortissants de pays tiers et d'apatrides vers les frontières extérieures ou vers un Etat membre, dans le but de déstabiliser l'Union ou un Etat membre, lorsque ces actions sont susceptibles de mettre en péril les fonctions essentielles d'un Etat membre, y compris le maintien de l'ordre public ou la sauvegarde de sa sécurité nationale ». Sont ainsi inclus les acteurs non étatiques hostiles, en tant qu'agents possibles d'« instrumentalisation ». Les ONG ne sont protégées que lorsqu'elles peuvent prouver que leurs actions n'ont pas pour but de déstabiliser l'Etat membre. Allons-nous vers une nouvelle incrimination de la solidarité ?

La société civile et les organismes de défense des droits humains ont régulièrement fait état de violations systématiques des droits fondamentaux de personnes en quête de sécurité ou de moyens de subsistance, en particulier les communautés victimes de

racisme : refus d'accès à un abri, aux services d'aide et à l'asile, recours à des refoulements massifs. La poursuite de politiques cherchant à criminaliser le mouvement dans son ensemble contribue à réduire l'espace civique.

La Commission a présenté le Pacte comme une « solution » aux normes différenciées que prennent les Etats dans la mise en œuvre d'un régime d'asile européen commun. En fait il ne fait rien pour y remédier, ni pour soutenir les Etats membres faisant face à un grand nombre d'arrivées aux frontières. Le principe du « premier pays d'entrée » demeure, et il n'y aura pas de relocalisation obligatoire des personnes secourues - une solution qui aurait été humaine et durable, grâce à la répartition proportionnelle des demandeurs d'asile dans toute l'Europe. Au lieu de cela, les Etats membres qui ne reçoivent pas directement les arrivants peuvent éviter le partage des responsabilités en finançant le renforcement des frontières et les centres de rétention de migrants dans les Etats membres frontaliers, ou en finançant des « projets » douteux dans des pays non membres de l'UE.

### **Politiques d'externalisation : le coût humain**

Le vice-président de la Commission, Margaritis Schinas, lors de la présentation du Pacte européen sur la migration et l'asile, en septembre 2023, avait défini la politique d'externalisation comme la base de cette réforme législative. Cela est apparu évident quand, lors des négociations autour du Pacte, les visites de chefs d'Etat et de représentants de la Commission se sont multipliées dans les pays de la rive Sud de la Méditerranée.

En juillet 2023, au mépris de la dérive autoritaire et des discours et pratiques racistes du gouvernement tunisien, l'UE a signé un Memorandum of Understanding (MOU) avec le président Kais Saïed. Ce dernier évoquait, dans sa déclaration de présidence, le 21 février 2023, les « hordes de migrants subsahariens », menace pour la « composition démographique » nationale. Cela s'est traduit par une terrible vague de violences à travers le pays, des déplacements internes, des arrestations arbitraires et des disparitions. En juillet 2023, des milliers de migrantes et migrants ont été interpellés puis expulsés vers les zones frontalières désertiques et militarisées, aux frontières avec la Libye et l'Algérie<sup>(1)</sup>. Les violences institutionnelles et policières ont atteint leur paroxysme avec le développement de réseaux de trafic de personnes d'origine subsaharienne, livrées à la frontière aux milices libyennes. En outre, de plus en plus de femmes ont rapporté avoir subi des violences sexuelles, phénomène qui semble se généraliser dans une impunité totale et dans un contexte d'extrême vulnérabilité des personnes en mouvement, tandis que la criminalisation des individus considérés en situation irrégulière prévaut désormais. Alors que le Parlement européen, dans sa séance plénière du 13 mars 2024, s'est exprimé pour dénoncer tant le MOU et l'absence de cadre légal de cet accord que l'appui budgétaire de la Commission au gouvernement tunisien, Ursula von der Leyen en a conclu un autre, semblable, au Caire. Car la dimension migratoire est un des piliers de la collaboration avec Le Caire, qui voit Bruxelles proposer une enveloppe dépassant les sept-milliards d'euros... Comme pour la Tunisie, l'accent est mis sur le renforcement des capacités de gestion des frontières, tandis que les vraies urgences, celles des tragiques conditions de vie des réfugiés, notamment soudanais, sans protection et menacés constamment d'expulsion, ne sont pas traitées. ●

(1) Le 18 décembre 2023, un rapport intitulé « Les routes de la torture : cartographie des violations subies par les personnes en déplacement en Tunisie » (<https://omct-tunisie.org/wp-content/uploads/2023/12/Migration-et-torture-Finale-Planches-.pdf>) a recueilli et révélé les témoignages d'une vingtaine de personnes en situation de migration et ayant été victimes de violences, ainsi que les observations de trente organisations de la société civile et d'activistes.