



Un nouveau paradigme pour le modèle d'asile européen ?

Accès à la protection sous pression



MyriaDoc 9

Juillet 2019

UN NOUVEAU PARADIGME POUR LE MODÈLE D'ASILE EUROPÉEN ?

Accès à la protection internationale sous pression

Contenu

Synthèse.....	3
Avant-propos.....	12
1. Poursuite de la baisse des arrivées en Europe, changement de routes.....	15
2. Opérations de sauvetage en Méditerranée	16
2.1. Moins d'arrivées et de décès, mais plus de décès par arrivée	16
2.2. Moins d'opérations de recherche et de sauvetage en région centrale de la mer Méditerranée, rôle accru pour les garde-côtes libyens	17
3. Aux frontières européennes : manque d'accès au territoire et à la procédure d'asile	19
3.1. Les obligations des États pour garantir l'accès à la procédure d'asile à la frontière.....	19
3.2. La réalité : la pratique persistante des pushbacks	24
4. Dimension interne : la question de responsabilité et l'accès difficile à la protection sur le territoire européen	30
4.1. Manque de solidarité et de sens des responsabilités dans les négociations du RAEC.....	31
4.2. Peu d'intérêt à assumer une responsabilité interne par le biais de la relocalisation	33
4.3. Aspects procéduraux visant à transférer la responsabilité : pays tiers sûrs	36
4.4. Hotspots sur les îles grecques	38
4.5. « Centres contrôlés » dans l'UE et « plateformes régionales de débarquement ».....	45
5. La dimension extérieure : externalisation de la gestion et de la protection de l'asile et des migrations de l'UE vers des pays extérieurs à l'UE	47
5.1. Environnement direct UE : coopération avec les pays tiers aux frontières européennes	49
5.1.1. Trois ans de déclaration UE-Turquie	49
5.1.2. La Libye : prochain partenaire clé dans la gestion des migrations de l'UE.....	52
5.2. Région d'origine plus vaste : contrôle européen des migrations jusque dans les pays d'origine ..	64
5.2.1. Lier la coopération au développement à la gestion des migrations	65
5.2.2. La région du Sahel	67
5.2.3. Accueil dans la région d'origine	70
6. Engagement accru en faveur des voies de migration légale pour les personnes ayant besoin de protection	72
6.1. Réinstallation : augmentation du nombre de réinstallations en Europe, mais il reste encore beaucoup de chemin à parcourir.....	73
6.1.1. Chiffres	73
6.1.2. La Belgique participe aux cadres européens (et internationaux) de réinstallation	76
6.1.3. Proposition d'un cadre européen de réinstallation	79
6.2. Visa humanitaire	80
6.2.1. Manque d'enthousiasme pour un cadre juridique européen pour les visas humanitaires	80
6.2.2. Après la CJUE, Cour européenne des droits de l'homme doit aborder la question des visas humanitaires	81
Accès à la protection internationale à la frontière belge et introduction temporaire de quotas sur le territoire belge	84
1. Les quotas de demandes d'asile à l'OE : une pratique contraire aux droits fondamentaux.....	84
2. Accès effectif à la protection internationale à la frontière belge : quelles garanties vis-à-vis des personnes en besoin de protection ?	85
2.1. Quelques chiffres et fonctionnement des services de la police fédérale à la frontière.....	86
2.2. La procédure d'asile à la frontière : les différentes étapes et questions qui se posent en lien avec certains droits fondamentaux	89

Synthèse

“The EU (...) approach aims to end irregular and dangerous movements and the business model of smugglers, and to replace these with safe and legal ways to the EU for those who need protection.”

Commission européenne¹, mai 2016

Le modèle européen d'asile implique des accords et un certain degré de solidarité entre les États membres quant à la responsabilité de l'examen des demandes de protection internationale. Aujourd'hui, cette solidarité conduit à de profondes divisions au sein de l'Union européenne (UE). En parallèle, il semble y avoir un véritable changement de paradigme. Ces dernières années, des mesures politiques européennes se sont de plus en plus concentrées, d'une part, sur la réduction de l'afflux « irrégulier » de demandeurs de protection internationale dans l'UE et, d'autre part, sur l'externalisation des responsabilités en matière d'asile vers des pays tiers. Certains partis politiques nationaux - et étrangers - vont plus loin : ils veulent que ceux qui arrivent dans l'UE par des voies irrégulières n'aient plus accès à la protection internationale dans l'UE, comme dans le modèle australien.

Une fois sur le territoire de l'UE (ou dans ses eaux territoriales), les migrants sont soumis à la juridiction de l'UE et au droit communautaire ainsi qu'à sa jurisprudence. Une politique d'externalisation permet à l'UE de se soustraire dans une certaine mesure à ses responsabilités légales, soit en empêchant les demandeurs de protection internationale d'entrer sur le territoire européen, soit en transférant la responsabilité juridique de l'examen de la demande à un pays tiers, par des détours de procédure. L'absence de réponse interne au débat sur la solidarité et la responsabilité a renforcé le consensus au sein de l'UE sur la réduction des flux entrants et les mesures d'externalisation.

Dans le cadre de ses missions légales, Myria se concentre principalement sur la réalité belge. Cette mission s'inscrit, toutefois, dans un cadre (européen) plus large. Il est bien entendu impossible de l'ignorer. L'externalisation de la politique d'asile est l'objet d'un débat depuis un certain temps (par exemple l'idée d'un traitement externe des demandes de protection internationale). Mais elle a clairement connu un essor suite aux développements européens des années passées. Aujourd'hui, plus que jamais, l'avenir du droit d'asile en Belgique se joue au niveau européen. Raison pour laquelle Myria examine des aspects de ses développements et formule des recommandations critiques sous l'angle des droits fondamentaux.

En 2015, plus d'un million de migrants et de réfugiés ont rejoint le territoire européen par la mer Méditerranée. Ce contexte est important pour comprendre l'évolution à l'œuvre depuis lors. Au niveau politique, un sentiment de perte de contrôle des frontières extérieures de l'UE prévalait. Et comme de nombreux migrants et réfugiés transitaient jusqu'à l'État membre qu'ils souhaitent atteindre, les contrôles aux frontières intérieures de Schengen ont été réintroduits en Europe par effet domino. De quoi mettre sous pression le projet même de l'Union européenne. Ce contexte explique en partie l'évolution de la situation et met en évidence le besoin d'un système de protection efficace. Mais celui-ci ne peut constituer un argument pour le compromettre.

¹ Commission européenne, COM (2016) 270 final, Proposition de règlement Dublin IV, Exposé des motifs, 4 mai 2016, p. 2 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/dublin_reform_proposal_en.pdf.

Le modèle (dit) australien

Ces dernières années, des politiciens d'États membres européens - dont la Belgique² –ont plaidé en faveur de l'introduction d'un modèle d'asile dit australien. Les références à ce modèle renvoient souvent aux personnes arrivées irrégulièrement par mer et qui sont exclues de la possibilité d'obtenir une protection internationale. Elles sont refoulées (pushback) ou emmenées dans des lieux éloignés (en détention ou non) sur des îles avec lesquelles un accord a été conclu. L'objectif est de réduire l'afflux de demandeurs de protection internationale par la dissuasion. L'un des arguments avancés est la réduction du nombre de morts en mer.

Dans un tel modèle, la protection internationale n'est octroyée que si les réfugiés sont sélectionnés en dehors de l'UE et acheminés en Europe légalement, en lieu et place des voies irrégulières et dangereuses.

Myria ne procède pas à une analyse de la politique australienne dans le présent *Myriadoc*. Le contexte australien est, d'ailleurs, très différent du contexte européen sur les plans géographique, politique et juridique. Il est vrai, cependant, que récemment, des responsables politiques européens ont plaidé de plus en plus fermement en faveur d'éléments de ce modèle. Ces éléments semblent également être intégrés dans les politiques de l'UE et des États membres. Par conséquent, lorsque Myria se réfère au modèle australien, ce sont ces éléments qui sont visés ainsi que l'idée de n'admettre que les demandeurs de protection internationale et les réfugiés présélectionnés, les autres devant être accueillis à proximité du pays d'origine ou refoulés, ou encore, - s'ils arrivent malgré tout – « confinés » ou détenus dans des endroits reculés.

Endiguer la migration irrégulière

Plusieurs instruments récents de l'UE dans le domaine de la migration ont pour principal objectif d'« endiguer la migration irrégulière ». C'est un fil rouge de la politique de l'UE en matière de migration et d'asile qui semble mettre tout le monde d'accord. En effet, personne n'est partisan de la migration irrégulière. Toutefois, cette migration irrégulière concerne des flux migratoires mixtes et inclut également nombre de personnes qui recherchent et ont droit à une protection internationale. Au cours des dernières décennies, l'UE a œuvré en faveur d'une politique européenne commune en matière d'asile. Elle y prévoit le droit d'asile comme un droit fondamental, garanti par la Charte des droits fondamentaux de l'UE³. Les États membres de l'UE sont également liés par la Convention de Genève et le principe de non-refoulement.

Cet objectif de réduction de la migration irrégulière requiert une vigilance particulière afin que l'accès à la protection internationale reste garanti. D'un point de vue juridique, un réfugié ne peut être sanctionné en vertu de la Convention en raison du caractère irrégulier de son entrée ou de son séjour⁴. En outre, l'octroi du statut de réfugié a un caractère déclaratif et non *constitutif* de la qualité de réfugié. Le gouvernement reconnaît le statut de réfugié d'une personne. Une personne bénéficie

² Voir notamment N-VA, “Wat is het Australisch model?”, avril 2019. Visible sur : <https://www.youtube.com/watch?v=vrHnaahxtCk>

³ L'article 18 garantit le droit à l'asile. L'article 19 interdit les expulsions collectives et interdit l'éloignement, l'expulsion ou l'extradition de personnes vers un État où il existe un risque sérieux qu'elles soient soumises à la peine de mort, à la torture ou autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

⁴ Pour autant qu'il ou elle vienne directement du pays où sa vie ou sa liberté est menacée et qu'il ou elle se présente aux autorités dès que possible et qu'il ou elle ait une bonne raison d'entrer ou de séjourner irrégulièrement (conformément à l'article 31 de la convention de Genève).

du statut de réfugié dès que toutes les conditions énoncées dans la définition de la Convention de Genève sont satisfaites. Et donc, par définition, avant que le statut soit formellement établi⁵.

Diminution du nombre d'arrivées en Méditerranée, augmentation des décès par arrivée

Rien n'indique véritablement que le nombre de personnes en fuite ait diminué ces dernières années. Les chiffres du HCR, l'agence des Nations Unies pour les réfugiés, indiquent plutôt le contraire. Dans le rapport Tendances mondiales 2018, leur nombre était estimé à 68,5 millions dans le monde, dont un peu moins de 40 millions étaient des déplacés internes (réfugiés à l'intérieur des frontières de leur propre pays). Parmi eux, 84 % vivent dans des pays en développement.

Le nombre d'arrivées en Europe est nettement inférieur à celui de l'année record de 2015. Selon Frontex, le nombre de passages irréguliers aux frontières extérieures de l'UE a sensiblement diminué en 2018 pour la troisième année consécutive. Le nombre de demandeurs de protection internationale et de migrants arrivant en Europe par la Méditerranée a également continué à diminuer. Selon le HCR, 139.300 personnes sont arrivées en 2018 par l'Espagne, l'Italie et la Grèce, dont 116.647 par la mer Méditerranée.

Le nombre de décès et de disparitions dans la Méditerranée était plus faible en 2018 que les années précédentes (2.275 personnes, soit 6 en moyenne par jour), mais par rapport au nombre d'arrivées par la Méditerranée, il s'agit d'une augmentation considérable : 4 décès pour 1.000 arrivées en 2015, contre 20 décès sur 1.000 arrivées en 2018. C'est surtout la traversée depuis la Libye qui s'est avérée la plus mortelle : 71 morts ou disparus sur 1.000 arrivées.

Dimension interne et conséquences sur l'accès à la (procédure de) protection internationale en Europe

L'impasse de la question de la solidarité en matière d'asile au sein de l'UE s'est, une fois de plus, cristallisée autour de la mer Méditerranée. Des bateaux avec des réfugiés secourus ne pouvaient amarrer et ont dû rester en mer pendant des jours et des jours. Pour les ONG qui ont organisé les sauvetages, le travail a été extrêmement difficile, voire impossible. Début 2019, les garde-côtes libyens ont effectué la plupart des opérations de sauvetage en Méditerranée centrale.

En outre, des pratiques persistantes, voire structurelles, de pushbacks sont observées aux frontières extérieures de l'UE dans plusieurs pays. On entend par pushback le fait de repousser une personne de l'autre côté de la frontière sans laisser la possibilité d'exprimer ses besoins potentiels en matière de protection internationale ou d'examiner ses besoins. De telles pratiques ne sont pas explicitement promues ou condamnées politiquement, et sont même parfois banalisées. On fait même des appels à contourner le principe de non refoulement. Cependant, les pushbacks sont contraires au droit international et européen et constituent un exemple flagrant d'incapacité à assumer ses responsabilités en matière de protection.

Un certain nombre d'évolutions des politiques internes de l'UE ont également montré des mécanismes plus subtils de transfert de responsabilités, qui ont également un effet dissuasif. La finalité des hotspots des îles grecques a été fondamentalement modifiée par la déclaration UE-Turquie : ils sont devenus des lieux où les demandeurs de protection internationale et les migrants sont confinés dans de mauvaises conditions. Les demandeurs de protection internationale qui arrivent dans les îles grecques font, en règle générale, l'objet

⁵ HCR, Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés (réédition), Genève, février 2019.

d'une procédure accélérée pour pouvoir les renvoyer en Turquie en cas de décision négative. En outre, les Syriens sont plus particulièrement soumis à un contrôle de recevabilité fondé sur le concept de pays tiers sûr.

Trois ans après la déclaration UE-Turquie, très peu de personnes ont finalement été renvoyées en Turquie sur base du concept de pays tiers sûr. Cet aspect de la politique doit donc également être analysé de manière critique en termes d'efficacité, notamment au regard des mesures drastiques prises pour rendre possible l'application de ce concept et de leurs conséquences sur les droits fondamentaux.

Externalisation par le biais d'accords avec la Turquie et la Libye et contrôle des migrations jusque dans les pays d'origine

L'UE justifie l'option de l'externalisation de la responsabilité par une nécessité pratique et politique de maintenir le contrôle des frontières extérieures de l'Europe et de lutter contre les réseaux de passeurs, ainsi que par un impératif humanitaire visant à prévenir les routes périlleuses et les décès. À cette fin, l'UE recherche des partenaires en dehors de l'UE, notamment par le biais de partenariats en matière de migration et du Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE. L'accent est mis sur les pays d'origine ou de transit importants pour les migrants et les réfugiés. Outre la coopération étroite avec la Turquie et la Libye, une attention de plus en plus grande est également accordée aux pays de l'itinéraire menant à l'UE, comme les pays de la région du Sahel.

La conditionnalité croît sans cesse en importance et est appliquée de plus en plus largement dans l'ensemble des instruments de l'UE, bien au-delà des domaines stricts de l'asile et des migrations. Dans ce contexte, l'UE ne veut faire valoir ses atouts en termes de visas, d'immigration légale, de commerce ou de coopération au développement qu'à ceux qui veulent participer à la logique migratoire européenne.

Cependant, la politique actuelle d'externalisation actuelle pose questions sur sa légitimité démocratique, sur le partage de responsabilités avec les pays d'origine et de transit, et surtout sur l'accès (ou le manque d'accès) à la protection effective dans certains pays tiers.

Il convient de faire preuve d'une vigilance accrue quant à l'impact de cette stratégie et de cette coopération sur le statut juridique des personnes concernées. Quel prix est-on prêt à payer pour réduire les arrivées irrégulières ? La diminution du nombre d'arrivées irrégulières ne reflète pas une diminution du nombre d'émigrés ou contraintes de fuir. Elles échouent « juste » de plus tôt en cours de route.

Dans ce contexte, l'appareil judiciaire évoluera sans aucun doute et tentera d'apporter une réponse au changement de politique et aux circonstances actuelles. L'arrêt Hirsi Jamaa de la Cour européenne des droits de l'homme dans une affaire contre l'Italie en était déjà un reflet clair. Les obligations des États membres dans le domaine des droits fondamentaux ne s'arrêtaient pas à leurs frontières physiques. La Cour devra désormais également examiner la coopération de l'Italie avec les garde-côtes libyens et l'affaire des visas humanitaires dans laquelle les personnes impliquées ont demandé en dehors de l'UE un visa pour une protection au sein de l'UE. Dans le même temps, il est également apparu clairement que le contrôle judiciaire sur la politique modifiée n'était pas forcément une évidence. Pour la déclaration UE-Turquie, la CJUE s'est déclarée incompétente ; la Déclaration n'ayant pas été adoptée par l'une des institutions européennes, et ce en dépit des conséquences majeures sur la position juridique des personnes concernées. Toujours dans l'affaire des visas humanitaires, la CJUE ne s'est pas prononcée sur le fond de l'affaire : elle a décidé que le droit communautaire, et donc aussi les garanties en matière de droits de l'homme qu'il contient, ne

s'y appliquent pas. La politique de l'UE a donc des répercussions juridiques toujours plus importantes en dehors de l'UE, mais avec un contrôle juridique limité.

Un accent sur l'accueil dans la région et des canaux migratoires légaux comme contrepoids ?

Les décideurs (européens) défendent la politique menée - externalisation et endiguement des flux irréguliers - en rappelant les mesures de protection, partie intégrante du nouveau paradigme. Il s'agit alors de réinstallation et d'accueil dans la région.

Dans la logique de l'externalisation, des courants politiques plaident effectivement en faveur d'un plus grand engagement pour un « accueil dans la région dans des pays tiers ». Myria fait référence à la position du HCR, également évoquée dans l'aperçu de cette analyse.

Myria salue l'attention et les efforts accrus en faveur de la réinstallation et espère qu'ils seront intensifiés. Parallèlement, on ne peut pas en attendre tous les bénéfices et, selon Myria, l'impact en tant que mesure de solidarité doit également être mis en perspective. Et si certains veulent faire de l'immigration légale le seul moyen d'obtenir une protection dans l'UE, nous sommes encore loin d'y parvenir.

Les besoins globaux de réinstallation prévus sont élevés : selon le HCR, 1,4 million de personnes auront besoin d'être réinstallées en 2019 (projection 2018), alors que le nombre de places offertes reste bien inférieur. L'action mondiale reste essentielle et l'Europe, elle aussi, est encore loin d'absorber une part « équitable » de ces besoins. 84 % des réfugiés mondiaux sont actuellement accueillis dans des pays du Sud. Le Parlement européen, dans le contexte des négociations sur un cadre européen de réinstallation, a proposé un nombre de 250.000 opérations de réinstallation pour l'UE en 2017.

Aujourd'hui les États membres de l'UE contribuent toujours bien plus à la solidarité en accordant une protection internationale aux personnes se trouvant sur le territoire (211.000 personnes dans l'UE en 2018) qu'aux personnes arrivant dans l'UE par réinstallation (23.000 réinstallations en 2018)⁶. La migration légale à des fins de protection reste donc un minoritaire.

Ces dernières années, la réinstallation a effectivement été inscrite à l'ordre du jour politique. Les taux de réinstallation ont fortement augmenté. C'est remarquable et particulièrement important, mais une augmentation d'environ 8.000 en 2015 à un peu moins de 23.000 en 2018, l'emporte à peine sur les nombreuses mesures restrictives prises pour endiguer l'immigration par des voies « irrégulières ».

Certains canaux de migration légale, tels que le droit à la vie familiale, sont également soumis à une pression croissante⁷.

Un moment charnière pour la politique européenne de protection

Dans le futur, l'UE devra poser des choix cruciaux pour le système de protection internationale. La Belgique a, à juste titre, la réputation d'avoir un système d'asile solide. Cependant, les choix majeurs s'opèrent à un niveau plus élevé et détermineront l'avenir de la politique belge.

Si les chiffres montrent que nombre de personnes sont encore en mesure de demander et d'obtenir une protection dans les États membres de l'UE, de voix s'élèvent pour exiger que la démarche soit

⁶ Données Eurostat.

⁷ Voir Myria, *La migration en chiffres et en droits 2018, Le droit de vivre en famille sous pression*. Disponible sur : www.Myria.be

plus ardue encore, voire même qu'un changement de paradigme soit apporté à la politique de protection.

Les défis sont de taille et les solutions ne sont pas immédiates, surtout dans un contexte de désaccord fondamental sur la solidarité interne au sein de l'UE. En outre, la voix anti-migration est forte, comme en témoignent les résultats des élections en Belgique et dans d'autres pays. Myria plaide pour un examen critique et global de la politique et pour la recherche de solutions basées sur une meilleure connaissance des faits et des normes juridiques (internationales), au-delà des rapports de force politiques.

Positions de Myria

Dans les discussions sur l'avenir de la politique d'asile européenne, Myria continue à plaider auprès des autorités, membres du gouvernement et représentants belges de :

- rejeter les pratiques de pushbacks ;
- miser davantage sur les voies d'accès légales pour les personnes en besoin de protection internationale ;
- développer la dimension externe de la politique d'asile européenne en respectant les principes suivants:
 - sur la base de mesures démocratiques légitimes ;
 - sur la base d'une responsabilité partagée ;
 - contribuer à la protection effective de personnes en besoin de protection, en se basant sur la Convention de Genève et les dispositions relatives aux droits de l'homme ;
 - lutter contre les réseaux de passeurs et pas contre les victimes.

Myria se réfère aux positions suivantes du HCR :

- Le HCR plaide pour que la Belgique approfondisse la perspective du Global Compact on Refugees, qui met notamment l'accent sur l'objectif de la responsabilité partagée ;
- Le HCR encourage les États membres à privilégier des procédures rapides et efficaces qui examinent sur le fond les besoins de protection internationale, plutôt que des procédures de recevabilité fondées sur le concept de pays tiers sûrs. En ce qui concerne ce dernier concept, le HCR précise également qu'il faut s'assurer qu'il existe une protection effective dans la pratique dans le pays tiers et qu'un lien significatif entre le demandeur et le pays tiers justifie que le demandeur soit invité à s'y rendre⁸. Pour le HCR, le fait qu'un État a signé la Convention de Genève et/ou le Protocole de 1967 ainsi que les instruments fondamentaux des droits de l'homme est un « indicateur critique » pour garantir que l'accès à la protection soit effectif et durable.⁹
- Le HCR appelle tous les États à autoriser l'accès à leur territoire aux personnes qui ont fui la Libye, y compris les ressortissants de pays tiers. Ils exhortent les États à s'abstenir de renvoyer en Libye les ressortissants de pays tiers interceptés ou secourus en mer et à veiller à ce que ceux

⁸ HCR, *UNHCR's recommendations to the Republic of Bulgaria for its Presidency of the Council of the European Union (EU). A time for solidarity*. January - June 2018. <https://www.refworld.org/pdfid/5a33c40f4.pdf> et <https://www.refworld.org/pdfid/5a33c40f4.pdf>

⁹ HCR, *Legal considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries*, avril 2018.

qui ont besoin d'une protection internationale aient accès à une procédure équitable et efficace à leur débarquement¹⁰. Le HCR souligne que, dans le contexte du sauvetage en mer et conformément au droit maritime international, le débarquement doit avoir lieu de manière prévisible, dans un lieu sûr et dans le respect des droits fondamentaux des personnes sauvées, y compris en respectant le principe de non-refoulement. Compte tenu de la situation sécuritaire instable en général et des risques concernant la protection des ressortissants de pays tiers en particulier (incluant la détention dans des conditions inférieures aux normes ainsi que les sévices graves à l'encontre des demandeurs de protection internationale, de réfugiés et de migrants), le HCR considère que la Libye ne remplit pas les critères de « lieu sûr » pour les débarquement après un sauvetage en mer¹¹.

- Le HCR affirme que, quelle que soit l'importance de la protection dans la région, celle-ci ne peut jamais être la seule solution : « Quel signal l'UE enverrait-elle aux pays en développement, qui accueillent 84 % des réfugiés dans le monde, si elle n'assumait pas la responsabilité de protéger les personnes arrivées sur son territoire ? » et « Pourquoi les États renforceraient-ils leur mécanisme de protection, sachant que de nombreux États membres européens attendent cela uniquement pour pouvoir renvoyer les demandeurs d'asile en utilisant largement le concept du pays tiers sûr ».

Myria se réfère à la position suivante de la Fundamental Rights Agency (FRA) de l'UE :

- La FRA a noté qu'au cours des trois dernières années, l'approche des hotspots appliquée en Grèce s'est avérée intenable en terme de droits de l'homme¹².

¹⁰ [[HCR, *UNHCR Position on Returns to Libya - Update II*, septembre 2018, <https://www.refworld.org/docid/5b8d02314.html>, §34, 39, 41, 42. [traduction libre]]

¹¹ Ibid., §42 [traduction libre]; HCR/IOM, *Proposal for a Regional Cooperative Arrangement Ensuring Predictable Disembarkation and Subsequent Processing of Persons Rescued-at-Sea*, 27 juin 2018, <https://bit.ly/2Oi1UJX>, p. 2; OIM, *Resolution MSC.155(78), Adoption of Amendments to the International Convention on Maritime Search and Rescue*, 1979, 20 mai 2004, Annexe 5, <http://www.refworld.org/docid/432acad44.html> ; OIM, *Resolution MSC.167(78), Guidelines on the Treatment of Persons Rescued At Sea*, 20 mai 2004, <http://www.refworld.org/docid/432acb464.html> ; HCR, *Baisse des arrivées et taux accru de mortalité en Méditerranée : Le HCR appelle à intensifier les opérations de recherche et sauvetage en mer*, 6 juillet 2018, <https://www.unhcr.org/fr/news/briefing/2018/7/5b3f8059a/baisse-arrivees-taux-accru-mortalite-mediterranee-hcr-appelle-intensifier.html>.

¹² FRA, *Update of the 2016 Opinion of the EU FRA...op.cit.*, 4 mars 2019.

Accès effectif à la protection internationale à la frontière belge : quelles garanties vis-à-vis des personnes en besoin de protection ?

A la fin de ce Myriadoc, une attention particulière est portée sur l'accès à la protection internationale aux frontières belges.

L'équilibre entre l'accès à la protection internationale d'une part et les contrôles aux frontières d'autre part est une question complexe. Ils peuvent parfois entrer en contradiction. Les États membres de l'UE doivent refuser l'accès des personnes au territoire si les conditions énoncées dans le droit de l'UE, tel que le code frontières Schengen¹³, ne sont pas remplies. Parallèlement, les États membres doivent donner accès à la procédure de protection internationale à toute personne qui en fait la demande, conformément à la Charte européenne des droits fondamentaux et aux conventions internationales. La mise en œuvre des contrôles aux frontières doit être organisée afin d'harmoniser ces deux objectifs.

Bien qu'il n'existe pas de pratiques largement documentées de « push back »¹⁴ aux frontières belges, existe-t-il des pratiques qui constitueraient un obstacle à l'accès à la protection internationale ? Myria se penche sur l'accès à cette procédure à l'aéroport de Bruxelles-National dont nous avons discuté avec la police de l'aéroport¹⁵. Dans ce cadre, il soulève des questions en lien avec les droits fondamentaux. Cette partie du Myriadoc a été rédigée en collaboration avec NANSEN¹⁶.

Les chiffres indiquent que peu de demandes de protection internationale sont introduites à la frontière : environ 3,3% en 2018, chiffres peu importants en comparaison avec d'autres pays européens. En théorie, chaque décision de refus d'accès au territoire et de maintien dans un centre fermé est motivée de façon individuelle. En pratique, cependant, les demandeurs de protection internationale à la frontière sont systématiquement détenus.

La police explique que le système de contrôle est organisé aux aéroports, système renforcé pour les ressortissants européens depuis avril 2016. La procédure de protection internationale est également organisée à la frontière belge si une personne souhaite introduire une demande. La police fédérale utilise des directives internes quant à la procédure à suivre. Elle est encadrée par des superviseurs formés ; ce qui la rend apte à recevoir une demande de protection internationale.

Cependant, plusieurs zones d'ombre entachent le respect de certains droits fondamentaux. Le droit à l'information (également de manière pro-active), l'accès effectif à une assistance juridique et à un interprète, la détention systématique ou encore un monitoring structuré et efficace des demandeurs de protection internationale aux frontières sont parmi les lacunes pointées. Comme évoqué dans les constats pratiques de NANSEN, de nombreux étrangers se présentant à la

¹³ Voir notamment Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (texte codifié), dernière version consolidée du 7 avril 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1550670638691&uri=CELEX:02016R0399-20170407>. Ci-après Code frontières Schengen.

¹⁴ Défini ici comme la pratique de renvoyer des personnes dans un pays tiers sans leur offrir la possibilité, avant ce renvoi, de demander une protection internationale.

¹⁵ Les informations sur la procédure à la frontière ont été récoltées auprès de la police fédérale de Zaventem, LPA BRU NAT, lors d'un entretien réalisé le 27 février 2019. La police fédérale de Gosselies, LPA Gosselies nous a également confirmé que la procédure était similaire avec quelques différences dans la répartition des tâches entre les services.

¹⁶ NANSEN est un centre d'expertise indépendant sur la protection internationale. Cette expertise est renforcée par une approche interdisciplinaire. NANSEN est aussi partenaire national du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR). www.nansen-refugee.be.

frontière ne comprennent pas ce qui leur arrive, ni les documents donnés ou signés ou encore la détention en centre fermé. Pourtant, cette étape devant les garde-frontières est cruciale. Sur cette base et celle du rapport envoyé à l'OE, une décision de refoulement sera prise. Son exécution est suspendue durant le délai de traitement par le CGRA si une demande de protection internationale est enregistrée. Cependant, en fonction de la loi sur les étrangers, une décision de refoulement ne devrait être prise qu'après que le CGRA ait refusé ou déclaré irrecevable la demande. Un demandeur de protection internationale ne devrait donc pas recevoir une décision de refoulement avant que l'instance d'asile ait pris position. D'autant plus qu'à ce stade, l'étranger n'a encore pas reçu d'information complète sur sa situation, informations qu'il recevra une fois en centre fermé.

Il est donc essentiel de tenir compte de ces constats. Lorsqu'il y a de bonnes raisons de penser que des personnes ont besoin d'une protection internationale, il faut pouvoir les identifier proactivement, analyser sérieusement ce besoin et surtout adapter les pratiques pour garantir un accès effectif à la procédure.

Avant-propos

Gonzalo Vargas Llosa

Représentant régional du HCR pour les affaires européennes

Si le nombre d'arrivées en Europe a considérablement décliné depuis lors, l'année 2015 ne s'en est pas moins avérée exceptionnelle, puisque plus d'un million de réfugiés et de migrants en quête de sécurité ont entrepris de périlleuses traversées de la Méditerranée. Bien que l'ensemble des indicateurs signalait une augmentation des arrivées sur le sol européen, de nombreux pays européens se sont retrouvés pris de court face à l'escalade de la situation. La capacité de réponse des États membres et le régime d'asile européen commun (RAEC) ont été mis à rude épreuve, de telle sorte que des appels en faveur d'une réforme ont été lancés. Malgré les progrès déjà accomplis par les États membres et les institutions de l'UE, la gestion des mouvements migratoires et des déplacements forcés reste difficile. Dans ce contexte, certains peuvent se laisser séduire par les approches fondées sur l'externalisation, qui visent à faire porter par des pays hors de l'UE la responsabilité de protéger les droits des personnes déplacées de force, et même aller jusqu'à affirmer que les défaillances du système actuel ne peuvent être résolues qu'en dehors de l'Europe. Cette affirmation selon laquelle la protection internationale fournie ailleurs est suffisante, ne tient pas compte des enjeux qui existent à cet égard dans les régions d'origine et proches de l'Europe.

Rappelons tout d'abord une évidence : la première des priorités est d'éliminer les raisons qui poussent les personnes à fuir leur pays et de favoriser les conditions de développement et de protection dans les pays d'origine et de transit. Je pense que nous pouvons tous nous accorder à dire qu'il s'agit là des meilleurs moyens de prévenir les facteurs-clés à l'origine de la fuite et des mouvements secondaires. C'est pourquoi, depuis quelques temps déjà, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) poursuit des stratégies axées sur le développement qui mettent l'accent sur des solutions alternatives aux camps, l'autonomisation des réfugiés, l'éducation ainsi que des solutions concrètes pour les réfugiés. À terme, tous les États devraient disposer de régimes d'asile efficaces et il incombe au HCR et à d'autres organisations de les aider à mettre en place ces régimes. Le HCR poursuit ses travaux en étroite coordination avec des partenaires clés et même si des progrès ont d'ores et déjà été réalisés, les défis à relever sont importants et ne doivent pas être sous-estimés.

Au cours des deux dernières années, le nombre de personnes forcées de fuir leur foyer a augmenté au niveau mondial, y compris dans des pays voisins de l'Europe. Les dirigeants mondiaux ont reconnu la nécessité d'une approche humaine, réfléchie et globale permettant de faire face aux réalités des déplacements lorsqu'ils ont adopté la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants le 19 septembre 2016 ainsi que le pacte mondial sur les réfugiés en décembre 2018. Par principe, le droit d'asile est une valeur fondamentale de l'UE et tous les États membres de l'UE adhèrent au principe du partage au plan mondial des responsabilités dans le cadre du pacte mondial sur les réfugiés. Pour l'Europe, le moment est maintenant venu de tenir ces engagements et d'élaborer une nouvelle approche associant non seulement les États membres de l'UE, mais aussi les pays d'origine, d'accueil et de transit.

Même s'il est essentiel de mettre l'accent sur la protection dans les régions d'origine, cela n'est pas suffisant. Prétendre que la solution se trouve uniquement en dehors de l'Europe revient à simplifier la réalité et pourrait même être une stratégie vouée à l'échec. Quel signal l'UE enverrait-elle aux régions en développement, qui accueillent environ 84 % des réfugiés dans le monde, si elle n'assumait pas la responsabilité de protéger les personnes nécessitant une protection arrivées sur son territoire ? Si l'Europe se concentre exclusivement sur la protection en Afrique du nord, elle

risque de décourager les efforts déployés à l'heure actuelle pour y développer un espace de protection. Pourquoi les États renforceraient-ils leurs mécanismes de protection alors même qu'ils savent que de nombreux États européens attendent justement qu'ils le fassent pour pouvoir leur renvoyer des demandeurs de protection internationale via un recours massif à la notion de pays tiers sûr ?

Le HCR n'est en principe pas opposé à la mise en œuvre des concepts de pays sûrs, mais nous estimons qu'ils ne devraient pas être appliqués de manière obligatoire et qu'ils devraient faire partie intégrante de procédures de partage de responsabilité sans viser à se dégager de ses responsabilités en matière de protection. Le concept de pays tiers sûrs ne saurait être utilisé que lorsque les garanties nécessaires sont en place, y compris une évaluation individuelle, des critères objectifs (des informations sur le pays qualifié de « sûr » qui soient fiables, actualisées et fournies par des sources indépendantes) et des mécanismes de réexamen.

L'aide aux régions d'origine et de transit devrait toujours être proposée dans le but d'étendre l'espace de protection au niveau mondial. Cependant, il convient de prendre systématiquement en compte le risque qu'un pays tiers pourrait en conséquence avoir à supporter une charge disproportionnée. Le partenariat de l'UE avec les pays tiers devrait être fondé sur une véritable solidarité, et ce en toutes circonstances.

Afin d'atteindre l'objectif d'une approche raisonnée, pragmatique et commune pour répondre à la problématique des réfugiés et des migrants, le HCR a fait, le 5 décembre 2016, des propositions visant à mettre en place un système d'asile européen qui fonctionne tant pour les réfugiés que pour les citoyens européens. Ce système reposerait sur des propositions très concrètes de coopération et ferait de la solidarité son principe directeur. Cette vision d'une politique globale de l'UE en matière d'asile et de gestion des réfugiés est axée tant sur les dimensions intérieures qu'extérieures.

D'une part, le HCR est favorable à une UE qui s'engage davantage sur le plan extérieur, non seulement en s'attaquant aux causes profondes des migrations et en soutenant la mise en place et le développement d'un espace de protection, mais aussi en établissant des voies d'accès pour que les réfugiés parviennent en lieu sûr en Europe. L'UE peut s'appuyer sur ses efforts actuels en matière de réinstallation pour multiplier et diversifier les possibilités dont disposent les réfugiés pour entrer dans l'UE par des voies d'accès légales et sûres. Il est urgent et nécessaire d'élargir considérablement le regroupement familial et de mettre en œuvre d'autres initiatives, telles que l'attribution de bourses, l'établissement de programmes de parrainage privé et le développement des possibilités de mobilité professionnelle. L'amélioration de la situation au niveau mondial passe par la mise en place de voies d'entrée fiables pour les personnes qui ont besoin d'une protection.

D'autre part, sur le plan intérieur, nos propositions prévoient certains éléments qui visent à remodeler le régime d'asile européen commun en tirant les enseignements de la situation rencontrée en 2015. Le HCR est convaincu qu'il est essentiel de mettre en place des mécanismes d'alerte rapide, des plans d'urgence, des structures de coordination claires et des capacités de réserve.

Il est nécessaire de disposer d'un système de protection efficace au sein de l'UE. À cette fin, l'UE doit poursuivre la réforme du régime d'asile européen commun. Il s'agit certes d'une discussion complexe et politiquement sensible, mais il nous faut l'affronter. Concrètement, le HCR appelle de ses vœux un système d'enregistrement harmonisé garantissant que toutes les personnes qui arrivent soient enregistrées à l'aide du même système. Nous proposons en outre de mettre en place un mécanisme efficace de solidarité pour répartir au sein de États membres de l'UE les demandeurs

de protection internationale présents dans des États membres de l'UE sous pression. Nous suggérons également d'établir des procédures efficaces et équitables pour identifier rapidement les personnes qui nécessitent une protection et celles qui n'en ont pas besoin. Afin de faire face à des flux migratoires de plus en plus hétérogènes, certaines demandes de protection internationale pourraient être dirigées vers des procédures accélérées. Avec toutes les garanties en place, cette approche permettrait d'accorder rapidement une protection aux personnes qui en ont besoin et de faciliter un retour dans la dignité pour celles qui n'en ont pas besoin.

Par ailleurs, le HCR lance un appel à agir d'urgence en faveur des enfants non accompagnés et séparés de leurs familles. Les enfants doivent être traités avant tout comme des enfants. Il convient de veiller à disposer d'une méthode commune de détermination de l'âge dans toute l'Europe, assortie de la désignation immédiate d'un tuteur pour aider à trouver une solution qui tienne compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Enfin, le HCR appelle à renforcer les investissements dans le domaine de l'intégration. Celle-ci ouvre des possibilités tant pour les réfugiés que pour les communautés qui les accueillent. Investir dans l'intégration permet d'éviter la marginalisation, qui contribue aux fractures sociales, à l'intolérance et à la xénophobie.

En décembre 2019, des pays du monde entier se réuniront à Genève pour le premier Forum mondial sur les réfugiés. Dans la ligne du Pacte mondial sur les réfugiés, ce Forum donnera aux États l'impulsion nécessaire au niveau mondial pour prendre des engagements en faveur de la protection des réfugiés et faire des contributions pour la recherche de plus de solutions destinées aux réfugiés. Les États membres de l'UE auront la possibilité de jouer un rôle véritablement moteur en matière de protection des réfugiés. La réponse réside dans la mise en œuvre par les États membres de l'UE d'une approche globale qui vise à partager les responsabilités et non à les déplacer.

Pour conclure, je soulignerai que les États membres se sont engagés à garantir le droit de demander l'asile, qui est consacré par le droit international et le droit de l'Union européenne, indépendamment de leur environnement politique. Nous devons tous faire davantage pour contrecarrer les propos inexacts et négatifs sur les réfugiés qui sont encouragés par certains acteurs. Pour que l'intégration des réfugiés soit un succès, tant dans leur intérêt que dans l'intérêt de l'État hôte, il est primordial de favoriser un environnement accueillant. À cet effet, le HCR encourage les interactions permanentes et directes entre les réfugiés et les communautés qui les accueillent, en vue de créer un sentiment de normalité et d'empathie, d'établir des conditions propices à la cohésion sociale, de lutter contre la xénophobie et de contribuer à instaurer un sentiment de responsabilité mutuelle.

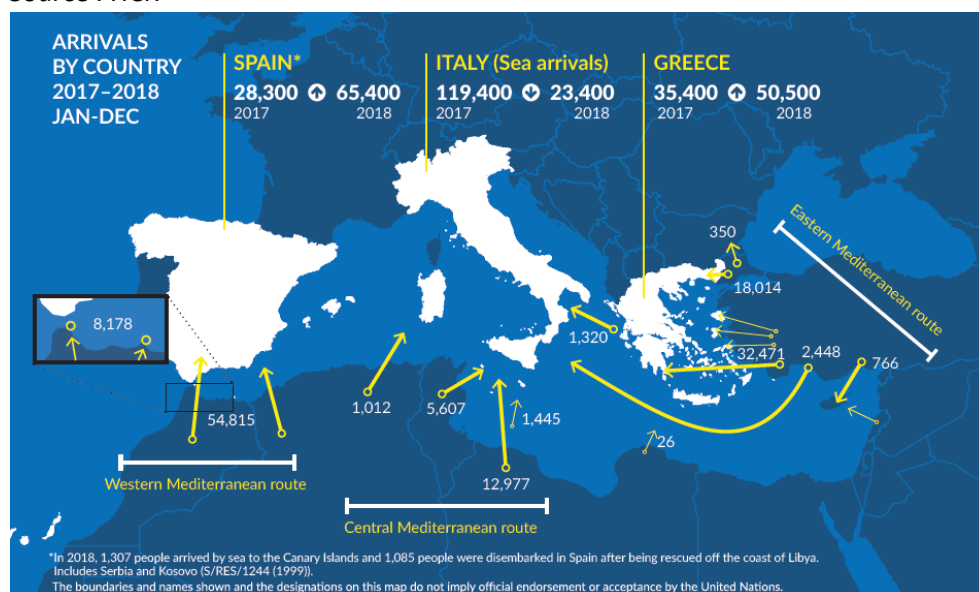
1. Poursuite de la baisse des arrivées en Europe, changement de routes

Selon Frontex, le nombre de passages irréguliers aux frontières extérieures de l'UE a sensiblement diminué en 2018 pour la troisième année consécutive. L'Agence européenne des garde-frontières et des garde-côtes a détecté 150.114 passages irréguliers, soit une diminution de 27 % par rapport à 2017 et environ un douzième des 1,8 million de détections en 2015.

Le nombre de réfugiés et de migrants arrivant en Europe par la Méditerranée a également continué à diminuer en 2018. Selon le HCR, l'Organisation des Nations Unies pour les réfugiés, 139.300 personnes sont arrivées par l'Espagne, l'Italie et la Grèce, dont 116.647 par la mer Méditerranée¹⁷.

Nombre d'arrivées en Espagne, Italie et Grèce en 2018. Total : 139.300 personnes.

Source : HCR¹⁸



¹⁷ En outre, 2.211 personnes sont arrivées à Chypre et à Malte.

¹⁸ HCR, *Desperate Journeys. Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders*, January – December 2018, January 2019.

ESPAGNE	ITALIE	GRÈCE
+131% arrivées par rapport à 2017	-80% arrivées par rapport à 2017	+45% arrivées par rapport à 2017
65.000 = 58.600 par la mer + 6.800 par la terre	23.400 (par la mer)	50.500 = 32.500 par la mer + 18.000 par la terre
↑ 777 morts et disparus en mer en 2018 (contre 202 en 2017)	↓ 1.312 morts et disparus en mer en 2018 (contre 2.873 en 2017)	↑ 187 morts et disparus en mer en 2018 (contre 59 en 2017)
Top 3 des nationalités : Maroc (13.000) Guinée (13.000) Mali (10.300)	Top 3 des nationalités : Tunisie (5.200) Érythrée (3.300) Irak (1.700)	Top 3 des nationalités : Afghanistan (9.000) Syrie (7.900) Irak (5.900)

En 2018, les routes utilisées ont également changé à nouveau. L'afflux via l'**Italie**, de loin la route la plus fréquentée en 2017, a diminué de 80 %¹⁹. La route de la Méditerranée occidentale, en revanche, a été plus prise : L'**Espagne** est devenue le principal point d'entrée avec 65.000 arrivées, surtout au second semestre de l'année. Au premier semestre, c'est en **Grèce** que le nombre d'arrivées a de nouveau augmenté. Autre fait marquant pour la Grèce : le nombre croissant d'entrées par la terre, de 3.300 en 2016 à 6.700 en 2017 et 18.000 en 2018.

2. Opérations de sauvetage en Méditerranée

2.1. Moins d'arrivées et de décès, mais plus de décès par arrivée

En 2018, on estime à 2.275 le nombre de personnes tuées durant la traversée de la Méditerranée, soit une moyenne de 6 personnes par jour. Pour beaucoup, la traversée²⁰ n'est que la dernière étape d'une route longue et dangereuse. Beaucoup d'autres sont morts en chemin, en route pour ou en Libye ou en route pour le Maroc.²¹

Le nombre de décès et de disparitions est plus faible en 2018 que les années précédentes, mais par rapport au nombre d'arrivées par la Méditerranée, il s'agit d'une augmentation considérable. En 2015, alors que plus d'un million d'arrivées ont été recensées par la mer, on déplorait 4 décès pour 1.000 arrivées. En 2018, avec environ 116.000 arrivées par la mer, on déplore près de 20 décès pour 1.000 arrivées. En Libye, on estime à 71 le nombre de décès pour 1000 arrivées en 2018²². En cause : la diminution des opérations de recherche et de sauvetage dans la région centrale de la Méditerranée.

¹⁹ HCR, *Desperate Journeys. Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders*, January – December 2018, January 2019.

²⁰ Par voie terrestre, 136 autres personnes sont mortes en 2018, en traversant les frontières européennes ou sur le territoire européen.

²¹ HCR, *Desperate Journeys. Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders*, January – December 2018, January 2019.

²² Près de la moitié des décès de 2018 (1.100) sont survenus peu après le départ de la Libye, et plusieurs bateaux ont chaviré.

Tableau : dates-clés pour 2015-2018 (Source : HCR²³)

	2015	2016	2017	2018
Arrivées en Europe par la mer Méditerranée	1.015.877	↓ 363.425	↓ 172.324	↓ 116.647
Décès en mer	3.771	↑ 5.096	↓ 3.139	↓ 2.275
Nombre de morts pour 1000 arrivées par mer en Europe	4	14	18	20
Nombre de décès sur les routes terrestres aux frontières européennes	144	↓ 72	↑ 75	↑ 136

2.2. Moins d'opérations de recherche et de sauvetage en région centrale de la mer Méditerranée, rôle accru pour les garde-côtes libyens

Insatisfait de la politique migratoire européenne et de la pression exercée sur l'Italie, le nouveau ministre italien de l'Intérieur Salvini a annoncé, en juin 2018, que le navire de sauvetage Aquarius n'était pas autorisé à accoster dans un port italien. À son bord se trouvaient 629 personnes secourues, dont plus de 100 mineurs et des femmes enceintes. D'autres bateaux d'ONG effectuant des opérations de recherche et de sauvetage se sont également vus refuser l'accès. Malte a également refusé l'Aquarius, contraint de rester en mer avec ses occupants. Ce n'est qu'une semaine plus tard, après un voyage de 1.500 kilomètres à travers la Méditerranée, que l'équipage a pu débarquer en Espagne.

En Méditerranée centrale, le nombre d'opérations de sauvetage a diminué à partir de juin 2018. La capacité de recherche et de sauvetage des opérations gouvernementales²⁴, en particulier de la marine et des garde-côtes italiens, ainsi que de l'opération européenne Sophia de l'EUNAVFOR²⁵ MED, la force navale méditerranéenne de l'UE, a été considérablement réduite. À partir d'avril 2019, l'opération Sophia n'a même plus pu déployer d'autres navires, et donc effectuer de sauvetages²⁶.

²³ HCR, *Desperate Journeys. Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders*, January – December 2018, January 2019.

²⁴ En plus des marines nationales et des garde-côtes, l'UE mène des actions opérationnelles parallèles en Méditerranée dans le cadre de l'EUNAVFOR MED (opération Sophia), d'une part, et de Frontex, d'autre part. L'opération Sophia vise principalement à « briser le modèle commercial » du trafic et de la traite des êtres humains, mais elle peut également fournir des services de sauvetage. FRONTEX mène également des opérations permanentes en Grèce (opération Poseidon), en Italie (opération Themis remplaçant l'opération Triton depuis février 2018) et en Espagne (opération Indalo), qui visent à la fois à détecter et à démanteler les réseaux criminels et qui comportent également un volet recherche et sauvetage.

²⁵ La « Force navale de l'Union européenne – Méditerranée » est une opération militaire européenne de lutte contre le trafic (d'êtres humains), mais les navires peuvent également être utilisés pour des opérations de sauvetage.
<https://www.operation sophia.eu/>

²⁶ Le mandat de l'opération a été prorogé de six mois supplémentaires, mais l'opération n'utilise plus de navires. La mission de formation des garde-côtes libyens va plus loin. La prolongation de l'opération a nécessité l'unanimité. Mais l'Italie s'y est opposée parce que les débarquements ont lieu sur son sol et que les autres pays ne sont pas disposés à collaborer non plus. De Standaard, *EU-missie op zee moet het zonder schepen doen*, 27 mars 2019.

Simultanément, les opérations de recherche et de sauvetage menées par les ONG ont subi de nouvelles pressions²⁷, rendant leur travail particulièrement difficile²⁸. Début 2019, il n'y avait presque plus d'ONG actives dans les opérations de recherche et de sauvetage en Méditerranée²⁹. Même les navires de commerce prenant en charge des personnes se sont vus imposer des restrictions pour faire escale dans les ports en Méditerranée centrale après juin 2018.

L'opposition politique aux opérations de sauvetage repose sur la conviction qu'elles attirent la migration irrégulière. D'autres³⁰ contestent que la diminution du nombre de passages n'est pas imputable à la diminution du nombre des opérations de sauvetage mais à la gestion plus stricte de la migration en Libye rendant plus difficile la sortie du pays des migrants (voir la section 5 sur la coopération avec la Libye).



En 2018, la Belgique a repris six demandeurs d'asile de Malte arrivés au terme d'une opération de sauvetage du navire de l'ONG Lifeline³¹

Le 27 juin 2018, le bateau de sauvetage de l'ONG allemande, avec 235 personnes à son bord³², a accosté à Malte après s'être vu refuser l'accès aux ports italiens et être resté en mer pendant plus d'une semaine. Malte a finalement accepté le navire parce qu'elle avait conclu un accord avec sept autres pays européens pour prendre en charge les personnes qui bénéficient d'un taux de reconnaissance élevé par le biais d'une relocalisation volontaire³³. Sous la direction du Secrétaire d'État de l'époque, Theo Francken, la Belgique a accepté, sous certaines conditions, de participer une seule fois à ce type d'opération et a repris 15 personnes maximum, avec des possibilités de reconnaissance élevées. Au final, ce sont 6 personnes qui sont arrivées en Belgique³⁴.

Depuis juin 2018 (jusqu'à la date de rédaction du présent rapport), aucun accord structurel n'a encore été conclu sur le débarquement de personnes suite à des opérations de recherche et sauvetage en Méditerranée centrale. Celles-ci sont traitées chaque fois de manière ad hoc, souvent

²⁷ En 2017, c'était déjà le cas, notamment en raison de l'introduction par l'Italie d'un code de conduite pour les ONG, du rôle accru des garde-côtes libyens en dehors de leurs eaux territoriales et de plusieurs incidents avec les ONG. The Guardian, *Aid groups snub Italian code of conduct on Mediterranean rescues*, 31 juillet 2017. Disponible sur : <https://www.theguardian.com/world/2017/jul/31/aid-groups-snub-italian-code-conduct-mediterranean-rescues>

²⁸ Voir, entre autres, la lettre ouverte aux ministres belges d'une série d'ONG (internationales) : *Il est important d'adopter des procédures européennes de débarquement rapides et prévisibles*, 1 février 2019. <https://www.msf-azg.be/fr/critical-note/lettre-aux-ministres-belges-il-est-important-dadopter-des-procedures-europeennes-de> = pas le bon lien je pense. Ci-dessous en NL : <https://www.msf-azg.be/nl/critical-note/open-brief-aan-de-belgische-ministers-oproep-tot-een-toereikende-en-consistente>

²⁹ SOS Méditerranée est quant à elle à la recherche d'un nouveau navire pour reprendre ses activités de sauvetage. <http://www.sosmediterranee.fr/journal-de-bord/ONG-en-mer-temoins-genants/> et <http://www.sosmediterranee.fr/journal-de-bord/3-ans-expertise-en-mer>

³⁰ Voir plus loin: International Institute for Political Studies (IPSI).

³¹ VRT Nieuws, *België neemt aantal opvarenden van Lifeline over, schip intussen aangekomen op Malta*, 27 juin 2018. Disponible sur : <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2018/06/27/belgie-neemt-een-deel-van-de-opvarenden-van-de-lifeline-over/>

³² Source : HCR.

³³ Outre Malte et la Belgique, les autres pays étaient : l'Italie, la France, le Portugal, l'Irlande, le Luxembourg et les Pays-Bas.

³⁴ Personnes qui ont demandé asile. Un mineur non accompagné a disparu après son arrivée. Source : CGRA

après que les bateaux ont dû attendre des jours en mer et à l'issue de négociations sur les pays en mesure de les accueillir.

Lors des discussions sur la renégociation des règles Dublin à la fin de la législature européenne, ainsi que fin 2018 et début 2019, la possibilité de créer des accords de débarquement temporaire³⁵ sur une base intergouvernementale (volontaire) a été proposée. De tels accords devraient permettre une approche coordonnée du débarquement, de la réception initiale, de l'enregistrement et de la relocalisation en attendant les accords structurels de Dublin.

Les garde-côtes libyens ont également entrepris davantage d'opérations de sauvetage dans la seconde moitié de 2018, après la formalisation d'une grande zone de recherche et sauvetage (SRR) en Libye. Bien que le HCR ait clairement recommandé de ne pas renvoyer les personnes en Libye, en 2018, une plus grande proportion de réfugiés et de migrants ont été renvoyés dans le pays après avoir été interceptés ou sauvés en mer. Nous approfondissons cela plus loin dans ce document.³⁶

3. Aux frontières européennes : manque d'accès au territoire et à la procédure d'asile

3.1. Les obligations des États pour garantir l'accès à la procédure d'asile à la frontière

Les États ont, « selon un principe de droit international bien établi », le droit souverain de contrôler leurs frontières et l'entrée des étrangers sur leur territoire³⁷. Les États membres de l'UE doivent refuser l'entrée sur le territoire aux personnes qui ne remplissent pas les conditions prévues par le droit communautaire, comme le code frontières Schengen. Toutefois, il peut y être dérogé « pour des raisons humanitaires, d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales »³⁸. Dans le même temps, les États membres sont également tenus d'accorder l'accès à la procédure d'asile aux personnes ayant besoin de protection. Ils y sont contraints par le droit international, le droit national et l'acquis européen en matière d'asile, notamment par la directive relative aux procédures d'asile³⁹. Les États ont l'obligation de respecter les droits fondamentaux de toutes les personnes sur lesquelles ils exercent leur contrôle, tant à leurs frontières qu'en dehors, notamment en pleine mer.

Leurs obligations, sur base du droit de la mer, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et du droit de l'Union européenne sont synthétisées ci-après

³⁵ Voir aussi: Commission européenne, *Gérer les migrations: la Commission met fin au blocage de la réforme du droit d'asile*, 4 décembre 2018 : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6627_fr.htm.

³⁶ HCR, *Desperate Journeys. Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders*, January – December 2018, January 2019.

³⁷ Cour eur. D.H., *Hirsi Jamaa e.a. contre Italie*, 23 février 2012, n° 27765/09, § 113.

³⁸ Article 14, paragraphe 1, et article 6, paragraphe 5, point c), du règlement (UE) n° 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 établissant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), JO L 77 du 23.3.2016.

³⁹ Articles 6 et 8 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte).

L'obligation de sauvetage en mer

Reflétant une ancienne règle traditionnelle des marins, le droit maritime international impose aux navires l'obligation claire de porter secours aux autres navires en détresse en mer⁴⁰, quels que soient leurs statuts, donc également aux réfugiés et migrants en situation irrégulière. Selon le HCR, cette obligation s'impose aussi lorsque le navire en détresse pourrait être entre les mains de trafiquants d'êtres humains⁴¹. En revanche, le droit maritime international ne prévoit pas d'obligations spécifiques pour déterminer quel État devrait autoriser le débarquement sur son territoire. Il existe toutefois des traités-clés⁴² et des directives non-contraignantes de l'Organisation maritime internationale (OMI)⁴³. Elles stipulent que les États sont tenus d'exercer la responsabilité première de débarquer les réfugiés et migrants secourus dans leur zone de recherche et sauvetage, en toute sécurité et en lieu sûr. En droit international, selon le HCR, l'État qui permet aux personnes sauvées de débarquer sur son sol ne devrait pas nécessairement assumer seul la responsabilité de fournir une solution durable aux réfugiés et migrants, si un mécanisme de répartition respectant le droit international est mis en place⁴⁴. Toutefois, dans l'Union européenne, le règlement Dublin III prévoit que l'Etat ayant délivré un titre de séjour ou un visa, ou l'Etat par lequel des étrangers sont entrés irrégulièrement dans l'espace européen est en principe responsable du traitement de leur demande d'asile⁴⁵.

Les contrôles aux frontières doivent respecter les droits fondamentaux

Le contrôle aux frontières est une prérogative incontestable de chaque État mais ce contrôle ne peut jamais avoir pour conséquence l'éloignement d'une personne lorsqu'elle court dans l'Etat de destination un risque réel d'être soumise à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants⁴⁶. Selon le droit de l'UE, les contrôles aux frontières doivent toujours respecter les droits fondamentaux dont les droits des réfugiés et des personnes demandant une protection internationale, notamment le principe de non-refoulement⁴⁷. L'accès à la procédure d'asile doit être effectif et garanti, y compris aux frontières⁴⁸.

⁴⁰ Convention des Nations unies sur le droit de la mer, ("UNCLOS") 1982, entrée en vigueur le 16 novembre 1994, Art 98; Convention internationale sur la Sauvegarde de la vie humaine en mer (dite Convention SOLAS, Safety Of Life At Sea) 1974, entrée en vigueur le 25 mai 1980, chapitre V ; Convention internationale sur la recherche et le sauvetage en mer (dite Convention SAR, Search and Rescue), 1979, entrée en vigueur le 22 juin 1985.

⁴¹ HCR, *General legal considerations: search-and-rescue operations involving refugees and migrants at sea*, novembre 2017, p. 4, § 10, <https://www.refworld.org/docid/5a2e9efd4.html>

⁴² Convention SOLAS, Annexe, Chapitre V, Règles 33(1-1); Convention SAR, Annexe, point 3.1.9. Références complètes?

⁴³ OMI, Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea ("Rescue Guidelines"), 20 mai 2004, MSC.167(78), www.refworld.org/docid/432acb464.html.

⁴⁴ HCR, *General legal considerations: search-and-rescue operations ...*, pp. 3-4, § 7.

⁴⁵ Règlement n° 604/2013 du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, art. 12 et 13.

⁴⁶ Ceci violerait l'article 3 de la CEDH qui interdit de manière absolue la torture et les traitements inhumains et dégradants (Cour eur. D.H., *Hirsi Jamaa*, op. cit., § 122-123).

⁴⁷ Règlement UE 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (Code frontières Schengen), art. 3 b) et 4.

⁴⁸ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (« directive procédure »), art. 6 et 8.

Responsabilité de l'Etat à ses frontières et aussi dans les zones « extra territoriales » qu'il contrôle

À plusieurs reprises, la Cour a confirmé que les obligations des États membres dans le domaine des droits fondamentaux ne s'arrêtaient pas à leurs frontières physiques⁴⁹. Dans l'arrêt *Hirsi Jamaa*⁵⁰, des migrants et réfugiés originaires de Somalie et d'Érythrée avaient été interceptés en pleine mer par les autorités italiennes en mai 2009, puis reconduits en Libye par des navires militaires italiens. Deux de ces réfugiés sont décédés après leur arrivée en Libye dans des circonstances troubles. D'autres ont été reconnus comme réfugiés par le HCR en Libye. Selon la Cour, l'Italie devait s'assurer qu'ils ne couraient pas de risque de traitements inhumain ou dégradant, même s'il s'agissait d'une opération en pleine mer. Même en dehors du territoire italien, les autorités italiennes exerçaient un contrôle total sur les migrants (le navire militaire battait pavillon italien et le personnel avait la nationalité italienne)⁵¹.

Le même raisonnement s'applique dans les zones de transit des aéroports. Même si ces espaces sont parfois considérés comme des zones « extraterritoriales », les États sont pleinement responsables du respect des droits fondamentaux des migrants et demandeurs de protection internationale qui s'y trouvent⁵². Une privation de liberté ne peut y avoir lieu si toutes les conditions prévues par la loi ne sont pas respectées, raison pour laquelle la Belgique a été condamnée en 2008⁵³.

Enfin, dès que la police exerce son pouvoir de contrôle à la frontière, par exemple à l'égard du passager clandestin (en l'espèce en montant à bord du navire pour le contrôler), la protection de ses droits fondamentaux relève de l'État du port (en l'espèce l'Ukraine)⁵⁴.

Interdiction d'éloigner ou de refouler sans examiner la situation de chaque migrant au cas par cas

L'article 4 du protocole 4 de la CEDH interdit les expulsions collectives. Cette disposition ne prohibe pas les expulsions de groupes en tant que telles. Par contre, elle interdit les expulsions, sans « une prise en compte réelle et différenciée de la situation individuelle de chacune des personnes concernées »⁵⁵ et « sans leur permettre d'exposer leurs arguments s'opposant » à leur expulsion⁵⁶. Les migrants doivent aussi pouvoir introduire un recours effectif contre cette mesure (comme le prévoit l'article 13 de la CEDH). Cette interdiction vaut aussi en cas de refus d'entrée sur le territoire et même d'opération en plein mer. Ainsi, dans l'affaire *Sharifi*, l'Italie a été condamnée en 2014 pour avoir renvoyé des demandeurs d'asile afghans vers la Grèce en ferry sans leur permettre de déposer

⁴⁹ L'application extraterritoriale des obligations en matière de droits fondamentaux, y compris du principe de non-refoulement est bien établie en droit international, notamment par la Cour internationale de justice (voir HCR, *General legal considerations: search-and-rescue operations involving refugees and migrants at sea*, novembre 2017, p. 1 et les références citées à la note 5, <https://www.refworld.org/docid/5a2e9efd4.html>).

⁵⁰ Cour eur. D.H., *Hirsi Jamaa e.a. contre Italie*, 23 février 2012, n° 27765/09.

⁵¹ Selon la Cour, « les éloignements d'étrangers effectués dans le cadre d'interceptions en haute mer par les autorités d'un Etat dans l'exercice de leurs prérogatives de puissance publique, et qui ont pour effet d'empêcher les migrants de rejoindre les frontières de l'Etat, voire de les refouler vers un autre Etat » engagent leur responsabilité sur le respect des droits fondamentaux. (Cour eur. D.H., *Hirsi Jamaa e.a. contre Italie*, 23 février 2012, § 180).

⁵² Cour eur. D.H., *Amuur c. France*, 20 mai 1996, § 46-49, § 52 ; Cour eur. D.H., *Shamsa c. Pologne*, 27 novembre 2003, § 45.

⁵³ Cour eur. D.H., *Riad et Idiab c. Belgique*, 24 janvier 2008, § 68-80 ; *Ilias et Ahmed c. Hongrie*, 14 mars 2017, § 58-77. Le Conseil d'Etat considère également que la zone de transit de l'aéroport fait effectivement partie du territoire belge (CE n° 102.722, 21 janvier 2002).

⁵⁴ Cour eur. D.H., *Kebe c. Ukraine*, 12 janvier 2017, § 72-77.

⁵⁵ C'est la Belgique qui fut le 1^{er} État condamné pour avoir violé cette règle en expulsant des demandeurs d'asile slovaque d'origine rom (Cour eur. D.H., *Čonka c. Belgique*, 5 février 2002, § 61-63).

⁵⁶ Cour eur. D.H., *Hirsi Jamaa e.a. contre Italie*, 23 février 2012, § 177.

une demande d'asile en Italie⁵⁷. Dans cette affaire, la Cour précise que l'Italie ne peut pas prendre le prétexte du règlement Dublin ou d'accords de réadmission et considérer que seule la Grèce devrait examiner le risque en cas de renvoi vers leur pays d'origine. L'État qui refuse l'entrée sur son territoire ne peut pas bloquer l'accès à la procédure d'asile. Il doit examiner les risques de mauvais traitements des migrants renvoyés, y compris le risque de refoulement depuis l'autre État où ils seraient renvoyés⁵⁸. Dans l'affaire N.D. et N.T., l'Espagne a été condamnée pour avoir repoussé vers le Maroc un groupe de migrants ayant escaladé les clôtures de l'enclave de Melilla, sans procédure d'identification ni examen de leur besoin de protection⁵⁹. Dans l'affaire M.A., la Lituanie a été condamnée pour avoir refoulé une famille tchétchène vers le Belarus, d'où ils risquaient d'être expulsés vers la Russie, sans examiner leur demande d'asile⁶⁰.

Obligation de garantir un accès effectif à la procédure de protection internationale

Garantir l'accès effectif à une procédure de protection internationale à la frontière est une obligation clairement établie en droit de l'Union pour tous les États membres de l'UE⁶¹. Dès le moment où il existe un « grief défendable » concernant le risque de mauvais traitements en cas de renvoi des migrants, les États doivent garantir un recours effectif contre une expulsion ou un refus d'entrée⁶². Une situation d'insécurité généralisée dans le pays d'origine des migrants suffit à considérer qu'ils présentent un « grief défendable »⁶³. Lorsque la situation d'insécurité est rapportée par de nombreuses sources publiques (rapports d'ONG et d'organismes internationaux), l'État doit d'office examiner systématiquement ce risque avant toute expulsion, même si les personnes ne communiquent pas clairement leurs craintes. Les autorités ne peuvent pas le négliger au motif, par exemple, que les personnes n'auraient pas formellement introduit de demande d'asile⁶⁴, et ce d'autant plus si les autorités n'ont pas informé correctement les personnes concernant la procédure d'asile⁶⁵. Par exemple, si des personnes provenant de pays où règne une situation notoire d'insécurité se présentent à la frontière sans documents valables leur permettant d'entrer dans le pays, les garde-frontières ne peuvent pas se contenter de refuser l'entrée sans chercher à savoir si ces personnes ne veulent pas demander l'asile⁶⁶. Ce recours effectif peut être une procédure d'asile ou une autre procédure qui garantit un examen sérieux du risque de mauvais traitements. Une procédure d'asile inaccessible en pratique peut donc violer ce droit au recours effectif, comme ce fut par exemple le cas en Grèce pour des Afghans⁶⁷ ou en Lituanie pour des Tchétchènes⁶⁸.

L'importance du droit à l'information et de la présence d'un interprète

Selon la Cour, « une information exhaustive et compréhensible des intéressés constitue le préalable indispensable » à un accès effectif à la procédure d'asile⁶⁹. Lorsque les États sont confrontés à des

⁵⁷ Cour eur. D.H., *Sharifi et autres c. Italie et Grèce*, 21 octobre 2014, § 214-225.

⁵⁸ Cour eur. D.H., *Hirsi Jamaa e.a. contre Italie*, 23 février 2012, § 129 ; Cour eur. D.H., *Sharifi et autres c. Italie et Grèce*, 21 octobre 2014, § 223-224.

⁵⁹ Cour eur. D.H., *N.D. et N.T. c. Espagne*, 3 octobre 2017 (affaire renvoyée devant la Grande Chambre).

⁶⁰ Cour eur. D.H., *M.A. c. Lituanie*, 11 décembre 2018.

⁶¹ Art. 6 de la directive procédure et art. 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

⁶² Sur base des art. 3 et 13 de la CEDH.

⁶³ Cour eur. D.H., *Sharifi et autres c. Italie et Grèce*, 21 octobre 2014, § 173.

⁶⁴ Cour eur. D.H., *Hirsi Jamaa e.a. contre Italie*, 23 février 2012, § 133.

⁶⁵ Cour eur. D.H., *Kebe c. Ukraine*, 12 janvier 2017, § 100-108 ;

⁶⁶ Cour eur. D.H., *M.A. et autres c. Lituanie*, 11 décembre 2018, § 107, 113.

⁶⁷ Cour eur. D.H., *Sharifi et autres c. Italie et Grèce*, 21 octobre 2014, § 173-181.

⁶⁸ Cour eur. D.H., *M.A. et autres c. Lituanie*, 11 décembre 2018, § 113-115, 119.

⁶⁹ Cour eur. D.H., *Sharifi et autres c. Italie et Grèce*, 21 octobre 2014, § 169 ; *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, § 304.

migrants potentiellement en besoin de protection, ils doivent garantir un accès effectif à la procédure d'asile. Ils doivent donc fournir une information de base à l'aide d'interprètes pour identifier les personnes qui souhaitent déposer une demande d'asile. La délivrance de ces informations et la présence d'un interprète doivent être effectives et non pas laissées au bon vouloir de la police des frontières ou des garde-côtes⁷⁰. Dans l'affaire *Hirsi Jamaa*, l'Italie est condamnée notamment pour ne pas avoir informé les migrants des possibilités de recours ou d'introduction d'une demande d'asile alors qu'ils étaient confrontés à un renvoi par bateau vers la Libye. La Cour note que les garde-côtes italiens avaient trompé délibérément les migrants en leur faisant croire que le navire se dirigeait vers l'Italie⁷¹. Dans l'affaire *Kebe*, l'Ukraine est condamnée pour ne pas avoir proactivement informé des passagers clandestins érythréens sur les possibilités d'introduire une demande d'asile entre les mains de la police portuaire⁷². Alors qu'elle était au courant de la présence d'Erythréens dans le bateau par une ONG partenaire du HCR, la police ukrainienne a procédé uniquement à leur contrôle sans permettre l'introduction d'une demande d'asile, indiquant que c'était impossible sans une autorisation d'entrée sur le territoire (ce qui était une information trompeuse). Dans l'affaire *N.D. et N.T.*, l'Espagne est condamnée pour avoir repoussé vers le Maroc des migrants tentant d'entrer dans l'enclave de Melilla sans avoir fourni la moindre information sur une procédure d'asile ou de recours, ni interprète⁷³.

En droit de l'UE, les Etats doivent fournir des informations sur la possibilité d'introduire une demande d'asile « s'il existe des éléments donnant à penser que des étrangers placés en rétention dans des centres de rétention ou présents à des points de passage frontaliers, y compris les zones de transit aux frontières extérieures, peuvent souhaiter présenter une demande de protection internationale ». Il faut aussi fournir des interprètes aux points de passage frontaliers « dans la mesure nécessaire pour faciliter l'accès à la procédure d'asile »⁷⁴. Selon EASO et Frontex, les garde-frontières et les agents de premier contact doivent être proactifs : « ils ont le devoir d'identifier les personnes susceptibles de vouloir demander une protection internationale, de les informer au sujet du droit de demander l'asile et de leur communiquer les informations sur la marche à suivre pour présenter une demande »⁷⁵.

Un recours suspensif de plein droit contre la décision de refus d'entrée

Dès le moment où un étranger a un grief défendable concernant le risque de mauvais traitements, le recours contre une décision de refus d'entrée doit être suspensif de plein droit⁷⁶.

Une question en débat au niveau international

Il existera toujours une certaine tension entre le droit souverain des États à contrôler l'immigration et les frontières d'une part, et leur obligation à respecter les droits fondamentaux et le droit d'asile des étrangers de l'autre. La réglementation et la jurisprudence récente font peser sur les États européens des obligations plus étendues qu'auparavant. Ils ne peuvent pas se contenter de refouler

⁷⁰ Cour eur. D.H., *Sharifi et autres c. Italie et Grèce*, 21 octobre 2014, § 215-217 ; *M.A. et autres c. Lituanie*, 11 décembre 2018, § 108.

⁷¹ Cour eur. D.H., *Hirsi Jamaa e.a. contre Italie*, 23 février 2012, § 201-207.

⁷² Cour eur. D.H., *Kebe c. Ukraine*, 12 janvier 2017, § 100-108.

⁷³ Cour eur. D.H., *N.D. et N.T. c. Espagne*, 3 octobre 2017, § 116-122 (violation de l'article 13, combiné à l'article 4 du protocole 4, affaire renvoyée devant la Grande Chambre).

⁷⁴ Directive procédure 2013/32/UE, art. 8

⁷⁵ EASO- Frontex, *Guide pratique: accès à la procédure d'asile*, 2016, p. 6. Voir aussi FRA, *Fundamental rights at airports: border checks at five international airports in the European Union*, novembre 2014, pp. 49 et ss.

⁷⁶ Cour eur. D.H., *Hirsi Jamaa e.a. contre Italie*, 23 février 2012, § 206 ; Cour eur. D.H., *Kebe c. Ukraine*, 12 janvier 2017, § 106 ; *M.A. et autres c. Lituanie*, 11 décembre 2018, § 83-86, 119.

des personnes du seul fait qu'elles n'ont pas l'autorisation d'entrer sur leur territoire. Lorsqu'il existe de bonnes raisons de penser que des personnes risquent des mauvais traitements, il faut proactivement les identifier, analyser sérieusement ce risque et permettre un accès effectif à la procédure d'asile. Certains États considèrent que cette vision des choses va trop loin et défendent une conception plus stricte. C'est pourquoi plusieurs d'entre eux soutiennent l'Espagne devant la Grande Chambre de la Cour europ. D. H. dans l'affaire N.D. et N.T. Ils considèrent que les autorités espagnoles avaient le droit de refouler des migrants à la frontière de l'enclave de Mellila sans leur permettre d'y introduire une demande d'asile. Face à eux, des organisations internationales et des ONG défendent que le droit d'asile et le principe de non-refoulement deviennent lettre morte si les États peuvent refouler les migrants et réfugiés à leur frontière sans procédure d'identification. La Cour devrait rendre son arrêt vers l'été ou l'automne 2019⁷⁷.

3.2. La réalité : la pratique persistante des pushbacks

Plusieurs organisations ont fait état de pushbacks persistants, également en 2018. L'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA) a déclaré en mars 2018 que les pushbacks suscitent une inquiétude croissante dans un certain nombre d'États membres⁷⁸. Dans son rapport *Desperate Journeys* de 2018, le HCR note également que le nombre de pushbacks augmente dans certains pays⁷⁹. Dans son rapport AIDA, l'ECRE conclut, entre autres, qu'un grand nombre de pays considèrent les pushbacks comme une pratique informelle, mais essentielle pour effectuer leur contrôle des migrations et que certains pays ont officialisé (ou ont tenté d'officialiser) cette pratique par des réformes législatives nationales⁸⁰. Outre la pratique des pushbacks aux frontières extérieures de l'UE, ceux-ci sont également courants entre les pays de l'UE. Des rapports font également état de pushbacks de la Turquie vers la Syrie⁸¹.

Le HCR, la FRA, l'ECRE⁸² et d'autres organisations ont fait état de pushbacks en 2018 en Pologne⁸³, en Bulgarie⁸⁴, en Italie, en Slovénie, en Autriche, en Albanie et au Monténégro. Certaines pratiques en France, en Allemagne et en Suisse soulèvent également des questions quant à leur légalité. Certaines pratiques concrètes sont examinées plus en détails ci-après.

⁷⁷ En attendant, on peut se faire une bonne idée du débat en lisant les opinions en annexe à l'arrêt M.A. c. Lituanie précité (dont l'opinion concordante du juge Pinto de Albuquerque).

⁷⁸ FRA, *Les refoulements de migrants suscitent des préoccupations croissantes dans certains États membres*, mars 2018, disponible sur : <https://fra.europa.eu/fr/news/2018/les-refoulements-de-migrants-suscitent-des-preoccupations-croissantes-dans-certains-etats>.

⁷⁹ HCR, *Desperate Journeys, Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders*, January – December 2018, janvier 2019, p. 21.

⁸⁰ AIDA (Asylum Information Database) (ECRE), *Access to protection in Europe, Borders and entry into the territory*, octobre 2018, p.11.

⁸¹ Voir notamment AIDA, *Borders and entry into the territory*, octobre 2018, *op.cit.*, p. 15.

⁸² *Ibidem*, p. 9-16

⁸³ Il s'agit principalement du refus d'entrée des demandeurs d'asile aux postes-frontière terrestres de Terespol (à la frontière avec la Biélorussie) et de Medyka (à la frontière avec l'Ukraine). (Informations tirées de rapports périodiques de la FRA en 2018 et du rapport AIDA d'octobre 2018, *op.cit.* p. 12).

⁸⁴ Voir par exemple AIDA, *Borders and entry into the territory*, octobre 2018, *op.cit.*, p. 14 : "Push backs, excessive use of force by Border Police and engagement of the authorities in refoulement, including in respect of individuals with specific needs or vulnerabilities, are also mentioned as a matter of concern by UN bodies in their monitoring of Bulgaria. During the period May-July 2018 alone, a total of 39 push backs involving 457 persons were identified, following official reports of a decrease in arrivals that have been linked to requests from the Bulgarian government to Turkey to tighten border controls for the duration of the Bulgarian Presidency of the Council in the first half of the year."

Dans le présent rapport, le terme « **pushbacks** » désigne une situation dans laquelle un organe de l'État, comme la police ou un garde-frontière ou côtier, renvoie immédiatement les personnes sans titre de séjour qui arrivent à une frontière terrestre ou qui sont interceptées en mer vers le pays d'où elles viennent. Cette opération est réalisée sans leur donner la possibilité de demander l'asile et/ou sans procéder à une évaluation individuelle de leurs besoins potentiels de protection ou de la situation du pays dans lequel ils sont renvoyés. Un pushbacks peut dans certains cas être une décision officielle de refus d'accès (dans ce cas un refoulement) mais peut aussi être un déplacement physique sans décision administrative à cet effet. Les pushbacks, comme indiqué de manière générale au point 3.1., sont contraires au droit international, comme l'interdiction de refoulement énoncée à l'article 3 de la CEDH et l'interdiction des expulsions collectives énoncée à l'article 4 du protocole n° 4 CEDH. Enfin, le terme « **pull-backs** » a également été créé, suite à une pratique des garde-côtes libyens qui renvoient des migrants et des réfugiés en mer vers le territoire libyen (voir le point 5.1.2 à ce sujet)⁸⁵

Pushbacks de la France vers l'Italie et l'Espagne

Diverses sources font état de pushbacks en France, tant à la frontière italienne qu'espagnole⁸⁶. Ainsi en 2018, les autorités françaises ont renvoyé des migrants en Italie, principalement depuis le département français des Alpes-Maritimes. Les migrants n'ont pas reçu de décision formelle et n'ont pas eu la possibilité de demander l'asile, même s'ils en avaient explicitement exprimé l'intention. Il y aurait une forte augmentation de ces pushbacks depuis la réintroduction des contrôles aux frontières. Plus récemment, des pushbacks similaires auraient été signalés à la frontière espagnole. Les gouvernements espagnol et français ont décidé d'intensifier leur coopération dans la région frontalière, notamment par des patrouilles communes et des accords de reprise directe.

Pushbacks entre l'Italie, l'Autriche et la Slovaquie

Le rapport AIDA de l'ECRE a mis en évidence non seulement les obstacles au débarquement dans les ports italiens en 2018, mais aussi les contrôles en Italie à bord des trains en provenance d'Autriche où des personnes de certaines nationalités ont été interceptées et renvoyées en Autriche sur base du profilage ethnique, sans notification écrite ni explication des raisons, et sans possibilité de demander l'asile. Inversement, ces contrôles ont également été effectués en Autriche, menant à un pushbacks vers l'Italie. Ces pushbacks ont également été signalés à la frontière entre la Slovaquie et l'Italie⁸⁷.

Pushbacks de la Hongrie vers la Serbie

En mars 2017, une réforme de la loi hongroise a introduit la possibilité d'escorter les migrants en situation irrégulière, indépendamment de l'endroit où ils se trouvaient en Hongrie, jusqu'en Serbie sans procédure formelle, même s'ils ne s'y étaient encore jamais rendus. Les personnes qui demandent la protection internationale sur le territoire hongrois sont escortées du côté serbe de la frontière où elles doivent d'abord être enregistrées et ainsi sélectionnées sur des listes, pour ensuite demander la protection internationale dans les zones de transit, seuls endroits où cela est

⁸⁶ FRA, *Migration : Key fundamental rights concerns*, 1.11.2018-31.12.2018, p. 9, et divers rapports périodiques de la FRA en 2018 (disponibles sur : <https://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/overviews/2018>); AIDA, *Borders and entry into the territory*, octobre 2018, *op.cit.*, p.10 en 12. Voir également Amnesty International, *Frontière Franco-Italienne*, octobre 2018, <https://www.amnesty.fr/presse/frontiere-franco-italienne-a-briancon-les-violations>.

⁸⁷ AIDA, *Borders and entry into the territory*, octobre 2018, *op.cit.*, p. 12.

légalement possible depuis mars 2017. Environ une personne par jour ouvrable serait admise par zone de transit. L'accès journalier à la procédure est donc extrêmement limité.⁸⁸ Le rapport AIDA stipule que la Hongrie a ainsi ancré la pratique des pushbacks systématiques dans sa législation nationale⁸⁹.

Les personnes demandant l'asile sur le territoire sont emmenées du côté serbe de la barrière située à la frontière entre la Hongrie et la Serbie, où elles doivent d'abord être enregistrées et donc sélectionnées sur des listes, puis demander l'asile dans les zones de transit, les seuls où, conformément à la loi, cela est possible depuis mars 2017. Environ une personne par jour ouvrable serait autorisée par zone de transit. L'accès quotidien à la procédure d'asile est extrêmement limité. Le rapport AIDA indique que la Hongrie a ainsi ancré la pratique des refoulements systématiques dans sa législation nationale.

Pour l'année 2018, le HCR et ses partenaires en Serbie ont reçu des informations sur 180 incidents de refoulement de la Hongrie vers la Serbie impliquant 900 personnes⁹⁰. Le quartier général de la police nationale a signalé qu'en 2018, 3.683 migrants en situation irrégulière ont été appréhendés en Hongrie, puis escortés de l'autre côté de la clôture de la frontière hongro-serbe⁹¹ (9.136 migrants ont été appréhendés en 2017)⁹². Les autorités hongroises n'ont pas enregistré ces migrants et n'ont pas relevé leurs empreintes digitales. Selon elles, 2.098 personnes ont également été empêchées de traverser la frontière serbo-hongroise durant cette période. En 2017, elles étaient encore 10.964⁹³. En 2017, la Hongrie a construit une nouvelle clôture frontalière dotée d'une technologie intelligente (chocs électriques, détecteurs de chaleur et de mouvement, caméras et haut-parleurs)⁹⁴. La Hongrie a également lancé un programme de chasse aux frontières en 2017, en formant des volontaires pour en faire des policiers chargés de surveiller la frontière⁹⁵.

Pushbacks de la Croatie vers la Serbie

Le HCR, la FRA et l'ECRE ont également fait état de pushbacks soutenus et quotidiens de la Croatie en 2018, tant vers la Bosnie-Herzégovine que vers la Serbie⁹⁶. Le JRS Europe décrit également des pushbacks immédiats à la frontière serbo-croate, où les autorités croates n'ont offert aucune possibilité aux personnes concernées de demander l'asile ou d'expliquer pourquoi elles souhaitent passer la frontière. Cela vaut également pour les mineurs non accompagnés et les familles, même

⁸⁸ FRA, *Migration: Key fundamental rights concerns*, 1.11.2018-31.12.2018, *op.cit.*, p. 12. Aida, *Access to protection in Europe : the registration of asylum applications*, Juni 2018, *op.cit.*, p.16.

⁸⁹ AIDA, *Borders and entry into the territory*, octobre 2018, *op.cit.*, p. 10

⁹⁰ HCR, *Desperate Journeys*, janvier 2019, *op.cit.*, p.21, se référer à la note de bas de page 69 (Hongrie).

⁹¹ Voir divers rapports périodiques de la FRA (2018), *Periodic data collection on the migration situation in the EU : February highlights (p.2-7), Migration to the EU: five persistent challenges (February), May Highlights, p.3-5, July highlights, p.6-7, September highlights, p.4 ev., November highlights, p.2-7, Migration: Key fundamental rights concerns (1.11.2018->31.12.2018)*, p. 9.

⁹² AIDA, *Borders and entry into the territory*, octobre 2018, *op.cit.*, p.13.

⁹³ AIDA, *Borders and entry into the territory*, octobre 2018, *op.cit.*, p. 13.

⁹⁴ Hongrie, *National Headquarters of the Police*, December 2017, in FRA, *Migration to the EU: five persistent challenges*, février 2018.

⁹⁵ FRA, *Monthly data collection on the migration situation in the EU, December 2016, September 2017 et December 2017*

⁹⁶ HCR, *Desperate Journeys*, januari 2019, *op.cit.*, p.21; Zie ook Save the Children, *Hundreds of Children report Police Violence at EU Borders*, 24 décembre 2018, <https://www.savethechildren.net/article/hundreds-children-report-police-violence-eu-borders> ; Human Rights Watch, *Croatia: Migrants Pushed Back to Bosnia and Herzegovina*, 11 décembre 2018, <https://www.hrw.org/news/2018/12/11/croatia-migrants-pushed-back-bosnia-and-herzegovina>; AIDA, *Borders and entry into the territory*, octobre 2018, *op.cit.*, p. 13-14; FRA, divers rapports périodiques 2018.

lorsque nombre d'entre eux ont explicitement demandé l'asile⁹⁷. Et JRS Europe d'ajouter que la fermeture en 2016 de la route dite des Balkans a entraîné une diminution des arrivées dans l'UE et une augmentation du nombre de pushbacks de migrants de la Croatie vers la Serbie. Selon l'ECRE, la FRA, le HCR, le JRS Europe et d'autres organisations, des cas de violence physique disproportionnée et d'intimidation par les garde-frontières et la police, ainsi que des cas de confiscation et destruction d'objets personnels précieux ont par ailleurs très souvent été rapportés⁹⁸.

Selon Save the Children, c'est à la frontière serbo-croate que l'on a signalé le plus grand nombre de pushbacks d'enfants en 2018⁹⁹. En outre, en 2018, le HCR et ses partenaires ont recensé plus de 400 pushbacks de mineurs non accompagnés des pays voisins vers la Serbie. Plus de 270 enfants ont affirmé qu'ils n'avaient pas eu accès à une procédure d'asile et 90 ont déclaré avoir été victimes de violences physiques¹⁰⁰.

Pushbacks de la Bosnie-Herzégovine et de la Roumanie vers la Serbie

Le HCR et ses partenaires ont également reçu des informations en 2018 sur 150 incidents portant sur les pushbacks de 1.900 personnes de la Bosnie-Herzégovine vers la Serbie et sur 90 incidents portant sur les pushbacks de 700 personnes de la Roumanie vers la Serbie. Ils ont également fait état d'incidents de pushbacks de 970 personnes en Serbie. En outre, nombre d'entre eux seraient retournés « volontairement » dans le cadre de leur voyage de retour en Grèce¹⁰¹.

Pushbacks de la Grèce vers la Turquie

Le HCR¹⁰², Human Rights Watch¹⁰³, le Conseil grec des réfugiés¹⁰⁴, JRS Europe¹⁰⁵, l'ECRE¹⁰⁶ et la FRA¹⁰⁷ ont tous fait état de pushbacks en Grèce, souvent avec violence. Le renvoi systématique de personnes vers la Turquie le long du fleuve Evros, qui constitue une frontière naturelle entre la Grèce et la Turquie, est très préoccupant. De début 2018 à août 2018, des centaines de personnes auraient été ramenées de la sorte en Turquie, souvent par la force. Il s'agissait notamment de mineurs, de femmes enceintes, de victimes de torture et d'autres personnes vulnérables transférés

⁹⁷ JRS Europe, *Forgotten at the gates of Europe. Ongoing protection concerns at the EU's external border*, juin 2018, p.14.

⁹⁸ JRS Europe, juin 2018, *op.cit.*, p. 13 ; FRA 2018 November highlights, qui fait état d'un incident survenu entre septembre et octobre, au cours duquel 200 personnes à la frontière bosno-croate ont été attaquées au gaz lacrymogène parce qu'elles bloquaient une route (p. 6). Voir également FRA 2019, *Migration: Key fundamental rights concerns (1.11.2018-31.12.2018)*, p. 9; FRA 2018, *November Highlights*, p. 3-4

⁹⁹ FRA 2019, *Migration: Key fundamental rights concerns*, 1.11.2018-31.12.2018, p. 9.

¹⁰⁰ HCR, *Desperate journeys*, janvier 2019, *op.cit.*, p.21

¹⁰¹ HCR, *Desperate journeys*, janvier 2019, *op.cit.*, p.21, se référer à la note de bas de page 65 (Bosnie) et 70 (Roumanie). Voir également le rapport AIDA d'octobre 2018, *op.cit.*, p.14 (Roumanie).

¹⁰² HCR, *Desperate journeys. Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders, January – August 2018*, 3 septembre 2018, 17-18, disponible sur : https://data2.HCR.org/en/documents/download/65373#_ga=2.113530311.1350135585.1536653508-2022578857.1536218621.

¹⁰³ Human rights watch, *Greece: Violent Pushbacks at Turkey Border*, décembre 2018, <https://www.hrw.org/news/2018/12/18/greece-violent-pushbacks-turkey-border>;

¹⁰⁴ Greek Council for Refugees, *The new normality: Continuous push-backs of third country nationals on the Evros river*, décembre 2018, file:///C:/Users/jojon/Downloads/REPORT_EN.pdf; Greek Council of Refugees, *Reports and testimony of systematic pushbacks in Evros*, mars 2018, <https://www.gcr.gr/media/k2/attachments/ReportZ08032018.pdf>

¹⁰⁵ JRS Europe, juin 2019, *op.cit.*, p. 14.

¹⁰⁶ AIDA, *Borders and entry into the territory*, octobre 2018, *op.cit.*, p.15.

¹⁰⁷ FRA 2019, *Migration : Key fundamental rights concerns*, 1.11.2018-31.12.2018, p. 9.

dans des bateaux surpeuplés après avoir été détenus arbitrairement dans des postes de police¹⁰⁸. La Commission nationale grecque des droits de l'homme a demandé aux autorités grecques d'enquêter sur ces allégations de pushbacks systématique, de traduire les responsables en justice et de prendre toutes les mesures nécessaires pour les empêcher.¹⁰⁹

Lors d'une visite en Grèce en avril 2018, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a reçu plusieurs « déclarations cohérentes et crédibles » d'éloignements forcés d'étrangers par bateau de Grèce vers la Turquie par des policiers, garde-frontières ou soldats grecs masqués. Certains témoins ont déclaré avoir été maltraités, battus et avoir dû faire la traversée à genoux et courbés vers l'avant¹¹⁰.

Pushbacks de l'Espagne vers le Maroc

Dans les enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla au Maroc, les pushbacks, y compris de mineurs¹¹¹, se sont poursuivis en 2018, et ce malgré la condamnation de l'Espagne en 2017 par la Cour européenne des droits de l'homme pour ce chef. En mars 2018, le Représentant spécial du Secrétariat général du Conseil de l'Europe pour les migrations et les réfugiés s'est rendu en Espagne. Il a notamment rendu compte de la situation à Ceuta et Melilla¹¹². La frontière entre les enclaves espagnoles et le Maroc est délimitée par des clôtures de plusieurs mètres de haut, des caméras de sécurité et des détecteurs de mouvement. La Guardia Civil patrouille et avertit les autorités marocaines et la Marine royale marocaine lorsqu'elle détecte des navires avec des migrants¹¹³. La coopération avec le Maroc s'est également intensifiée au fil des ans.

En 2015, un amendement législatif en Espagne a permis le retour immédiat de migrants en situation irrégulière interceptés dans la zone frontalière entre le Maroc et Melilla/Ceuta. Toutefois, l'Espagne

¹⁰⁸ Greek Council for Refugees, *The new normality: Continuous push-backs of third country nationals on the Evros river*, December 2018, file:///C:/Users/joion/Downloads/REPORT_EN.pdf; FRA 2019, *Migration: Key fundamental rights concerns*, 1.11.2018-31.12.2018, p. 9.: "A report published by a group of NGOs, based on 39 testimonies, similarly reveals a practice of pushbacks along the Evros river. The NGOs signing the report also urged the authorities to investigate the incidents without delay. Human Rights Watch also documented such pushbacks in the same region, following interviews with 26 migrants who were summarily returned to Turkey. The people interviewed – including families with children – alleged violence by the police, indicating that they also often confiscated and destroyed their belongings."

¹⁰⁹ FRA 2019, *Migration: Key fundamental rights concerns*, 1.11.2018-31.12.2018, p. 9.

¹¹⁰ CPT, *Preliminary observations made by the delegation of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) which visited Greece from 10 to 19 April 2018*, 1 juin 2018, 6, <https://rm.coe.int/16808afaf6>.

¹¹¹ Voir CEAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado), *Réfugiés et migrants en Espagne : les murs invisibles derrière la frontière sud*, 2017 p.27 ; AIDA, *Borders and entry into the territory*, octobre 2018 op. cit., p.14 ; JRS Europe, juin 2018, op.cit., p.14-15; HCR, *Desperate Journeys*, janvier 2019, op.cit, p. 9; FRA, voir divers rapports périodiques 2018 (<https://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/overviews/2018>).

¹¹² *Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, to Spain*, 18-24 March 2018, 3 septembre 2018, p.6.

Selon le représentant spécial, il n'est pas interdit de coopérer et d'échanger des informations avec les pays voisins dans le cadre des contrôles aux frontières et de la prévention des passages irréguliers aux frontières. Toutefois, l'État membre ne peut partager des informations et demander l'intervention du pays voisin avant que les migrants n'aient franchi la frontière, s'il sait ou devait savoir qu'il existe un risque que les personnes puissent être soumises à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants et que le pays voisin ne fournira pas la protection nécessaire. (p.8) https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808d2c31#Toc521315631 ; AIDA, *Borders and entry into the territory*, octobre 2018, p. 10.

¹¹³ *Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček*, 3 septembre 2018, op.cit., p. 6-7 JRS Europe, juin 2018, op.cit, p. 14-15: Au cours d'une de ces opérations, sept femmes sont décédées le 31 août 2017 lorsque leur bateau s'est renversé après avoir été remorqué par les autorités marocaines.

doit respecter ses obligations internationales¹¹⁴. L'Espagne n'a pas révisé ces règlements après la condamnation par la Cour européenne des droits de l'homme en 2017 et a fait appel devant la Grande Chambre de cette même Cour¹¹⁵. Selon la Guardia Civil, les migrants tentent chaque jour de franchir les barrières de la frontière. La Guardia Civil n'essaie pas de communiquer avec eux. Par conséquent, les migrants n'ont pas la possibilité de demander une protection internationale. Après une éventuelle assistance médicale de la Croix-Rouge espagnole, ils sont renvoyés au Maroc par des portes disséminées dans les barrières. Tout au long de ce processus, il n'y a pas d'accès aux interprètes, aux avocats ou aux autorités chargées de l'asile aux postes-frontière. Les migrants sont renvoyés au Maroc sans avoir été identifiés ou enregistrés¹¹⁶. Les obligations internationales restent donc lettre morte et le Commissaire aux droits de l'homme, le CPT, le HCR et le Conseil de l'Europe ont déjà donné des instructions afin de prévoir une procédure pour identifier les personnes qui ont besoin d'une protection¹¹⁷. Le 12 février 2019, le Comité des droits de l'enfant de l'ONU a condamné un incident de pushbacks ayant eu lieu fin 2014 au cours duquel la Guardia Civil espagnole a ramené un mineur non accompagné menotté au Maroc via les barrières frontalières après qu'il eut franchi la barrière de Melilla. On ne lui a pas posé de questions sur son âge, on ne lui a pas donné l'occasion d'expliquer sa situation personnelle ou de communiquer avec un avocat ou un interprète. Pour le Comité, il s'agit là d'une violation de plusieurs dispositions de la Convention internationale des droits de l'enfant¹¹⁸. Aussi bien à Melilla qu'à Ceuta, la police marocaine effectue des contrôles frontaliers stricts pour passer la frontière marocaine, ce qui rend difficile l'accès à ces exclaves et a un impact majeur sur le nombre de demandes de protection internationale. A Ceuta, presque pas de demandes sont introduites. Pour Melilla, cela a comme conséquence que seulement certaines nationalités – sur base de profilage ethnique – peuvent demander la protection internationale au poste frontalier : pratiquement les personnes d'origine Sub-Saharienne n'y ont pas accès.¹¹⁹

¹¹⁴ CEAR, *op.cit.*, p. 27. Dans la loi espagnole 4/2000 relative au droit des étrangers : « *Disposition additionnelle dixième. Régime spécial de Ceuta et Melilla. 1. Les étrangers qui seront détectés dans la ligne frontalière de la délimitation territoriale de Ceuta ou de Melilla alors qu'ils essayent de passer les éléments de rétention frontalière pour traverser irrégulièrement la frontière pourront être refoulés afin d'empêcher leur entrée illégale en Espagne. 2. Dans tous les cas, le refoulement sera réalisé en respectant la réglementation internationale de droits humains et de protection internationale dont l'Espagne fait partie* ». La CEAR déclare que cela a toujours été le cas dans la pratique à la frontière hispano-marocaine, mais que cet amendement sert de « couverture juridique » à ce qu'elle considère comme une pratique contraire à la Constitution espagnole, au droit de l'immigration et aux obligations européennes et internationales.

¹¹⁵ Cour européenne des droits de l'homme 3 octobre 2017, N.D et N. T. c. l'Espagne, n° 8675/15 en 8697/15.

¹¹⁶ Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, 3 septembre 2018, *op.cit.*, p.8; Le Médiateur espagnol a déjà déclaré en 2016 que cette pratique empêche de savoir si les personnes sont mineures et si elles ont besoin d'une protection internationale. (Defensor del Pueblo, *informe anual 2016* <https://www.defensordelpueblo.es/informe-anual/informe-anual-2016/>).

¹¹⁷ Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, 3 septembre 2018, *op.cit.*, p. 9.

¹¹⁸ En particulier, une violation de l'intérêt supérieur de l'enfant tel qu'énoncé à l'article 3 et de l'interdiction du recours à la torture et aux traitements inhumains ou dégradants telle qu'énoncée à l'article 37, en raison de l'absence d'évaluation individuelle avant l'éloignement et de la manière dont l'éloignement a été effectué. En outre, le Comité a estimé qu'il y avait violation des articles 3 et 20 de la Convention en raison de l'absence de procédure permettant d'identifier le jeune comme mineur non accompagné. Voir le Comité des droits de l'enfant de l'ONU, <https://www.unhcr.org/op-ed-the-rights-of-minors-un-condemns-spains-push-backs-and-demands-legal-amendments/>.

¹¹⁹ AIDA, *Country Report: Spain*, Update 2018, p.24 : https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_es_2018update.pdf

4. Dimension interne : la question de responsabilité et l'accès difficile à la protection sur le territoire européen

Les pratiques de pushbacks dans les pays de l'UE évoquées ci-dessus sont contraires au droit international et européen et constituent un cas flagrant de non-prise de responsabilités en matière de protection. Plusieurs évolutions récentes de la politique intérieure de l'UE montrent également des mécanismes plus subtils de transfert de responsabilités en matière de protection : les États membres transfèrent les responsabilités entre eux ou s'en déchargent juridiquement sur des pays extérieurs à l'UE.

Le manque de solidarité entre les États membres est ressorti clairement des négociations législatives sur la révision du règlement dit Dublin. Il s'est également manifesté dans la mise en œuvre des mesures de réinstallation (relocalisation) des demandeurs de protection internationale en provenance de Grèce et d'Italie : certains États membres n'y ont pas participé ou n'en ont pas fait une priorité.

Parallèlement, les États membres semblent s'accorder sur des mesures visant à renforcer la politique frontalière, comme le règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, qui a vu le jour en un temps record (quelques mois) et que nous n'aborderons pas plus en détail ici. Les États membres se sont également accordés à transférer les responsabilités en dehors de l'UE. Des concepts procéduraux tels que celui de « pays tiers sûr » sont mis en avant avec beaucoup plus de force, de manière à ce que les pays de l'UE aient le moins possible à se concentrer sur le fond des demandes de protection internationale dans l'UE. En Grèce par exemple, l'UE applique le concept de pays tiers sûr depuis la déclaration UE-Turquie.

A cette fin, les hotspots des îles grecques sont devenus du jour au lendemain des lieux où les demandeurs de protection internationale et les migrants sont maintenus dans des conditions lamentables qui restreignent leur liberté de mouvement. Les demandeurs de protection internationale qui arrivent dans les îles grecques font, en règle générale, l'objet d'une procédure accélérée pour pouvoir être renvoyés directement en Turquie en cas de décision négative. En outre, les Syriens sont plus particulièrement soumis à un contrôle de recevabilité fondé sur le concept de pays tiers sûr.

Toutefois, en pratique, les chiffres montrent que la Grèce n'a renvoyé qu'un nombre limité de personnes en Turquie dans le cadre de cette déclaration. Cela soulève des questions quant à son efficacité, surtout au regard de sa portée majeure ainsi que de ses conséquences en matière de droits fondamentaux.

On observe également que dans plusieurs États membres, d'autres éléments importants limitent ou découragent fortement l'accès à une procédure de protection internationale une fois que les demandeurs de protection sont sur le territoire. C'est souvent dans les États membres situés aux frontières extérieures de l'UE que la situation est la plus pénible. Les constats dégagés sont le manque d'informations qualitatives sur (l'enregistrement de) la demande ou même de découragement explicite à demander une protection, de la durée que peut prendre l'enregistrement, de la fixation de quotas visant à limiter le nombre de demandes par jour et du manque d'interprètes ou d'informations écrites dans une langue intelligible par les personnes concernées. On observe également une mauvaise qualité de la procédure de protection internationale elle-même et des entretiens, sa durée, l'accès à l'assistance juridique (et le manque d'avocats ou de juges (spécialisés)), ainsi que l'accès au droit à un recours effectif sont également

parfois très décourageants. Enfin, la nature ou la qualité de l'accueil et de la détention de longue durée peuvent également constituer un frein important à l'accès à la protection, de même que les crimes haineux contre les migrants ou la poursuite de politiques xénophobes. Tous ces constats peuvent être le résultat d'un manque de ressources, mais peuvent aussi s'inscrire dans le cadre d'une politique délibérée visant à décourager les demandeurs de protection internationale. En conséquence, les personnes perdent espoir ou sont de facto obligés de rentrer chez eux sans pouvoir invoquer leur droit à la protection. Dans le présent *Myriadoc*, nous ne nous penchons que brièvement sur la situation dans les hotspots grecs, mais diverses sources fiables décrivent également ces problèmes dans d'autres lieux et dans d'autres États membres¹²⁰. Enfin, à la fin de ce *Myriadoc*, nous reviendrons sur l'accès à la procédure dans le contexte belge, où nous nous concentrerons principalement sur la situation à la frontière belge.

4.1. Manque de solidarité et de sens des responsabilités dans les négociations du RAEC

Dans les négociations portant sur le cadre législatif interne en matière d'asile, il semble également y avoir au niveau européen une dynamique en faveur d'un transfert des responsabilités en matière d'asile aux autres États membres et aux pays tiers (voir 4.3).

En 2016, la Commission européenne a présenté une série de propositions législatives visant à réformer et à harmoniser davantage le régime d'asile européen commun (RAEC)¹²¹. L'objectif était de parvenir à un accord global d'ici juin 2018, mais des dissensions profondes entre les États membres ont empêché que cela ne se produise. Le principal blocage a été la renégociation du règlement Dublin et, dans une moindre mesure, du projet de règlement relatif aux demandes de protection internationale qui s'y rapporte.

Le point de désaccord majeur porte sur la répartition des responsabilités en matière de traitement des demandes de protection internationale et sur la mesure dans laquelle les États membres sont prêts à en assumer la charge dans un esprit de solidarité. Trois blocs de pays se distinguent :

- les **pays de destination traditionnels** (y compris la Belgique) considèrent les pays d'entrée dans l'UE comme les premiers responsables du traitement des demandes de protection internationale (comme dans les règles Dublin existantes), tout en prévoyant le recours à des mécanismes de solidarité tels que la relocalisation ;

¹²⁰ Voir par exemple : AIDA, *Access to protection in Europe : the registration of asylum applications*, juin 2018, disponible sur : <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/aida_accessii_registration.pdf>, et AIDA country reports 2019, disponibles sur : <https://www.asylumineurope.org/reports> ; FRA, *Periodic data collection on the migration situation in the EU – February 2018 Highlights*, file:///C:/Users/mima/Downloads/fra-2018-february-periodic-migration-report-highlights_en.pdf ; Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, to Spain, 18-24 March 2018, 3 septembre 2018, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808d2c31#_Toc521315631 ; Council of Europe, *Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, special representative of the secretary General on migration and refugees to Serbia and two transit zones in Hungary*, juin 2017, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075e9b2 ; CEA(R), *Refugees and migrants in Spain: The invisible walls beyond the southern border*, 2017, <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2018/03/REPORT-MUROS-FRONTIERA-SUR.pdf> ; JRS, *Forgotten at the gates of Europe – Ongoing protection concerns at the EU's external border*, juin 2018, *op.cit.*

¹²¹ Troisième phase des négociations du RAEC. Pour un état des lieux, voir, entre autres, les fiches du Parlement européen, disponibles sur : <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/>

- Le **groupe de Visegrad** (Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovaquie) ne veut rien entendre des systèmes obligatoires d'accueil et de prise en charge des demandeurs de protection internationale ;
- les **États membres du Sud** (avec l'Italie en tête) s'opposent au principe de la responsabilité du premier pays d'entrée et souhaitent voir une solidarité beaucoup plus grande.

Malgré l'impasse fondamentale sur la question de la solidarité, des avancées ont été constatées dans les négociations sur plusieurs autres aspects. Ainsi, cinq¹²² des sept propositions ont atteint le stade des négociations en trilogue entre le Conseil européen et le Parlement européen. Mais les propositions législatives de la Commission européenne ont été considérées sur le plan politique comme un seul et même ensemble, car différents aspects sont liés. On ignore ce qui se passera après les élections européennes de mai 2019¹²³.

Proposition Dublin de la Commission européenne 2016

Comme dans les règles Dublin existantes actuellement, la Commission européenne s'est fondée sur le principe selon lequel l'État membre de première arrivée est, dans de nombreux cas, responsable de l'examen de la demande de protection internationale (et donc aussi du retour éventuel). La Commission a également proposé des ajustements afin, d'une part, de réduire en Europe le nombre d'examen au fond des demandes de protection internationale et, d'autre part, de déclencher un mécanisme de solidarité en cas d'afflux massif dans un pays, ce qui aurait pour effet de répartir les demandeurs sur l'ensemble du territoire européen.

Dans la proposition de la Commission visant à réviser le règlement Dublin, l'importance du critère de l'État membre de première entrée est en fait encore plus grande qu'auparavant puisqu'elle proposait d'introduire des contrôles obligatoires d'admissibilité (voir point suivant : pays sûrs).

La proposition prévoyait également un instrument de solidarité : un mécanisme d'attribution correctif qui se déclencherait automatiquement lorsqu'un ou plusieurs États membres reçoivent un nombre disproportionné de demandeurs de protection internationale (150 % ou plus par rapport à une valeur de référence donnée)¹²⁴. Dans ce cas, ces derniers seraient réacheminés vers d'autres États membres. La relocalisation telle que nous la connaissons grâce aux mesures ad hoc datant de 2015 a donc été proposée par la Commission comme un élément structurel. Par ailleurs, la proposition ne permettait plus de transfert de responsabilité.

Vu l'échec des négociations, l'introduction d'un nouveau règlement est reportée à après les élections européennes. Cependant, en novembre 2017, le Parlement européen a pris une position rendant l'instrument de solidarité obligatoire et non lié aux pressions migratoires. Mais, à la date de rédaction de ce rapport, en l'absence d'accord sur le sujet, le Conseil n'a pu obtenir de mandat de négociation avec le Parlement. Au printemps 2019, des discussions étaient toujours en cours sur des « arrangements temporaires » suite à des débarquements après des opérations de recherche et de sauvetage et ce jusqu'à ce que les nouvelles règles Dublin soient mises en place (voir ci-dessous)¹²⁵.

¹²² Propositions de la Commission sur la directive Qualification, la refonte de la directive Accueil, le programme-cadre de l'UE pour la réinstallation, le règlement EURODAC et le règlement pour une Agence européenne de l'asile.

¹²³ Voir également : Kris Pollet, *Alle in Vain? The fate of European Parliament Positions on asylum reform after the European Elections*, on EUMigrationLawBlog, 23 mai 2019. Disponible sur : <http://eumigrationlawblog.eu/all-in-vain-the-faith-of-ep-positions-on-asylum-reform-after-the-european-elections/>.

¹²⁴ Pour déterminer la valeur de référence, il est tenu compte de la taille de la population (50%) et du niveau de prospérité d'un pays (50%).

¹²⁵ Commission européenne, COM(2018) 798 final, 4 décembre 2018.

Répartition des demandes de protection internationale dans l'UE en 2018 en chiffres

En termes absolus, le plus grand nombre de (premiers) demandeurs de protection internationale a été enregistré en 2018 en Allemagne (162.000), en France (111.000), en Grèce (65.000), en Espagne (52.730) et en Italie (49.000). La Belgique occupait la 8^{ème} place. Proportionnellement au nombre d'habitants, c'est la Grèce qui supporte de loin la charge la plus lourde (60 demandeurs de protection internationale pour 10.000 habitants), suivie de loin par l'Allemagne (20 demandeurs pour 10.000 habitants). Dans le cas de la Belgique, il y avait 16 demandeurs pour 10.000 habitants¹²⁶.

Voir : Myria, La migration en chiffres et en droits 2019, chapitre sur la protection internationale, juillet 2019.

4.2. Peu d'intérêt à assumer une responsabilité interne par le biais de la relocalisation

Ce n'est pas seulement lors des négociations sur la réforme du cadre législatif qu'il s'est avéré difficile de conclure des accords dans le domaine de la solidarité et de la redistribution. La mise en œuvre de mesures concrètes de solidarité n'a pas non plus été facile ces dernières années.

Processus ad hoc difficile et fastidieux concernant la relocalisation après un débarquement en 2018-2019

Comme déjà mentionné, depuis juin 2018, il y a eu une recherche ad hoc de pays disposés à reprendre volontairement des personnes après leur débarquement, ce qui s'est avéré être une tâche ardue. (cf.supra).

À la fin des discussions sur la renégociation des règles Dublin, des débats ont été menés début 2019 sur d'éventuels accords de débarquement temporaire sur une base intergouvernementale. Ces accords temporaires doivent permettre une approche systématique et coordonnée pour le débarquement, le premier accueil, l'enregistrement et la relocalisation en attendant les accords structurels (Dublin). Ceci afin d'éviter d'avoir à chercher à chaque fois des solutions ad hoc.

Mise en œuvre difficile et limitée des décisions de relocalisation d'urgence de 2015

Parce que la relocalisation est un élément important du débat de solidarité, il est intéressant de passer en revue les décisions de relocalisation d'urgence de 2015 adoptées durant la « crise de l'asile » européenne et incluses dans un cadre juridique clair. Il s'agissait de mesures, limitées dans le temps, visant à répartir dans l'ensemble de l'UE les demandeurs de protection internationale ayant introduit leur demande en Italie et en Grèce et disposant de 75% de chances ou plus d'être reconnus dans les États membres¹²⁷ de l'UE.

En septembre 2015, l'objectif était de relocaliser 160.000 personnes au sein de l'UE en deux ans. Finalement, des accords contraignants ont été conclus¹²⁸ sur la relocalisation de près de 100.000 personnes en provenance de Grèce et d'Italie : les États membres de l'UE et plusieurs pays associés devaient reprendre 98.255 demandeurs de protection internationale ayant de grandes chances

¹²⁶ Source : Eurostat.

¹²⁷ Selon les derniers chiffres trimestriels d'Eurostat, seules les personnes de nationalités ayant un taux de reconnaissance élevé sont éligibles, plus précisément les nationalités ayant un taux de reconnaissance de 75% dans l'UE.

¹²⁸ Décisions du Conseil du 14 septembre 2015 (2015/1523) et du 22 septembre 2015 (2015/1601).

d'être reconnus, et ce entre septembre 2015 et septembre 2017¹²⁹. Toutefois, seul un peu plus d'un tiers ont été relocalisés.¹³⁰

Cela dit, la mise en œuvre a connu un début difficile. Les rapports de suivi réguliers de la Commission européenne¹³¹ ont démontré à maintes reprises que, pour diverses raisons (dans le chef des États membres de départ comme d'arrivée), le nombre de relocalisations reste globalement très bas. Seuls quelques pays étaient en bonne voie d'atteindre leur quota de relocalisation, d'autres étaient plus ou moins à la traîne, et certains pays n'y ont tout simplement pas participé. La Commission a tenté d'accroître la pression sur les États membres à l'approche de la fin du délai de deux ans. Fin février 2017, un an et demi après l'adoption des mesures, 13.546 relocalisations seulement avaient effectivement eu lieu. Des menaces ont également été formulées, avec des lettres de mise en demeure, comme pour les pays ayant refusé de coopérer pleinement.

En parallèle, le contexte a changé de façon spectaculaire. L'afflux de migrants et de demandeurs de protection internationale en Europe s'était déplacé et avait fortement diminué. La route des Balkans occidentaux avait été fermée et l'UE avait conclu un accord avec la Turquie.

Il y avait encore beaucoup de migrants en Grèce et en Italie, mais seules certaines nationalités¹³² étaient éligibles à la relocalisation, et ce nombre s'est révélé bien inférieur aux quotas convenus. Les quotas de relocalisation ont été ajustés officieusement, et l'objectif fut d'encore réinstaller ceux qui étaient admissibles selon les critères existants¹³³. La recommandation du HCR d'élargir le groupe cible (en abaissant la règle des 75%) n'a pas été suivie¹³⁴. Au terme de ces deux années, en octobre 2017, l'ensemble des pays avaient relocalisé 30.310 personnes de la Grèce (20.556) et de l'Italie (9.754). Et au total, 47.905 places de relocalisation ont été proposées à ces deux pays. Les personnes arrivées avant la fin de cette période entraient également en considération pour être encore relocalisées ultérieurement dans le cadre de cette mesure. Au 30 octobre 2018, le **nombre total de relocalisations** s'élevait à **34.708**, dont 12.706 d'Italie et 21.999 de Grèce.¹³⁵

Selon l'ombudsman grec, le fait de ne pas avoir atteint les chiffres fixés était prévisible pour deux raisons. Premièrement ; en excluant les nationalités dont le taux de reconnaissance est inférieur à 75% du groupe, cible des relocalisations. Deuxièmement, la déclaration UE-Turquie exclut de facto

¹²⁹ Pour le contexte et l'explication des chiffres, voir Myria, *La migration en chiffres et en droits 2016*, p.32-34.

¹³⁰ Si on considère les mesures temporaires de relocalisation en même temps que les transferts Dublin, dans le cas de l'Italie, les effets de solidarité de moins de 13.000 relocalisations ont été influencés sérieusement par les transferts Dublin entrants. Pour la Grèce, c'est l'inverse : il n'y a guère eu de transferts Dublin vers la Grèce ces dernières années mais beaucoup de transferts Dublin sortants de la Grèce vers d'autres États membres, principalement (77%) sur base du « critère familial ». En 2017 et 2018, il y a eu un peu plus de 10.000 transferts. ESI, *The EU-Turkey Statement three years on*, 15 avril 2019, p. 18.

¹³¹ Disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package_en.

¹³² Principalement des Syriens, des Érythréens (et jusqu'en juin 2016 des Irakiens).

¹³³ L'objectif était de relocaliser entre 39.600 et 44.600 personnes d'ici septembre 2017. Calculs basés sur les chiffres fournis par la Commission dans son dixième rapport de suivi : entre 28.400 et 30.400 personnes de Grèce et entre 11.200 et 14.200 d'Italie. Commission européenne, Dixième rapport sur la relocalisation et la réinstallation, COM (2017) 202 final, 02.03.2017.

¹³⁴ HCR, Le HCR appelle l'UE à maintenir le mécanisme de relocalisation, 26 septembre 2017. Disponible sur : <https://www.unhcr.org/fr/news/press/2017/9/59ce5ad0a/hcr-appelle-lue-maintenir-mecanisme-relocalisation.html>

¹³⁵ Données de la Commission européenne du 30 octobre 2018, disponibles sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf (consultées le 29.03.2019)

du groupe cible les personnes arrivées après le 20 mars 2016. Selon l'ombudsman, cela signifiait une restriction officieuse du groupe cible à une fraction de l'objectif initial.¹³⁶

Le HCR a constaté que les chiffres n'avaient pas été atteints, mais que la relocalisation était cependant cruciale. L'organisation a déclaré que ce mécanisme restait nécessaire et devait être maintenu¹³⁷.



Les relocalisations en provenance de Grèce et d'Italie n'ont pas été une priorité pour la Belgique.

- Dans les arrêtés de relocalisation, le quota pour la Belgique en septembre 2015 avait été fixé à 3.812 personnes sur une période de deux ans ;
- Au cours de la première année (après septembre 2015), la Belgique n'a offert que 230 places à la Grèce et à l'Italie. Elle n'a pas donné priorité aux transferts de relocalisation (30 places étaient proposées en novembre 2015, 100 autres en avril 2016 et 100 autres à la mi-mai) ;
- En septembre 2016, 300 places supplémentaires ont été proposées, portant le total à 530 places jusqu'à fin 2016 ;
- Ce n'est qu'en 2017, après que la Commission eut pointé du doigt la Belgique¹³⁸, que les engagements ont augmenté. En octobre 2017, à la fin de la période de deux ans, la Belgique avait offert un total de 1.530 places de relocalisation, ce qui était conforme au quota de relocalisation fortement réduit officieusement pour la Belgique. A cette date, 1.026 personnes étaient effectivement réinstallées de Grèce (698) et d'Italie (328) ;
- Début 2019, la Belgique comptabilisait 1.171 relocalisations (471 d'Italie et 700 de Grèce)¹³⁹. Cela représente 31% du quota belge initial et 78% de l'objectif belge révisé de relocaliser environ 1.500 personnes¹⁴⁰. Selon le CGRA, 10 personnes sur les 1.171 n'ont pas demandé l'asile après leur arrivée en Belgique.

Dans le cas d'accords de relocalisation faisant suite à des accords ad hoc de débarquement en Méditerranée centrale, la Belgique a repris en 2018, une seule fois, six personnes du Lifeline à Malte (cf. supra).

¹³⁶ Ombudsman grec, *Relocation revisited. The Greek case. Février 2019*, Disponible sur <https://www.synigoros.gr/resources/docs/20190215-relocation-go-report.pdf>

¹³⁷ HCR, Le HCR appelle l'UE à maintenir le mécanisme de relocalisation, 26 septembre 2017. Disponible sur : <https://www.unhcr.org/fr/news/press/2017/9/59ce5ad0a/hcr-appelle-lue-maintenir-mecanisme-relocalisation.html>

¹³⁸ En mars 2017, moins de six mois avant la fin du délai, la Commission européenne écrit dans ses rapports de suivi que la Belgique n'a rempli que 10% de ses obligations. Commission européenne, Dixième rapport sur la relocalisation et la réinstallation, COM (2017) 202 final, 02.03.2017, p.4

¹³⁹ Données de la Commission européenne du 30 octobre 2018, disponibles sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf (consultées le 29.03.2019) Plus d'arrivées de relocalisations par la suite en Belgique jusqu'au début de 2019 selon les données du CGRA.

¹⁴⁰ Après ajustement officieux du chiffre global par la Commission, cf. supra. Voir également Myria, *Migration en chiffres et en droits* 2017, p. 110.

4.3. Aspects procéduraux visant à transférer la responsabilité : pays tiers sûrs

Concepts de pays tiers sûrs et d'autres pays sûrs dans la directive procédure

Les concepts de « pays tiers sûr » et de « premier pays d'asile » sont des concepts procéduraux dans lesquels un demandeur de protection internationale est exclu de la procédure de protection internationale (demande irrecevable ou pas d'examen au fond) parce que les autorités estiment :

- qu'il est reconnu comme réfugié dans un pays tiers et y bénéficie d'une protection « suffisante » (**premier pays d'asile**), ou
- qu'il aurait pu obtenir une protection dans un pays où il est passé ou a séjourné (**pays tiers sûr**)¹⁴¹.

L'article 33, paragraphe 2, de la directive procédure actuelle prévoit la possibilité de déclarer les demandes de protection internationale irrecevables sur la base de ces deux concepts. En ce qui concerne le concept de « pays tiers sûr », l'article 38 énonce les conditions qu'il doit remplir et les garanties procédurales à respecter. Ainsi, il ne doit y avoir ni persécutions ni traitements inhumains dans le pays tiers, le principe de non-refoulement doit être respecté, la possibilité de demander le statut de réfugié doit exister et, si l'on est reconnu comme réfugié, la possibilité d'obtenir également une protection conformément à la convention de Genève. Il doit également exister un lien entre le demandeur et le pays qui justifie que l'intéressé se rende dans ce pays tiers. Enfin, il doit exister une présomption de réadmission dans ce pays.

Ces concepts renvoient à l'argument selon lequel les demandeurs de protection internationale devraient demander une protection dans le premier pays sûr atteint alors qu'il n'existe pas de règle absolue en droit international à ce sujet. La Convention de Genève ne prévoit aucune clause relative aux « pays sûrs ». Il s'agit plutôt d'une interprétation du principe de *protection elsewhere*, étant donné que la Convention n'oblige pas un Etat à offrir une protection à un demandeur sur son territoire. En revanche, elle oblige l'Etat à respecter le principe de non-refoulement. En théorie, ce principe est également respecté lorsqu'un Etat a la garantie que le demandeur de protection internationale trouvera une protection ailleurs¹⁴².

Ces deux concepts doivent être distingués du concept de pays d'origine sûr. Dans ce cas, lors d'une demande de protection, un examen au fond (accéléré) doit être mené. Le concept bénéficie d'une présomption réfutable : la personne concernée vient d'un pays sûr et n'a dès lors pas besoin de protection.



Avec la transposition de la directive procédure en droit national, la Belgique a également inscrit la notion de « pays tiers sûr » dans la loi sur les étrangers comme motif de non-prise en compte d'une demande de protection internationale¹⁴³. Pour chaque demande de protection, il est nécessaire de vérifier si le pays peut être considéré comme sûr dans la pratique pour la personne concernée.

¹⁴¹ Andreas Zimmerman (ed), *The 1951 Convention related to the status of refugees and its 1967 Protocol. A Commentary*. Oxford University Press, 2011, p. 1109.

¹⁴² Andreas Zimmerman (ed), *The 1951 Convention related to the status of refugees and its 1967 Protocol. A commentary*. Oxford University Press.

¹⁴³ Article 57/6 §3 de la loi du 17 décembre 2017, entrée en vigueur le 18 mars 2018.

En 2018 et début 2019, le concept n'a pas été appliqué en Belgique et le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides a déclaré qu'il ne prévoyait pas son application dans un avenir proche. Mais il n'exclut pas son application à certaines situations après un examen individuel approfondi à l'avenir¹⁴⁴.

En Grèce, dans le cadre de la politique européenne, le concept de pays tiers sûrs est déjà pleinement appliqué aujourd'hui.

Rôle accru du concept de pays tiers sûr dans la renégociation du cadre européen en matière d'asile

Les propositions de la Commission de 2016 visant à réformer le cadre juridique du régime d'asile européen pour 2016 reflètent également une volonté politique de renforcer l'externalisation du régime d'asile européen et de transférer la responsabilité aux pays tiers. La Commission européenne a proposé une évaluation obligatoire de la recevabilité d'une demande de protection internationale, en ce compris l'application obligatoire des principes de premier pays d'asile et de pays tiers sûr. Cela permettrait de rejeter les demandes de protection internationale dans le pays d'entrée dans l'UE avant de procéder à un examen au fond. Avec ses propositions, on observe une diminution du niveau de protection¹⁴⁵.

L'État membre d'entrée serait donc tenu d'examiner d'abord la recevabilité sur la base de ces concepts avant même de vérifier l'application du mécanisme de solidarité correctif et avant d'examiner l'application des autres critères hiérarchiques, tels que la présence de membres de la famille dans un autre État membre. En d'autres termes, le critère familial du règlement Dublin ne s'appliquerait pas, sur base de ces propositions, à un demandeur de protection internationale qui pourrait être renvoyé vers un pays sûr.

La Commission a également proposé d'aller progressivement vers une harmonisation complète en utilisant à l'avenir une liste commune décidée à un niveau européen des pays tiers sûrs.

En ce qui concerne ces propositions, le HCR a encouragé les États membres à privilégier des procédures rapides et efficaces avec l'examen sur le fond des besoins de protection internationale, plutôt que des procédures de recevabilité fondées sur des concepts de pays sûrs. Pour ces derniers concepts, le HCR précise également qu'il faut s'assurer qu'il existe une protection effective dans le pays tiers et qu'un lien significatif entre le demandeur et le pays tiers justifie que le demandeur soit invité à s'y rendre¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Échange de courriels entre Myria et le CGRA, 3 mai 2019.

¹⁴⁵ La proposition de la Commission introduit le notion de 'protection suffisante'. Voir article 45 de la proposition : "(...) the possibility exists to receive protection in accordance with the substantive standards of the Geneva Convention or sufficient protection (...)."

¹⁴⁶ HCR, *UNHCR's recommendations to the Republic of Bulgaria for its Presidency of the Council of the European Union (EU). A time for solidarity*. January - June 2018. <https://www.refworld.org/pdfid/5a33c40f4.pdf> <https://www.refworld.org/pdfid/5a33c40f4.pdf>.

4.4. Hotspots sur les îles grecques

L'approche « hotspot » a été introduite par la Commission européenne en 2015 en réponse à l'augmentation du phénomène migratoire. L'intention était de soutenir les pays aux frontières extérieures et de reprendre le contrôle de ces dernières. Cependant, leur mise en œuvre a évolué au cours de la période suivante, en particulier suite à la déclaration UE-Turquie de mars 2016. La partie 5 du présent *Myriadoc* traite plus en détails de cette déclaration, principalement ses implications en Grèce et dans l'UE.

Des hotspots ont été créés en Italie et dans les îles grecques suite à la mise en œuvre des décisions de relocalisation (cf. supra). Des experts du Bureau européen d'appui en matière d'asile, de Frontex et d'Europol ont été déployés dans les hotspots pour faciliter l'enregistrement et le contrôle des personnes nouvellement arrivées, l'enregistrement et les entretiens sur les demandes de protection internationale, pour organiser leur relocalisation et pour enquêter sur le trafic d'êtres humains et autres activités criminelles. Ci-après, la situation dans les hotspots grecs est traitée

Carte: Les hotspots en Italie et en Grèce début 2019 et leur capacité d'accueil. Source : FRA¹⁴⁷
(Remarque: Aucun nouvel arrivant n'a été enregistré à Tarente en Italie en 2019.)



Restrictions géographiques sur les îles grecques

Avec la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie, les îles grecques ont été utilisées pour détenir de facto toute personne arrivée sur les îles après le 20 mars 2016. En principe, ces personnes doivent y rester pendant toute la durée de la demande de protection internationale, recours compris, afin d'être renvoyées en Turquie si leur demande est déclarée irrecevable (pays tiers sûr ou premier pays d'asile), ou non fondée. Sous le feu des critiques et en raison du caractère intenable de cette mesure intenable en pratique, ce système a été modifié fin 2016 en une restriction géographique systématique la liberté de circulation des personnes concernées était limitée à l'île sur laquelle elles séjournaient¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA), Mise à jour de l'avis 2016 du FRA dans les « hotspots » établis en Grèce et en Italie, avis 3/2019 [hotspots update], 4 mars 2019.

¹⁴⁸ AIDA, *Country report Greece*, mars 2019.

La « restriction géographique » ne s'applique pas aux personnes vulnérables ni à celles qui ont des liens familiaux sur base de Dublin, d'autres garanties de procédure s'appliquant dans leur cas. Ce qui est positif en termes de droits fondamentaux, c'est qu'en dépit des pressions européennes pour réduire le nombre de personnes vulnérables¹⁴⁹ dans la pratique, l'écrasante majorité d'entre elles sont finalement identifiées comme vulnérables (ou sont couvertes par les règles Dublin). Par contre, ce qui est négatif est que des gens passent encore à travers les mailles du filet et que, dans de nombreux cas, il faut beaucoup de temps avant que des personnes soient identifiées comme vulnérables, ce qui signifie qu'elles ne reçoivent pas les soins et garanties auxquels elles ont droit et doivent souvent rester longtemps dans les hotspots (surpeuplés). Parfois aussi, elles restent dans les hotspots après avoir été identifiées fautive (et en attente) de places d'accueil sur le continent grec¹⁵⁰.

Le Conseil d'État grec annule la restriction géographique

Le 18 avril 2018, le Conseil d'État grec a annulé la restriction géographique pour les demandeurs de protection internationale dans les îles de la mer Égée. La Cour a estimé que cette restriction n'était pas suffisamment motivée sur le plan juridique et qu'elle imposait une charge considérable aux îles. Le Service grec de l'asile a alors pris une nouvelle décision qui, selon eux, répond aux préoccupations tout en permettant de réintroduire la restriction géographique¹⁵¹. Un nouveau recours a été introduit auprès du Conseil d'État. Au moment d'écrire ces lignes (mai 2019), aucun jugement n'avait encore été rendu¹⁵².

Conditions d'accueil sur les îles grecques

Depuis 2016, de nombreux rapports dénoncent les conditions de vie dans les îles grecques au regard des droits fondamentaux, de conditions matérielles d'accueil ainsi que, entre autres, du manque chronique d'accès à l'information, d'assistance juridique, d'interprétation et de soutien. En outre, la restriction géographique a généré une surpopulation et a encore détérioré accru les conditions d'accueil à plusieurs endroits.

Tableau : Capacité et occupation des hotspots grecs au 27 février 2019 (Source : FRA et autorités grecques) (occ = occupation ; Cap = capacité. Le nombre indiqué ne concerne que le hotspot et non les autres installations d'accueil sur les îles)¹⁵³.

LESBOS		CHIOS		SAMOS		LEROS		KOS	
Occ	Cap	Occ	Cap	Occ	Cap	Occ	Cap	Occ	Cap
5.125	3.100	1.422	1.014	3.969	648	950	860	719	816

¹⁴⁹ Voir notamment Human Rights Watch, *EU/Greece : Pressure to Minimize Numbers of Migrants Identified As 'Vulnerable'*, 1er juin 2017. Disponible sur : <https://www.hrw.org/news/2017/06/01/eu/greece-pressure-minimize-numbers-migrants-identified-vulnerable>

¹⁵⁰ En 2018, les autorités grecques ont néanmoins transféré 29.000 personnes vulnérables sur le continent. Mais comme les gens continuent d'arriver, les hotspots restent toujours sous pression.

¹⁵¹ En outre, un nouveau projet de loi a été présenté pour compléter la transposition de la directive sur l'accueil et fournir ainsi une base plus solide à cette nouvelle décision. Commission européenne, *Rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migrations*, Bruxelles, 16 mai 2018, p. 8.

¹⁵² AIDA country report Greece, 2018 update, mars 2019, op.cit., Greece, p. 119-120

¹⁵³ Repris à : Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA), Mise à jour de l'avis 2016 de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sur les droits fondamentaux dans les hotspots établis en Grèce et en Italie, avis 3/2019 [hotspots update], 4 mars 2019.

Selon la FRA, la durée moyenne du séjour dans les hotspots grecs est de cinq mois, dans des conditions et avec des installations inadéquates pour une telle durée de séjour. Bien que de nouvelles places d'accueil aient été créées, à la fois dans les hotspots et dans les structures destinées aux personnes vulnérables sur les îles en dehors des hotspots, une surpopulation demeure (voir tableau), en particulier à Samos et Lesbos. En février 2019, l'occupation du hotspot à Samos a excédé six fois sa capacité. Pour l'ensemble des hotspots au cours de ce mois, il y a eu un taux d'occupation de 12.189 personnes pour une capacité de 6.438 places.

Le HCR a exhorté les autorités grecques à remédier à la situation dans les camps surpeuplés¹⁵⁴. En 2018, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a réitéré ses plus vives préoccupations concernant les conditions de vie dans les camps, les risques pour la santé et les abus et violences sexuels généralisés. Le manque d'accueil, d'éducation et d'assistance sociale pour les mineurs non accompagnés est alarmant. Le Commissaire aux droits de l'homme a demandé aux autorités de lever la restriction géographique¹⁵⁵.

Malgré les efforts déployés depuis 2016, la situation reste problématique. Début 2019, la FRA affirmait que l'approche des hotspots appliquée en Grèce ces trois dernières années 'est non viable sur le plan des droits fondamentaux¹⁵⁶.

La situation dans les hotspots en **Italie**, ainsi que le cadre dans lequel les autorités opèrent (déclaration UE-Turquie non applicable), diffère sensiblement des hotspots grecs. En Italie, les personnes ne séjournent généralement que quelques jours dans les hotspots à des fins d'enregistrement et d'orientation, et non pendant toute la procédure de protection internationale. Depuis mi-2017 et depuis mi-2018, une diminution des arrivées en Italie (voir partie 1) a amélioré la situation dans les hotspots. Ceux de Lampedusa, Pozzallo et Messina sont utilisés pour les nouveaux arrivants, mais comptent particulièrement peu de personnes¹⁵⁷. Selon la FRA, les préoccupations vis-à-vis de l'Italie en matière de droits fondamentaux sont désormais axées sur la coopération avec la Libye (voir infra), le refus de laisser les navires amarrer et la pénalisation des ONG qui disposent de bateaux de sauvetage en Méditerranée centrale¹⁵⁸.

En Grèce, le principe du « pays tiers sûr » s'applique à la Turquie.

Sous la pression de l'UE, la Grèce applique le concept de pays tiers sûr à la Turquie afin de mettre en œuvre la déclaration UE-Turquie. La déclaration du 18 mars 2016 implique en effet que la Turquie

¹⁵⁴ HCR, *Le HCR exhorte la Grèce à soulager les centres d'accueil surpeuplés dans les îles de la mer Égée*, Genève, 31 août 2018 <https://www.unhcr.org/en-lk/news/briefing/2018/8/5b88f5c34/unhcr-urges-greece-address-overcrowded-reception-centres-aegean-islands.html>

¹⁵⁵ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Report following her visit to Greece from 25 to 29 June 2018*, Strasbourg, 6 novembre 2018 <https://rm.coe.int/report-on-the-visit-to-greece-from-25-to-29-june-2018-by-dunja-mijatov/16808ea5bd>

¹⁵⁶ Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA), *Mise à jour de l'avis 2016 de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sur les droits fondamentaux dans les hotspots établis en Grèce et en Italie*, avis 3/2019 [hotspots update], 4 mars 2019. Voir également B. De Schutter e.a., "het hotspot-systeem in Griekenland: een Europees migratiebeleid aan de basis van grootschalige schendingen van fundamentele rechten", *Tijd. Vreemd.*, 2018, n°1, p.10: « Toutes les formes de conseil (éducation, assistance sociale, juridique et médicale) sont donc sous-traitées à des ONG où il n'y a pas de coordination centralisée ».

¹⁵⁷ La FRA dit ne pas être en mesure d'évaluer les préoccupations qui pourraient survenir si un grand nombre de personnes étaient à nouveau appelées à se présenter.

¹⁵⁸ FRA, [hotspot update], op. cit., 4 mars 2019.

peut être considérée comme un pays tiers sûr pour les Syriens. Cette décision de considérer la Turquie comme un pays tiers sûr (pour les Syriens) suscite cependant la controverse¹⁵⁹.

Les autorités grecques ont modifié leur législation pour pouvoir déclarer irrecevables certaines demandes de protection internationale sur la base du concept de « pays tiers sûr ». Dans ce cas, il ne s'agit pas de savoir si la protection doit être accordée, mais si la demande peut être acceptée. La personne peut-elle bénéficier d'une protection dans un autre pays et est-il raisonnable de s'attendre à ce qu'elle y demande une protection internationale ? En cas de réponse positive, la responsabilité sera transférée à la Turquie. D'autres demandeurs de protection internationale déboutés et migrants arrivant sur les îles grecques peuvent également être renvoyés en Turquie dans le cadre de l'accord.

Les demandeurs de protection internationale (pour les arrivées après le 20 mars 2016) sur les îles grecques sont donc soumis à une procédure frontalière accélérée. Cette procédure frontalière accélérée est soumise à des droits et garanties très limités¹⁶⁰. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme, entre autres, a exprimé de sérieuses préoccupations à ce sujet, notamment sur l'absence de garanties d'une procédure régulière et sur le peu de temps dont on dispose pour préparer le dossier¹⁶¹.

Exception importante, le **règlement Dublin** prévoit que les **personnes vulnérables**¹⁶² et les **personnes ayant des liens familiaux** ne relèvent pas de la procédure frontalière accélérée et devraient être soumises à la procédure ordinaire sur le continent (suppression de la restriction géographique)¹⁶³. Selon la législation grecque, l'identification peut avoir lieu avant l'enregistrement

¹⁵⁹ Voir également Myria, *La migration en chiffres et en droits 2016*, p.46-47. Pour les considérations juridiques, voir aussi : HCR, *Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept*, 23 mars 2016. Disponible sur : <https://www.unhcr.org/56f3ec5a9.pdf>

¹⁶⁰ Loi 4375/2016.

¹⁶¹ notamment le rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'homme, le médiateur européen et la FRA; AIDA 2019: The United Nations Special Rapporteur on the human rights of migrants highlighted in 2017 that the provisions with regard to the exceptional derogation measures for persons applying for asylum at the border raise "serious concerns over due process guarantees".(*) In 2018, the European Ombudsman found that "there are genuine concerns about the quality of the admissibility interviews as well as about the procedural fairness of how they are conducted."(**) In February 2019, FRA noted that "almost three years of experience [of processing asylum claims in facilities at borders] in Greece shows, [that] this approach creates fundamental rights challenges that appear almost unsurmountable."(***)

(*) Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Greece*, A/HRC/35/25/Add.2, 24 avril 2017, disponible sur : <http://bit.ly/2rHF7kl>, para 78.

(**) European Ombudsman, *Decision in case 735/2017/MDC on the European Asylum Support Office's' (EASO) involvement in the decision-making process concerning admissibility of applications for international protection submitted in the Greek Hotspots, in particular shortcomings in admissibility interviews*, 5 juillet 2018, disponible sur : <https://bit.ly/2XVUfXq>, para 33.

(***) FRA, Mise à jour de l'Avis 2016 de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sur les droits fondamentaux dans les "hotspots" établis en Grèce et en Italie, 3/2019, 4 mars 2019

¹⁶² Art 14,8 de la traduction anglaise de la loi grecque sur l'asile (4375) :

"As vulnerable groups shall be considered for the purposes of this law: a) Unaccompanied minors, b) Persons who have a disability or suffering from an incurable or serious illness, c) The elderly, d) Women in pregnancy or having recently given birth, e) Single parents with minor children,

f) Victims of torture, rape or other serious forms of psychological, physical or sexual violence or exploitation, persons with a post-traumatic disorder, in particularly survivors and relatives of victims of ship-wrecks, g) Victims of trafficking in human beings." Pour plus d'explications, voir AIDA, op.cit, p. 83.

Disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/573ad4cb4.html>

¹⁶³ Selon le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, l'évaluation de la vulnérabilité pose également problème (op.cit, 2018), en partie à cause de sa durée.

et à n'importe quel stade de la procédure de protection internationale, et souvent à un stade ultérieur.

Tous les autres demandeurs de protection internationale relèvent donc de la procédure accélérée. En outre, il existe un traitement procédural différent selon la nationalité du demandeur. Les Syriens et les personnes dont la nationalité bénéficie d'un degré de reconnaissance supérieur à 25 % sont soumis à un contrôle de recevabilité sur la base du pays tiers sûr et du premier pays d'asile¹⁶⁴. Pour les nationalités dont le degré de reconnaissance est supérieur à 25% (en dehors des Syriens), il existe une procédure dite mixte, basée à la fois sur la recevabilité et le bien-fondé. Les experts du Bureau européen d'appui en matière d'asile font également une recommandation dans les deux phases.

Nombre de personnes voient leur demande déclarée recevable en raison de leur profil de vulnérabilité ou en vertu du Règlement Dublin.

Un grand nombre de personnes sont finalement considérées comme vulnérables, compte tenu de leur profil¹⁶⁵. La procédure frontalière accélérée sur les îles concerne principalement des décisions sur la recevabilité : les demandes doivent tout de même être traitées au fond. Dans un premier temps, en 2018, un total de 25.540 décisions ont été prises sur la recevabilité dont 98% ont été déclarées recevables en raison de la vulnérabilité ou du critère familial. En chiffres absolus, 21.020 demandes ont été déclarées recevables pour vulnérabilité, 4.005 sur base de dispositions familiales dans le cadre de Dublin et 116 après examen d'un éventuel pays tiers sûr. En 2018, dans 1,6 % des cas, les demandes ont été déclarées irrecevables en première instance sur base du concept de pays tiers sûr (399 demandes dont 393 pour les Syriens)¹⁶⁶.

Le Service grec d'asile ne considère **en principe pas la Turquie comme un pays sûr pour les demandeurs non syriens**. En 2018, sur plus de 22.000 décisions en première instance concernant des demandeurs de protection internationale non syriens (avec un taux de reconnaissance supérieur à 25 %), 6 décisions d'irrecevabilité ont été prises sur la base du concept de pays tiers sûr ou premier pays d'asile. Toutefois, les agents chargés de dossiers du Bureau européen d'appui en matière d'asile recommanderaient systématiquement de déclarer les demandes irrecevables sur base de ce concept dans ces cas également¹⁶⁷.

Pour les **Syriens, en revanche**, en cas de vulnérabilité (même si elle n'est pas toujours identifiée), les **décisions d'irrecevabilité** sont prises en premier lieu sur la base du concept de pays tiers sûr, étant donné la protection temporaire des Syriens en Turquie. Depuis l'été 2016, des décisions identiques ont été prises pour les Syriens, sans évaluation individuelle et sans tenir compte de l'évolution récente de la législation turque, notamment les motifs d'exception juridique au principe de non-

¹⁶⁴ AIDA country report Greece, 2018 update, mars 2019, op.cit., notamment p. 20 et p.77-79.

¹⁶⁵ En 2018, 68% des demandeurs d'asile nouvellement arrivés sur les îles étaient des Afghans (26%), des Syriens (24%) et des Irakiens (18%) et pour la moitié des femmes (23%) et des enfants (37%). HCR, Greece - Sea arrivals dashboard, décembre 2018.

¹⁶⁶ Chiffres du Service grec de l'asile dans AIDA, op.cit., p. 77.

¹⁶⁷ Voir AIDA, op.cit, p. 108.

refoulement¹⁶⁸. Dans un premier temps, les commissions de recours grecques ont rejeté en grand nombre les décisions d'irrecevabilité. Mais la situation a changé sous la pression de l'UE, notamment par le biais d'un changement dans la composition¹⁶⁹ des organes de recours en juin 2016. Depuis lors, des comités d'appel indépendants ont confirmé presque toutes les décisions de recevabilité concernant les Syriens, à moins que leur vulnérabilité ne soit établie¹⁷⁰.

Le Conseil d'État grec déclare que la Turquie est un pays tiers sûr

Le Conseil d'État grec¹⁷¹ a jugé le 22 septembre 2017 que la Turquie pouvait être considérée comme un pays sûr et les procédures accélérées à la frontière comme légales. À une majorité particulièrement courte (13 contre 12), il a été décidé de ne pas saisir la CJUE d'une question préjudicielle sur l'interprétation de l'article 38 de la directive européenne relative aux procédures d'asile concernant la notion de pays tiers sûr. Cela aurait pu apporter un éclairage intéressant sur la compatibilité avec le droit communautaire européen. Douze juges n'étaient donc pas convaincus de l'interprétation de l'article 38, pour diverses raisons. La Turquie a ratifié la Convention de Genève, mais avec une restriction géographique. Les obligations de la Convention ne s'appliquent donc qu'aux ressortissants des Etats du Conseil de l'Europe. Des questions ont également été posées sur le caractère temporaire du régime de protection turc, qui ne prévoit pas une série de droits en vertu de la Convention de Genève, et sur le fait que le Conseil des ministres (un organe exécutif) peut y mettre fin. Il y a aussi la question du lien nécessaire avec le pays tiers (voir plus bas)¹⁷².

En revanche, le Conseil a rejeté le motif d'appel selon lequel la Turquie ne respecterait pas le principe de non-refoulement, faisant notamment référence au grand nombre de réfugiés syriens résidant en Turquie et aux garanties diplomatiques données par les autorités turques. Selon le Conseil, la protection en Turquie est également conforme à la Convention sur les réfugiés et à son protocole et cette conformité n'exige pas que la Convention sur les réfugiés soit signée ou adoptée sans restriction géographique. Le Conseil estime également que l'octroi de certains droits fondamentaux aux réfugiés (tels que les soins de santé et l'opportunité d'emploi) est suffisant. De l'avis du Conseil, le fait que la protection temporaire des Syriens puisse être interrompue par les

¹⁶⁸ Voir AIDA *country report Greece, 2018 update, mars 2019*, op.cit., p. 15 et 105 ; voir également AIDA, *Country Report Turkey, 2018 Update, mars 2019*, disponible sur <https://bit.ly/2WomBrt>, p. 14 et 22-23: Normalement, les demandeurs d'asile ont le droit de séjourner en Turquie pendant la procédure. Toutefois, un décret d'urgence a prévu une exception à cette règle en octobre 2016. Ainsi, l'expulsion peut néanmoins avoir lieu au cours de la procédure pour des raisons d'ordre public, de sécurité et de terrorisme. La réforme a été consolidée par une loi en 2018. La critique porte sur les motifs vagues qui peuvent donc être interprétés au sens large, ce qui augmente le risque de déportations arbitraires. Davantage de déportations pour ces motifs seraient documentées en 2018, y compris pour des personnes qui n'ont pas encore été définitivement condamnées (AIDA p. 23). Voir également Amnesty International, 'Public Statement - Refugees at heightened risk of refoulement under Turkey's state of emergency', 22 septembre 2017, disponible sur : <https://bit.ly/2sE5sgL>.

¹⁶⁹ Outre un fonctionnaire grec, un représentant du HCR et un membre du Comité grec des droits de l'homme y siégeaient. Après la modification de la loi en juin 2016, ils ont été remplacés par deux juges administratifs grecs et un représentant du HCR.

¹⁷⁰ AIDA, *country report Greece, 2018 update, mars 2019*, op.cit., p. 16.

¹⁷¹ Conseil d'Etat de Grèce, *decision* in cases 2348/2017 and 2348/2017, 22 septembre 2017, disponible sur <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/greece-council-state-turkey-safe-third-country-and-aspects-greek-asylum-procedure>

¹⁷² Angeliki Tsiliou, *When Greek judges decide whether Turkey is a Safe Third Country without caring too much for EU law*, 29 mai 2018. Disponible sur : <http://eumigrationlawblog.eu/when-greek-judges-decide-whether-turkey-is-a-safe-third-country-without-caring-too-much-for-eu-law/>

autorités turques sans qu'il soit nécessaire de vérifier la clause de retrait de la Convention sur les réfugiés dans chaque cas particulier n'enlève rien à cette situation¹⁷³.

Toutefois, le Conseil d'État grec a déclaré qu'il devrait exister un « lien suffisant » entre le demandeur de protection internationale et le pays tiers sûr, de sorte qu'il serait raisonnable de s'y établir, compte tenu de conditions telles que la durée du séjour et la proximité géographique entre ce pays tiers et le pays d'origine. Cette décision a été suivie de deux décisions des comités d'appel grecs, qui ont développé plus avant cette notion de « lien suffisant ». Dans ces dossiers, les commissions de recours ont conclu que la Turquie ne pouvait être considérée comme un pays tiers sûr parce que, en l'espèce, il n'existait pas de lien suffisant avec ce pays. Dans les deux cas, la commission a souligné la nécessité d'une évaluation individuelle de la demande¹⁷⁴.

Dans la partie 5, la question du retour effectif des îles grecques vers la Turquie en vertu de la déclaration UE-Turquie est examinée plus en détails. Avant la décision du Conseil d'État grec de septembre 2017, aucune personne n'avait été renvoyée en Turquie à la suite d'une simple décision d'irrecevabilité au motif que la Turquie était un pays tiers sûr. Depuis lors, cela se produit, mais - en ce qui concerne le nombre d'arrivées de Syriens sur les îles - il s'agit d'un petit nombre. Au total (jusqu'en décembre 2018), 337 Syriens ont été renvoyés, parmi lesquels seuls 34 Syriens vers la Turquie car considérée comme un pays tiers sûr pour eux¹⁷⁵.

Malgré l'introduction du concept de pays tiers sûr pour la Turquie, la procédure à la frontière, les révisions de la législation et des organes de recours, l'ensemble du système mis en place avec les hotspots et le confinement des personnes dans les îles pendant la durée de la procédure de protection internationale, relativement peu de demandeurs de protection internationale ont pu être renvoyés en pratique selon le principe de pays tiers sûr pour la Turquie. Cependant, certaines organisations dénoncent les mauvaises conditions d'accueil sur les îles (et par extension sur le continent grec) qui poussent au retour volontaire¹⁷⁶.

¹⁷³ AIDA, ECRE, *Greece: The ruling of the Council of State on the asylum procedure post EU-Turkey deal*, 10 octobre 2017, disponible sur : <http://www.asylumineurope.org/news/04-10-2017/greece-ruling-council-state-asylum-procedure-post-eu-turkey-deal>

¹⁷⁴ Dans le premier cas d'une famille syrienne avec quatre enfants, la Commission a reconnu la vulnérabilité des requérants. Le fait que la famille n'est restée en Turquie que 15 jours et qu'il n'y avait pas de réseau de soutien a joué un rôle important à cet égard. Un simple transit ne suffisait pas pour parler d'un « lien suffisant ou important ». Dans une deuxième affaire concernant un demandeur d'asile syrien qui avait séjourné en Turquie pendant huit jours, la Commission a jugé que la proximité géographique en soi ne suffisait pas pour conclure à un « lien suffisant », car une telle approche constituerait une violation du devoir d'évaluation individuelle. Ces décisions montrent qu'il est toujours nécessaire de démontrer l'existence d'un lien avec la Turquie et de procéder à une évaluation individuelle. <http://www.asylumineurope.org/news/22-10-2017/greece-further-interpretation-safe-third-country-concept> 9th Appeals Committee, Decision 15602/2017, 29 septembre 2017 (1e cas) et [11th Appeals Committee, Decision 14011/2017](http://www.asylumineurope.org/news/14-10-2017/11th-appeals-committee-decision-14011/2017) (2e cas). Voir également <http://verblijfblog.nl/?p=2570>.

¹⁷⁵ HCR, *Returns from Greece to Turkey (under the EU-Turkey Statement) as of 31 December 2018*, 4 janvier 2019, disponible sur <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/67482>.

¹⁷⁶ ECRE, *EU-Turkey Deal: Reception Conditions Trigger Voluntary Returns*, 8 mars 2019, disponible sur <https://www.ecre.org/eu-turkey-deal-reception-conditions-trigger-voluntary-returns/>; European University Institute, *Human Rights Violations by Design: EU-Turkey Statement Prioritises Returns from Greece Over Access to Asylum*, novembre 2017, p. 6. Depuis juin 2016, 3.421 migrants sont rentrés volontairement dans leur pays d'origine dans le cadre du Programme d'aide au retour volontaire et à la réintégration (AVRR). Depuis le début de 2016, 14.924 migrants au total sont rentrés volontairement des îles et du continent par le biais de ce programme (Commission européenne, *EU-Turkey Statement, 3 years on*, mars 2019, p.3, disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190318_eu-turkey-three-years-on_en.pdf). Toutefois, une réforme prévoyait que si une personne interjetait appel, elle ne pouvait plus bénéficier d'une assistance dans le cadre d'un retour volontaire (country report Greece, 2018 update, mars 2019, op.cit, Grèce, p.81).

Myria se réfère à la recommandation du HCR de privilégier des procédures rapides et efficaces qui examinent sur le fond les besoins de protection internationale, plutôt que de privilégier les procédures de recevabilité fondées sur des concepts de pays sûrs. Le HCR a également déclaré que l'accès au statut de réfugié et les droits de la Convention de Genève doivent être garantis dans les droits et dans les faits¹⁷⁷. Le fait qu'un État a signé la Convention de Genève et/ou le Protocole de 1967 ainsi que les instruments fondamentaux des droits de l'homme est un « indicateur critique » pour garantir que l'accès à la protection soit effectif et durable¹⁷⁸.

L'application du principe de pays tiers sûr à la Turquie continue de susciter la controverse¹⁷⁹. De plus, en pratique, le concept s'avère très difficile à appliquer. La mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie le montre clairement : pratiquement aucun Syrien n'a été renvoyé en Turquie en vertu de ce concept. Les coûts humains sont, par ailleurs, très élevés : la longue incertitude, l'assistance inadéquate, les garanties procédurales et les conditions d'accueil de la politique de confinement dans les îles grecques.

4.5. « Centres contrôlés » dans l'UE et « plateformes régionales de débarquement »

Dans un contexte politique difficile (impasse sur la réforme du RAEC, forte tension politique en Allemagne et en Italie, refus de débarquement du navire de sauvetage Aquarius), le Conseil européen a tenté d'instaurer une nouvelle dynamique européenne fin juin 2018. Bien que cette tentative a échoué, deux nouveaux concepts ont été introduits dans le débat : « plateformes régionales de débarquement » et « centres contrôlés ».

Implicitement, l'idée était de développer les deux concepts en parallèle, respectivement à l'extérieur et à l'intérieur de l'UE. Ceux-ci devraient permettre une approche systématique, prévisible et coordonnée du débarquement, du premier accueil et de l'enregistrement des deux côtés de la Méditerranée. Le HCR et l'OIM ont invité les Etats Membres à le faire¹⁸⁰. Deux documents officiels de la Commission européenne ont suivi en juillet 2018 et les concepts discutés mais il restait encore beaucoup d'incertitude¹⁸¹.

¹⁷⁷ La Turquie dispose d'un cadre protecteur, en particulier pour les Syriens, mais il n'est pas suffisamment mis en œuvre et les garanties procédurales et les voies de recours suscitent d'importantes réserves. Plusieurs organisations internationales et ONG ont fait état d'incidents de refoulement et de fermeture des frontières, de détention, de traitements inhumains et même de retour forcé. Angeliki Tsiliou, op. cit. Pour les considérations du HCR vis-à-vis de la Turquie, voir HCR : HCR, *Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept*, 23 mars 2016. Disponible sur : <https://www.unhcr.org/56f3ec5a9.pdf>

¹⁷⁸ HCR, *Legal considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries*, avril 2018.

¹⁷⁹ Pour plus d'informations sur les développements récents en Turquie, voir : AIDA, *Country Report Turkey, 2018 Update*, mars 2019, disponible sur <https://bit.ly/2WomBrt>.

¹⁸⁰ HCR, L'OIM et le HCR appellent à une action concertée des pays de l'UE contre les drames en Méditerranée, <https://www.unhcr.org/fr/news/press/2018/6/5b34afdea/loim-hcr-appellent-action-concertee-pays-lue-contre-drames-mediterranee.html>.

¹⁸¹ Conseil européen, Réunion du Conseil européen du 28 juin 2018, Conclusions. <https://www.consilium.europa.eu/media/35943/28-euco-final-conclusions-fr.pdf>

Les conclusions du Conseil européen faisaient référence à des « centres contrôlés » vers lesquels les personnes secourues en mer pouvaient être conduites. Ils seraient créés sur une base volontaire dans certains États membres, sous la gestion de l'État membre concerné, mais avec le plein soutien opérationnel de l'UE en matière d'asile et de retour. Les centres devraient permettre de « faire la distinction entre les migrants irréguliers, qui seront renvoyés, et ceux qui ont besoin d'une protection internationale, pour lesquels le principe de solidarité s'appliquerait ». Ils pourraient donc être utilisés à des fins de relocalisation dans d'autres États membres.

Les conclusions du Conseil européen ont également mis en avant le concept de plateformes régionales de débarquement, invitant la Commission et le Conseil à examiner d'urgence ce point. Bien que les conclusions du Conseil européen ne soient pas encore très concrètes, l'intention sous-jacente semblait être de créer physiquement, dans les pays tiers, des places d'accueil où les personnes secourues pourraient être conduites. Le Conseil européen indique qu'après le débarquement, il convient de distinguer les cas individuels, « dans le plein respect du droit international et sans créer aucun effet incitatif ». Plusieurs questions juridiques et pratiques se sont posées¹⁸².

Dans un des deux documents officiels, la Commission européenne traite des *dispositifs* régionaux de débarquement. Il semble qu'il soit davantage fait référence aux accords régionaux entre les pays méditerranéens. Selon ce document, après le débarquement, des solutions durables (y compris la réinstallation) pour les réfugiés et des programmes de retour pour les autres seraient recherchés. La réinstallation ne serait pas proposée à toutes les personnes ayant des besoins de protection et ne se limiterait pas à l'Europe. Le HCR et l'OIM seraient responsables des programmes de réinstallation ou de leur renvoi dans leur pays d'origine. Afin d'éviter un facteur d'attraction et de décourager les déplacements irréguliers, la Commission indique que les points d'accueil devraient être aussi éloignés que possible des points de départ potentiels. Afin de convaincre les pays tiers de coopérer, les partenariats existants seraient renforcés. L'UE fournirait, entre autres, un soutien financier et opérationnel supplémentaire à cette fin¹⁸³.

La création de ces concepts n'a pas accéléré la mise en place de solutions européennes. Aucun État membre n'a demandé la création de centres contrôlés sur son territoire et aucun pays tiers ne s'est porté candidat pour une plateforme régionale de débarquement.

Myria considère que le concept de centres contrôlés ressemble à une variante de hotspot. (voir infra). Les problèmes (de droits fondamentaux) des hotspots doivent donc être pris en compte si l'on

Les concepts ont fait l'objet d'une analyse plus détaillée dans deux documents officiels de la Commission européenne durant l'été. Commission européenne, Gestion des migrations : la Commission développe les concepts de « débarquement » et de « centres contrôlés » (communiqué de presse), 24 juin 2018, disponible sur : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4629_fr.htm

¹⁸² Commission européenne : *The legal and practical feasibility of disembarkation options. Follow-up of the informal working meeting of 24 June 2018*. Disponible sur : https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/migration-disembarkation-june2018_en.pdf

¹⁸³ Commission européenne, Gestion des migrations : la Commission développe les concepts de « débarquement » et de « centres contrôlés », communiqué de presse, Bruxelles, 24 juillet 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4629_fr.htm et Commission européenne, *Migration: dispositifs régionaux de débarquement, suivi des conclusions du Conseil européen du 28 juin 2018*, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/regional_disembarkation_fr.pdf; Commission européenne, *The Legal and practical feasibility of disembarkation options, follow up to the informal working meeting of 24 June 2018*, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/migration-disembarkation-june2018_en.pdf;

veut continuer à travailler sur cette piste. En outre, la création de ces centres n'apporte pas de réponse à la question fondamentale de la responsabilité et de la solidarité.

Le concept de plateformes régionales de débarquement¹⁸⁴ n'est pas abordé plus en détail dans le présent document, mais pose les mêmes questions abordées dans le chapitre traitant de l'externalisation ou de la sous-traitance de la politique d'asile européenne.

5. La dimension extérieure : externalisation de la gestion et de la protection de l'asile et des migrations de l'UE vers des pays extérieurs à l'UE

La tendance à renforcer la dimension extérieure de la politique de migration et d'asile de l'UE existe depuis un certain temps¹⁸⁵. Mais ladite « crise de l'asile » en 2015 a accéléré et modifié la nature de ce processus.

Dans le but d'endiguer les flux migratoires et de personnes en besoin de protection internationale vers l'UE, cette dernière a développé sa coopération avec les pays tiers pour le contrôle des migrations depuis 2015. Cette tendance est d'abord apparue avec les pays voisins directs considérés comme les derniers pays de transit vers l'UE, mais ensuite également avec les pays tiers que traversent les routes importantes vers l'UE, et enfin aussi avec les pays d'origine des migrants et réfugiés.

De cette manière, les pays tiers doivent de plus en plus servir de tampon. Ils doivent être associés au contrôle des frontières européennes et à la gestion des migrations. L'UE externalise donc de plus en plus sa gestion des migrations vers des pays tiers. Les idées visant à mettre en œuvre le modèle de hotspot de l'UE, comme ceux d'Italie et de Grèce, en dehors de l'UE ne se sont pas encore concrétisées. Les pays tiers sont donc réticents à accepter des idées similaires comme celle d'accueillir une « plateforme régionale de débarquement » ou d'autres mécanismes permettant aux réfugiés d'espérer pouvoir être réinstallés dans l'UE. Ils ne veulent pas devenir des réservoirs pour les migrants en route vers l'UE¹⁸⁶. En parallèle pourtant, plusieurs aspects de la déclaration UE-Turquie, pour ne citer qu'elle, sont déjà des éléments importants d'une approche de hotspots externes de ce type.

¹⁸⁴ Pour une discussion critique, voir entre autres ECRE, *Asylum at the European Council 2018: outsourcing or reform?* Policy paper 4, août 2018.

¹⁸⁵ Voir par exemple Commission européenne, Approche globale de la question des migrations et de la mobilité (AGMM), 18 novembre 2011, COM(2011) 743 final. Selon la Commission européenne, l'AGMM devrait être considérée comme le cadre général de la politique migratoire extérieure de l'UE. Des processus de dialogue régional tels que le processus de Prague impliquant 19 pays de l'Est, le processus de Rabat impliquant 27 pays d'Afrique de l'Ouest et du Nord et d'Afrique centrale, le processus de Budapest impliquant plus de 50 pays, le dialogue UE - Amérique latine et Caraïbes, etc. sont en place depuis longtemps.

¹⁸⁶ La Tunisie et l'Égypte, par exemple, ont été mentionnées comme sites possibles d'accueil et d'enregistrement extérieurs à l'UE. On ne peut pas dire que cette idée les emballerait vraiment (voir par ex. <https://www.zeit.de/politik/ausland/2016-12/fluechtlinge-mittelmeer-hotspot-tunesien> et <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2018/09/18/eu-migratietop-in-salzburg/>). Lors d'un sommet à Paris en 2017, le président Macron a parlé de « hotspots » en Libye, au Tchad et au Niger. Le Président du Tchad a dit très clairement qu'il ne voulait pas de tels centres. La Chancelière Merkel a fait remarquer que « hotspot » n'était pas le meilleur terme pour décrire les centres visés (<https://euobserver.com/migration/138816>)

La tendance à l'externalisation de la gestion des migrations de l'UE se reflète fortement dans l'agenda européen en matière de migration en 2015¹⁸⁷, mais c'est surtout depuis l'adoption du **cadre de partenariat pour les migrations en 2016** que la migration est devenue un élément central des relations extérieures de l'UE. Des partenariats avec des pays tiers (« pactes migratoires ») doivent définir la coopération avec les pays d'origine ou de transit sur mesure grâce à des « incitations efficaces et une conditionnalité adéquate ». Toutes les ressources et tous les instruments de l'UE pourraient ainsi être mieux ciblés sur la gestion des migrations et créer des liens avec la politique de visas, de migration légale ou de réadmission, par exemple avec la coopération au développement ou le commerce¹⁸⁸.

L'UE fournit un financement substantiel pour la coopération avec les pays tiers en matière de gestion des migrations par le biais du **Fonds fiduciaire UE-Afrique** pour les urgences humanitaires. Ce dernier a été créé à la suite du sommet UE-Afrique sur les migrations de La Valette en 2015¹⁸⁹.

L'Agence européenne des garde-frontières et des garde-côtes Frontex a reçu un mandat plus large afin que, après accord avec les pays d'origine et de transit, les équipes de gestion des frontières et de retour de Frontex puissent être déployées sur le territoire des pays tiers. Des officiers de liaison dans les pays tiers sont également de plus en plus sollicités pour fournir une assistance en matière de gestion des frontières et des migrations¹⁹⁰.

Enfin, il a également été décidé d'intégrer la gestion des migrations dans les missions de la Politique européenne commune de sécurité et de défense (PESD) dans des pays comme le Niger, la Libye et le Mali¹⁹¹.

L'importance de cette dimension extérieure de la politique de migration et d'asile de l'UE et de la coopération avec les pays tiers a été de plus en plus soulignée au fil des ans. Cette tendance se poursuit.

Les conclusions du Conseil européen de juin 2018 soulignaient que la gestion des migrations dans l'UE ne peut fonctionner qu'à travers, entre autres, « davantage d'actions extérieures ». Pour la route méditerranéenne centrale, cela signifie davantage de soutien dans la **région du Sahel aux garde-côtes libyens** et le renforcement de la coopération avec les autres pays d'origine et de transit.

¹⁸⁷ Commission européenne, Agenda européen en matière de migration 2015, COM2015, 240. Voir également les « rapports d'avancement » annuels de la Commission sur l'agenda européen en matière de migration.

¹⁸⁸ Conclusions du Conseil de l'Europe du 28 juin 2016, point 2 : Commission européenne : *Communication on the establishment of a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, COM (2016) 385 final, 7.06.2016.

¹⁸⁹ Sommet de La Valette sur la migration 11-12/11/2015, disponible sur :

<https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>.

¹⁹⁰ Voir Conseil européen, 6 décembre 2018, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2018/12/06/european-border-and-coast-guard-council-reaches-partial-agreement-on-returns-and-cooperation-with-third-countries/> ; Etat de l'Union d'avril 2019 du Président de la Commission Jean Claude Juncker, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190401_managing-migration-factsheet-european-border-and-coast-guard_en.pdf; Résolution législative du Parlement européen du 17 avril 2019 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant l'action commune 98/700/JAI du Conseil, Règlement (UE) n° 1052/2013 du Parlement européen et du Conseil et Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil (COM(2018)0631 – C8-0406/2018 – 2018/0330A(COD)) et Position du Parlement européen arrêtée en première lecture le 17 avril 2019 en vue de l'adoption du règlement (UE) 2019, http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0415_FR.html.

¹⁹¹ Voir par ex. Commission européenne, agenda européen en matière de migration 2015, COM(2015), 240 final, *op.cit.*, p.6.COM2015), 240 final,

Pour la Méditerranée orientale, cela signifie davantage d'efforts pour mettre en œuvre la **déclaration UE-Turquie** et davantage de coopération dans les **Balkans occidentaux**. Compte tenu de l'augmentation récente des flux migratoires en Méditerranée occidentale, cela signifie un soutien accru au **Maroc**, entre autres, afin de prévenir la migration illégale. En outre, le Conseil européen demande que le concept de **plateformes régionales de débarquement** soit étudié d'urgence¹⁹².

Les conclusions du Conseil européen de décembre 2018 soulignent également que la tendance à la baisse générale des franchissements illégaux de frontières se poursuit et que « c'est le fruit de la politique de l'Union et de ses États membres en matière de migration extérieure, fondée notamment sur le contrôle des frontières extérieures, la lutte contre les réseaux de passeurs et la coopération avec les pays d'origine ou de transit, qui s'est renforcée ces derniers mois ». Il est décidé que « cette politique doit donc être poursuivie et développée davantage »¹⁹³.

5.1. Environnement direct UE : coopération avec les pays tiers aux frontières européennes

La coopération avec la Turquie et la Libye, devenues partenaires clés dans la gestion des migrations de l'UE, est examinée ci-après.

Pour l'UE, certains pays voisins immédiats sont également des partenaires importants dans la gestion des migrations, comme le Maroc, surtout depuis que l'Espagne est devenue le principal point d'entrée pour les passages illégaux de frontières. L'UE cherche donc à développer un partenariat renforcé avec le Maroc pour endiguer les flux migratoires passant par la Méditerranée occidentale¹⁹⁴.

Les pays des Balkans occidentaux sont également des partenaires essentiels. En 2018, des accords de coopération ont aussi été conclus ou paraphés « pour des opérations conjointes des deux côtés des frontières communautaires », notamment avec l'Albanie, la Macédoine du Nord, la Serbie, la Bosnie-Herzégovine et le Monténégro¹⁹⁵.

L'idée de « **plateformes ou régimes régionaux de débarquement** », dans les pays tiers méditerranéens n'est pas à nouveau évoquée ici (voir point 4).

5.1.1. Trois ans de déclaration UE-Turquie

La déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016 est un exemple de mesure politique d'externalisation poussée de la politique migratoire de l'UE. Il s'agit d'un accord politique entre les États membres de l'UE et la Turquie. Son principal objectif est de ralentir le flux de réfugiés qui passe par la Turquie en direction de la Grèce et de l'Europe par la Méditerranée orientale¹⁹⁶.

¹⁹² Conclusions Conseil européen, 28 juin 2018, Bruxelles, p.1-3.

¹⁹³ Conclusions Conseil européen, 14 décembre 2018, Bruxelles, p.2.

¹⁹⁴ Voir par ex. Rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migrations du 6 mars 2019, COM/2019, 126 final, p. 5 : fin 2018, une enveloppe de 140 millions d'EUR a été approuvée pour soutenir la gestion des frontières.. Le Maroc a déjà empêché un grand nombre de migrants de partir, près de 15.000 en 2018. Le ministère marocain de l'Intérieur estime ce nombre à 88.761 en 2018.

¹⁹⁵ Commission européenne, Rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migrations, Bruxelles, 6 mars 2018, *op.cit.*, p.14.

¹⁹⁶ Plus tôt, en novembre 2015, un plan d'action UE-Turquie allant dans le même sens avait déjà été approuvé, dans lequel il avait été convenu, entre autres, que les garde-côtes turcs redoubleraient d'efforts pour empêcher la migration illégale depuis la Turquie vers l'Europe.

Myria a exposé plusieurs éléments de cette déclaration dans ses rapports annuels 2016 et 2017. Les implications importantes susmentionnées ont déjà été examinées dans le contexte de la Grèce en tant que hotspot et de la Turquie en tant que pays tiers sûr. Quel est l'état d'avancement de la mise en œuvre de la déclaration trois ans plus tard ?

Les deux pierres angulaires de l'accord sont le retour en Turquie depuis la Grèce des migrants en situation irrégulière (arrivés dans les îles grecques après le 20 mars 2016) et la réinstallation « un contre un » de réfugiés syriens en UE depuis la Turquie. Plus ces deux pierres angulaires seront appliquées, plus la migration irrégulière sera pleinement endiguée et l'asile possible par la migration légale (même si sa portée est plus limitée). En outre, une aide financière substantielle à la Grèce¹⁹⁷ et à la Turquie¹⁹⁸ est prévue pour la mise en œuvre de l'accord. L'aide provient à la fois du budget des États membres et du budget de l'UE. L'UE joue un rôle majeur dans sa mobilisation et sa coordination.

Retours de la Grèce vers la Turquie

La Turquie s'est engagée dans cette déclaration à reprendre tous les migrants voyageant illégalement de Turquie vers les îles grecques après le 20 mars 2016. Ceci s'applique également à tous les demandeurs de protection internationale dont la demande est irrecevable ou non fondée et qui ont fait la traversée après le 20 mars 2016.

Entre avril 2016 et le 31 mars 2019, 1.843 personnes, dont 91 % d'hommes, ont été renvoyées en Turquie dans le cadre de la déclaration UE-Turquie. Il s'agit en majorité de Pakistanais (38 % au total), de Syriens (19 %), d'Algériens (11 %), d'Afghans (6 %), de Bangladais et d'Irakiens (5 % chacun). C'est en 2016 que le plus grand nombre de personnes a été renvoyé (801 personnes). Ce nombre n'a cessé de baisser par la suite. Au total, 341 Syriens ont été renvoyés, dont 38 au motif que leur demande était irrecevable à l'issue d'une procédure de recours. Parmi toutes les personnes renvoyées, 45% n'avaient pas exprimé le souhait de demander la protection internationale ou avaient retiré leur demande ou le souhait d'en présenter une. 42% d'entre eux ont été renvoyés après avoir vu leur demande de protection internationale rejetée (pour la plupart à l'issue d'une procédure de recours)¹⁹⁹. La Commission européenne affirme que davantage d'actions sont nécessaires pour accroître les retours²⁰⁰.

¹⁹⁷ Commission européenne, *EU-Turkey Statement, 3 years on*, mars 2019, disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190318_eu-turkey-three-years-on_en.pdf. Les fonds proviennent de l'UE et des États membres pour aider les autorités grecques à mettre en œuvre l'accord et à améliorer la gestion des migrations et les conditions d'accueil en Grèce. L'accent est mis sur les îles. Depuis 2015, 2,07 milliards d'euros du budget de l'UE auraient été alloués à cette fin. Frontex et le Bureau européen d'appui en matière d'asile mettent également du personnel à disposition.

¹⁹⁸ Commission européenne, *The EU Facility for Refugees in Turkey*, mars 2019, disponible sur https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit_factsheet.pdf Le budget provient à la fois de l'UE et des États membres. Ils débloqueraient 6 milliards d'euros en deux tranches d'ici fin 2018 pour aider la Turquie à accueillir un grand nombre de réfugiés syriens (aide humanitaire, éducation, santé, infrastructures et aide socio-économique). En mars 2018, la Commission européenne a annoncé que les 3 premiers milliards avaient déjà été alloués (et 2 milliards décaissés), et que la tranche suivante de 3 milliards pourrait désormais être mobilisée également. La coordination est assurée par le « Facility Steering Committee » (Comité directeur des infrastructures), présidé par la Commission européenne. Voir également le rapport de la Cour des comptes européenne, *The Facility for Refugees in Turkey: helpful support, but improvements needed to deliver more value for money*, 2018, n°27, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_27/SR_TRF_EN.pdf.

¹⁹⁹ HCR Greece, *Returns from Greece to Turkey*, 31 mars 2019, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/68670>;

²⁰⁰ Commission européenne, *EU-Turkey Statement, 3 years on*, mars 2019, *op.cit.*

Réinstallation « un contre un » de la Turquie dans l'UE

L'UE a accepté de réinstaller dans l'UE un Syrien de Turquie pour chaque réfugié syrien renvoyé des îles grecques. L'idée sous-jacente est de décourager de refaire la traversée vers la Grèce: une fois la traversée effectuée et le retour accompli, les conditions pour une réinstallation dans l'UE ne peuvent plus être remplies. D'autre part, l'accord ne permet en principe que la réinstallation des Syriens et seulement au retour d'un autre Syrien. En outre, la réinstallation repose sur des engagements volontaires des États membres.

Au total, 20.292 réfugiés syriens ont été réinstallés de Turquie dans les États membres de l'UE depuis l'accord²⁰¹. Les places de réinstallation dans le cadre du programme 1 contre 1 proviennent pour une part limitée des engagements antérieurs des États membres réorientés vers le programme 1 contre 1²⁰².

Changer la donne, mais à quel prix ?

Trois ans après la déclaration, la Commission européenne et les dirigeants politiques européens qualifient l'accord de « changeur de donne », illustration que le « modèle commercial » des passeurs peut être brisé. Les arrivées irrégulières ont diminué de 97% par rapport à la même période avant la déclaration (d'une moyenne de 3.222 par jour en décembre 2015 à une moyenne de 83 par jour depuis le 21 mars 2016), et le nombre de décès sur la Route de la Méditerranée orientale a fortement diminué (de 1.175 dans les 20 mois précédant la déclaration à 310 depuis)²⁰³. En 2018, les garde-côtes turcs ont secouru ou intercepté 25.398 personnes en mer Égée. 32.742 personnes ont atteint les îles de l'Est de la mer Égée²⁰⁴. Toutefois, la déclaration et sa mise en œuvre restent très controversées. La CJUE s'est déclarée incompétente pour statuer sur sa légalité, ce qui est remarquable pour un accord politique ayant de telles incidences²⁰⁵. Le Parlement européen regrette que l'UE et les États membres aient opté, dans leurs politiques migratoires, pour la conclusion d'accords avec des pays tiers évitant un contrôle parlementaire au niveau de l'UE, et demande des mécanismes d'évaluation des déclarations politiques signées avec des pays tiers²⁰⁶.

Plusieurs organisations ont critiqué l'accord du point de vue des droits de l'homme, en particulier les conditions matérielles dans les hotspots grecs, la restriction de la liberté de circulation, l'application de procédures d'inadmissibilité accélérées et du concept de « pays tiers sûr » à la Turquie, les failles dans l'évaluation des vulnérabilités, le faible taux de reconnaissance, le manque de soutien, de renseignements concernant les procédures et d'accès à un avocat, les retards des procédures et les réformes législatives grecques qui touchent à la qualité des procédures de recours et des demandes

²⁰¹ Commission européenne, EU-Turkey Statement, 3 years on, mars 2019, op.cit ; Commission européenne, Sixième rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie, Strasbourg, 13.6.2017. COM(2017) 323 final.

²⁰² Voir par ex. in Commission européenne, Resettlement, novembre 2017. Disponible sur: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_resettlement_ensuring_safe_and_legal_access_to_protection_for_refugees_en.pdf

²⁰³ Commission européenne, EU-Turkey Statement, 3 years on, mars 2019, op.cit.

²⁰⁴ FRA, Mise à jour de l'Avis 2016 de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sur les droits fondamentaux dans les hotspots établis en Grèce et en Italie, 4 mars 2019, disponible sur : <https://bit.ly/2sE5sgL>.

²⁰⁵ La Cour de justice a jugé que la déclaration UE-Turquie n'avait pas été adoptée par l'une des institutions européennes, mais par ses États membres, se déclarant ainsi incompétente pour statuer sur la légalité de la déclaration UE-Turquie. Voir CJUE, T-192/16, T-193/16 et T-257/16 *NF, NG et NM contre le Conseil européen*, 28 février 2017.

²⁰⁶ Résolution du Parlement européen du 5 avril 2017 sur la gestion des flux de réfugiés et de migrants: le rôle de l'action extérieure de l'Union (2015/2342(INI)) §59, disponible sur : http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0124_FR.pdf.

de protection internationale. La FRA, entre autres, a noté qu'au cours des trois dernières années, l'approche des hotspots appliquée en Grèce s'est avérée intenable pour les droits humains²⁰⁷.

Outre les obstacles aux procédures de protection internationale en Turquie même²⁰⁸, les difficultés d'accès au territoire turc se sont multipliées depuis 2015-2016, depuis le début des négociations UE-Turquie visant à réduire la migration vers l'UE²⁰⁹.

Pour le nombre d'arrivées (et sa diminution), il faut tenir compte, outre l'accord, d'autres évolutions qui ont également eu un impact²¹⁰ : fermeture de la route des Balkans occidentaux, de la frontière entre la Turquie et la Syrie et à l'introduction d'une obligation de visa pour les Syriens en Turquie.

5.1.2. La Libye : prochain partenaire clé dans la gestion des migrations de l'UE

Cadre institutionnel

En raison de sa situation géographique, la Libye est un autre pays de transit important vers l'UE, cette fois sur la route de la Méditerranée centrale. En raison du nombre élevé d'arrivées par cette route et plus particulièrement de la Libye vers l'Italie²¹¹, la Libye est de plus en plus dans le viseur.

Ce pays avait déjà été présentée comme un partenaire clé dans l'agenda européen sur les migrations de mai 2015. Les conclusions du Conseil de décembre 2016²¹² ont souligné la nécessité d'une coopération avec les garde-côtes libyens et d'une assistance au retour volontaire des migrants bloqués en Libye.

Dans la **Déclaration de Malte**²¹³ du 3 février 2017, les chefs de gouvernements se sont mis d'accord sur des mesures freinant le flux de migrants clandestins de la Libye vers l'Italie. Ils ont notamment convenu d'intensifier leur coopération avec les autorités libyennes. Plusieurs priorités ont été proposées, comme la formation, l'équipement et le soutien des garde-côtes libyens, la lutte contre la traite des êtres humains, l'amélioration de la situation socio-économique des communautés locales en Libye et des capacités et conditions d'accueil des migrants, la promotion du retour volontaire et des campagnes d'information pour les migrants ainsi que le renforcement de la

²⁰⁷ FRA, *Update of the 2016 Opinion of the EU FRA...op.cit.*, 4 mars 2019.

²⁰⁸ Voir par ex. AIDA country report Greece, 2018 update, mars 2019, op.cit., Quelques exemples : en 2018, les Afghans se sont vu attribuer leur premier rendez-vous d'enregistrement au plus tôt en 2021 (p.14). La même année, des grandes provinces comme Istanbul, Hatya et Mardin ont de facto cessé d'enregistrer et de délivrer des documents aux réfugiés syriens nouvellement arrivés (p. 15).

²⁰⁹ Voir par ex. ECRE, Turkey: Refugees at the Border Faced with Choice Between Detention and Return, Report Finds, 19 octobre 2018, <https://www.ecre.org/turkey-refugees-at-the-border-faced-with-choice-between-detention-and-return-report-finds/> ; HRW, Turkey/Syria: Border Guards Shoot, Block Fleeing Syrians Exposes Asylum Seekers to Further Risk, Abuse, 3 februari 2018, <https://www.hrw.org/news/2018/02/03/turkey/syria-border-guards-shoot-block-fleeing-syrians> (les refoulements des Syriens et la violence des garde-frontières turcs sont la cause de décès. En novembre 2017, au moins 330 personnes seraient mortes en tentant de traverser la frontière depuis la mi-2015. La frontière de 911 km entre la Turquie et la Syrie est majoritairement fortifiée par un mur.

²¹⁰ Voir par ex. Thomas Spijkerboer, *Fact Check: Did the EU-Turkey Deal Bring Down the Number of Migrants and of Border Deaths?*, 28 Sep 2016, disponible sur : <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/09/fact-check-did-eu>

²¹¹ En 2015, 138.422 arrivées en Italie en provenance de Libye contre 162.895 en 2016 (HCR, Italy Sea Arrivals Dashboard, 2016, p. 2 <https://data2.unhcr.org/fr/documents/download/53356>), en 2017: 108.409 arrivées en provenance de la Libye (HCR, *Desperate Journeys*, 2017-2018, p.4, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63039> et en 2018: 12.977 (HCR, *Italy Sea arrivals dashboard* 2018, p.2 <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67555>).

²¹² Conclusions du Conseil européen, 15.12.2016, Bruxelles.

²¹³ Déclaration de Malte des membres du Conseil européen du 3 février 2017.

coopération et de la gestion des frontières de la Libye avec les pays voisins afin de diminuer la pression sur ses frontières terrestres.

La coopération bilatérale entre la Libye et l'Italie afin de prévenir la migration vers l'Italie remonte à bien avant 2015. Il y avait déjà une coopération dans ce domaine avec Kadhafi. Le 2 février 2017, un nouveau « **Memorandum of Understanding** » a été conclu entre les deux pays, avec pour objectif principal d'empêcher la migration vers l'Italie, et donc de détourner les bateaux vers la Libye²¹⁴. L'Italie fournit, notamment, aux garde-côtes libyens une formation, du matériel, des navires de patrouille et des fonds pour l'entretien des navires. Depuis lors, l'Italie a donné un grand nombre de navires à la Libye, également en 2018 et 2019²¹⁵. En avril 2017, elle a également conclu un accord avec les tribus libyennes du sud-ouest et du sud-est du pays pour surveiller la frontière sud²¹⁶. Des accords secrets auraient également été conclus entre l'Italie et la mafia libyenne elle-même.

En juin 2016 déjà, l'opération Sophia évoquée avant s'est vu confier des tâches supplémentaires, notamment la formation des garde-côtes libyens afin qu'ils puissent entreprendre des opérations de recherche et de sauvetage et renforcer leurs capacités dans la lutte contre les réseaux de passeurs²¹⁷. Fin 2018, 237 Libyens avaient reçu une formation dans ce domaine²¹⁸. La mission de l'UE dans le cadre de l'opération Sophia est partiellement suspendue. A partir d'avril 2019, seule la surveillance aérienne des opérations de sauvetage est maintenue. L'appui aux garde-côtes libyens reste en revanche opérationnel²¹⁹.

L'une des missions d'**EUBAM Libye**²²⁰, partie de la politique commune d'assistance et de sécurité (EU's Border Assistance Mission), consiste à épauler les autorités locales dans le développement de la gestion des frontières nationales. Selon le Conseil, l'impact de la mission est ainsi double : assurer une plus grande sécurité en Libye et protéger les frontières européennes et donc la sécurité des

²¹⁴ L'accord concerne la coopération, l'immigration illégale, le trafic des êtres humains, le trafic de pétrole et le renforcement de la sécurité frontalière. Italy-Libya agreement: texte du Memorandum, 2 février 2017, <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/02/ITALY-LIBYA-MEMORANDUM-02.02.2017.pdf> ; Pour une analyse, voir le EU Migration law blog, *The Italy-Libya Memorandum of Understanding: The baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe?*, 2 octobre 2017, disponible sur : <http://eumigrationlawblog.eu/the-italy-libya-memorandum-of-understanding-the-baseline-of-a-policy-approach-aimed-at-closing-all-doors-to-europe/>

²¹⁵ Voir par ex. annonce sur twitter 21 octobre 2018, *New 27 mt patrol boat delivered* <https://twitter.com/ItalyinLibya/status/1054015828977426433> ; Infomigrants, *Italy strengthens Libya accord, another four patrol boats*, 26 février 2019, <https://www.infomigrants.net/en/post/15395/italy-strengthens-libya-accord-another-four-patrol-boats> .

²¹⁶ Voir par exemple Middle East Monitor, *Italy and Libyan tribes agree on deal to curb migrant flow*, 3 avril 2017, <https://www.middleeastmonitor.com/20170403-italy-and-libyan-tribes-agree-on-deal-to-curb-migrant-flow/>.

²¹⁷ Décision du conseil du 25 juillet 2017.

²¹⁸ Voir EU External action service, EU-Libya relations, 09/11/2018, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/19163/EU-Libya%20relations.

²¹⁹ De Standaard, *EU-missie op zee moet het zonder schepen doen*, 27 maart 2019, http://www.standaard.be/cnt/dmf20190326_04283315 .

²²⁰ Initialement, Eubam Libye a été lancé en mai 2013. Le mandat a été ajusté au fil des ans et a, depuis, été prolongé jusqu'en juin 2020. Il s'agit d'une mission civile de gestion des crises, dont l'une des tâches est d'aider les autorités locales à développer la gestion des frontières nationales. Fin 2018, EUBAM Libye a été chargée d'aider les autorités libyennes à démanteler les réseaux criminels organisés impliqués dans le trafic et la traite des êtres humains et le terrorisme (décision du Conseil, 17 décembre 2018). Le nouveau mandat court jusqu'en juin 2020 et le Conseil y a alloué un budget de 61,6 millions d'euros du 1er janvier 2019 au 30 juin 2020.

citoyens européens²²¹. EUBAM Libye assure également la formation des garde-côtes libyens dans ce cadre²²².

Dans le cadre du **Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique**, l'UE a mobilisé jusqu'à la fin 2018 338 millions d'euros pour des projets liés aux migrations en Libye (sur la base de la déclaration de Malte), dont quelque 134,7 millions pour améliorer les conditions des migrants aux points de débarquement et aux centres de détention, faciliter le retour volontaire dans le pays d'origine et le mécanisme d'évacuation, et quelques 91,3 millions pour renforcer la capacité de la garde-frontière libyenne et des autorités libyennes à gérer les frontières (aussi celles du Sud et de l'Ouest), notamment par la formation, l'infrastructure, en ce compris la réparation des navires libyens²²³. Alors que l'opération Sophia sert principalement à la gestion des frontières au Nord de la Libye, les financements provenant du Fonds fiduciaire d'urgence sont souvent mobilisés pour la frontière sud²²⁴. L'Italie est un donateur important du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique destiné à lutter contre la migration illégale en provenance de Libye²²⁵.

Encore un changement de donne ?

La Commission européenne déclare que « le nombre total de migrants irréguliers en Italie a diminué de 80% en 2018 par rapport à 2017, et que cette baisse s'est poursuivie en 2019 pour retomber au niveau d'avant crise »²²⁶. En 2015, 153.800 personnes sont arrivées en Italie par la mer, 23.400 en 2018 et seulement 227 en janvier et février 2019, contre 9.448 personnes en janvier et février 2017²²⁷.

Les garde-côtes libyens auraient intercepté environ 30.000 personnes en mer en 2017 et 2018²²⁸, principalement des Nigériens (14%), des Soudanais (12%) et des Érythréens (12%). Toutefois, de plus en plus de migrants ont quitté la Tunisie pour l'Italie et, au second semestre de 2018, le nombre de migrants arrivant à Malte a augmenté²²⁹.

²²¹ Voir EUBAM Libye : *EU and Libya working together for stronger border management* https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya/55639/eubam-libya-eu-and-libya-working-together-stronger-border-management_en;

²²² Zie Joint Pilot Project EUBAM – FRONTEX – Italy for the Libyan General Administration for Coastal Security (GACS), 21/02/2019, https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya/58534/joint-pilot-project-eubam-%E2%80%93-fronx-%E2%80%93-italy-libyan-general-administration-coastal-security_en.

²²³ Commission européenne, *EU cooperation on migration in Libya - EU Trust Fund for Africa - North of Africa window*, disponible sur <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eutf-noa-libya.pdf>. Les 92 millions restants sont destinés au développement socio-économique et à l'aide aux communautés locales et aux migrants vulnérables.

²²⁴ Commission européenne, *Fifth progress report on the partnership framework with third countries under the european agenda on migration*, p.11.

²²⁵ ECRE, *Italy strengthens engagement in controversial migrant management initiatives in Libya*, 8 février 2018, <https://www.ecre.org/italy-strengthens-engagement-in-controversial-migrant-management-initiatives-in-libya/>.

²²⁶ Commission européenne, *Rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migrations* du 6 mars 2019, COM/2019, 126 final, p. 3.

²²⁷ HCR, *Desperate Journeys. Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders*, January – December 2018, January 2019, p.8; FRA, *hotspot update*, mars 2019, p. 17, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-opinion-hotspots-update-03-2019_en.pdf.

²²⁸ HCR, *Update Libya*, 4 - 11 January 2019, https://reliefweb.int/report/libya/unhcr-update-libya-4-11-january-2019-enar?utm_medium=social&utm_campaign=shared&utm_source=twitter.com.

²²⁹ Commission européenne, *Rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migrations* du 6 mars 2019, COM/2019, 126 final, p.3.

Entre 2017 et mars 2019, 37.000 personnes sont rentrées volontairement dans leur pays d'origine par l'intermédiaire de l'OIM et quelque 2.600 personnes ont été évacuées de Libye vers le Niger dans le cadre du mécanisme de transit d'urgence via le HCR (cf. infra).

Le revers de la médaille : un contrôle des migrations à quel prix ?

1. Traversée plus risquée

Un rapport du HCR de 2019 démontre que le nombre de morts par tentative de traversée a considérablement augmenté. En 2017, un réfugié sur 38 arrivants s'est noyé. En 2018, la proportion de décès est d'un sur 14. Cette augmentation est attribuée à la disparition des embarcations de sauvetage en mer²³⁰.

Cessation des opérations de sauvetage humanitaire par les navires

Les navires des ONG menant des opérations de sauvetage en Méditerranée ont été de plus en plus contraints d'arrêter leurs opérations.

Le ministre italien de l'Intérieur, avec le soutien de la Commission européenne, a imposé un **code de conduite** aux ONG menant des opérations de recherche et de sauvetage en mer Méditerranée. Ce code de conduite interdit aux navires des ONG d'entrer dans les eaux libyennes et de transborder des migrants d'un navire à l'autre en mer. Le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a averti que ce Code de conduite pourrait causer davantage de morts²³¹. Mais lors du Sommet de Paris d'août 2017, les dirigeants politiques ont demandé aux ONG travaillant en Méditerranée de le signer. La Commission européenne soutient également cette demande²³².

En parallèle, l'Italie refuse d'autoriser les navires d'ONG à accoster sur les côtes italiennes tant que l'UE n'aura pas réussi à mettre en place un véritable mécanisme de solidarité. D'autres pays ont également marqué leur refus, forçant les navires et leurs occupants à errer en mer pendant des semaines²³³.

Parallèlement, des hommes politiques et des médias ont mené des campagnes pour délégitimer les bateaux de sauvetage, en les accusant par exemple de coopérer avec des réseaux de passeurs ou de faciliter la migration illégale. Il y a également eu des cas de poursuites contre l'équipage, de retrait du pavillon ou de saisie de navires. Cette situation, conjuguée à l'incertitude quant à la coordination des opérations de sauvetage et à la possibilité de débarquement, a contraint de

²³⁰ HCR, *Desperate journeys*, janvier-décembre 2018, *op.cit.*, p.5 et 10.

²³¹ UN OHCHR, *Le code de recherche et de sauvetage de l'UE et de l'Italie pourrait augmenter le nombre de morts en Méditerranée, a alerté une experte des Nations Unies*, 15 août 2017, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21971&LangID=E>.

²³² Déclaration conjointe, Paris, 28 août 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-2981_fr.htm ; Commission européenne, *Fifth progress report on the partnership framework with third countries under the european agenda on migration*, p.13.

²³³ HCR, *Desperate journeys*, janvier-décembre 2018, *op.cit.*, p.10; ECRE, *Disembarkation debacle: A political hot potato – with lives at stake*, 15 juin 2018, <https://www.ecre.org/disembarkation-debacle-a-political-hot-potato-with-lives-at-stake/>; HRW, *UE/Italie/Libye : Les querelles autour des opérations de sauvetage mettent des vies en péril*, 25 juillet 2018, <https://www.hrw.org/fr/news/2018/07/25/ue/italie/libye-les-querelles-autour-des-operations-de-sauvetage-mettent-des-vies-en>.

nombreuses ONG à interrompre leurs opérations de sauvetage²³⁴. Fin décembre 2018, l'organisation d'aide SOS Méditerranée a également décidé d'arrêter les opérations de l'Aquarius. En avril 2019, les autorités néerlandaises ont décidé que le navire ne devait plus être autorisé à naviguer dans le cadre du programme Sea Watch en raison de « risques aigus pour la sécurité » (faisant ainsi référence à la longue période pendant laquelle le navire avait été contraint de garder des noyés à bord, suite au refus de nombreux pays de le laisser accoster)²³⁵. Cette décision a été prise une semaine après l'arrêt des opérations de sauvetage en mer de l'opération Sophia (cf. supra). Pour sauver les réfugiés en Méditerranée centrale, l'UE compte désormais entièrement sur les garde-côtes libyens.

2. Retour à des conditions inhumaines dans une Libye peu sûre

Compte tenu de la situation sécuritaire instable en général et des risques concernant la protection des ressortissants de pays tiers en particulier (incluant la détention dans des conditions inférieures aux normes ainsi que les sévices graves à l'encontre des demandeurs de protection internationale, de réfugiés et de migrants), le HCR considère que la Libye ne remplit pas les critères de « lieu sûr » pour les débarquement après un sauvetage en mer²³⁶.

Les conditions inhumaines et les violations des droits de l'homme en Libye sont largement documentées, y compris par les agences de l'ONU. Cela ne change pas en 2019²³⁷. Un large panel

²³⁴ JRS Europe, *Forgotten at the gates of Europe*, juin 2018, p.10; HCR, *Desperate journeys*, janvier-décembre 2018, *op.cit.*, p.15 (note de bas de page 42). Voir par exemple : El Pais, *Spanish fireman faces 20 years in prison for rescuing migrants at sea*, 2 avril 2019,

https://elpais.com/elpais/2019/03/27/inenglish/1553678880_692129.html?id_externo_rsoc=FB_CC&fbclid=IwAR0cUmFa28b7x_HRu05uOL3jxVIO1xvEKJPrwVJ35Pe-og7q8Koms4EhshQ ; ECRE, *NGO rescue boat is held by Italian authorities after refusing to cooperate with Libyan coastguard*, 23 mars 2018, <https://www.ecre.org/ngo-rescue-boat-is-held-by-italian-authorities-after-refusing-to-cooperate-with-libyan-coastguard/> ; Human Rights Watch, *Sauvez l'Aquarius, sauvez des vies*, 3 octobre 2018, <https://www.hrw.org/fr/news/2018/10/03/sauvez-laquarius-sauvez-des-vies> ; Euractiv, *No more ships to rescue migrants in the Mediterranean*, 5 février 2019, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/no-more-ships-to-rescue-migrants-in-the-mediterranean/>

²³⁵ NRC, *Sea-Watch 3 ligt door strengere eisen aan de ketting*, 5 avril 2019, <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/04/05/sea-watch-3-ligt-door-strengere-eisen-aan-de-ketting-a3955988> .

²³⁶ HCR, *UNHCR Position on Returns to Libya - Update II*, Septembre 2018, <https://www.refworld.org/docid/5b8d02314.html>, §34, 39, 41, 42.

²³⁷ Voir par ex. HCR, *Desperate journeys*, janvier-décembre 2018, *op.cit.*, p.17; HCR, *UNHCR Position on Returns to Libya - Update II*, septembre 2018, *op.cit.*, p. 10 ev.; IOM, *IOM Condemns Recent Violence in Libyan Detention Centre*, 3 mai 2019, <https://www.iom.int/news/iom-condemns-recent-violence-libyan-detention-centre> ; UNSMIL (United Nations Support Mission in Libya) et OHCHR (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights), *Detained and Dehumanised: Report on Human Rights Abuses against Migrants in Libya*, décembre 2016, http://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised_en.pdf ; OHCHR et UNSMIL, *Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya*, décembre 2018, <https://reliefweb.int/report/libya/desperate-and-dangerous-report-human-rights-situation-migrants-and-refugees-libya> ; Amnesty, *L'incapacité honteuse de l'Europe à mettre fin à la torture et aux violences dont sont victimes les réfugié-e-s et les migrant-e-s en Libye*, 7 mars 2019, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2019/03/europes-shameful-failure-to-end-the-torture-and-abuse-of-refugees-and-migrants-in-libya/> ; Amnesty, 2018, *Between the devil and the deep blue sea. Europe fails refugees and migrants in the central mediterranean*, <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR3089062018ENGLISH.pdf> ; Médecins sans frontières, *Libye: taux de malnutrition alarmants et conditions de détention inhumaines dans un centre de Tripoli*, 21 mars 2019, <https://press.msf-azg.be/libye-taux-de-malnutrition-alarmants-et-conditions-de-detention-inhumaines-dans-un-centre-de-tripoli#> ; HRW, *No escape from Hell, EU Policies Contribute to Abuse of Migrants in Libya*, janvier 2019, <https://www.hrw.org/report/2019/01/21/no-escape-hell/eu-policies-contribute-abuse-migrants-libya> ; HRW, *Libye : Des conditions de détention abjectes pour les migrants et demandeurs d'asiles*, 21 janvier 2019, <https://www.hrw.org/fr/news/2019/01/21/libye-des-conditions-de-detention-abjectes-pour-les-migrants-et-demandeurs-dasile>

d'organisations, dont le HCDH, l'UNSMIL, le HCR, Amnesty, HRW et l'OIM témoignent d'une détention indéfinie systématique et arbitraire, de l'absence totale de procédure régulière ou d'accès à la justice, de tortures fréquentes, de travail forcé, d'exploitation, de viol, de traite des êtres humains, d'esclavage et autres traitements inhumains. Dans les centres de détention, on constate une grave surpopulation, la violence et la torture par des gardiens, des conditions inhumaines et insalubres, un manque de soins de santé, une mauvaise qualité des aliments et de l'eau, entraînant la malnutrition. Les enfants sont aussi susceptibles d'être détenus que les adultes.

Depuis 2017, quelque 30 000 migrants ont été interceptés par les garde-côtes libyens et renvoyés en Libye. Ce nombre ne cesse d'augmenter. Au cours du second semestre de 2018, 85 % des personnes secourues ou interceptées dans la région libyenne de recherche et de sauvetage ont été débarquées en Libye. Au premier semestre 2018, un peu plus de la moitié (54 %) des débarquements étaient effectués en Europe²³⁸.

L'UNSMIL (la mission de l'ONU en Libye), le HCR et HRW, entre autres, font état de non-respect des droits humains par les garde-côtes libyens qui agissent de manière imprudente et violente lors de leurs opérations²³⁹. D'aucuns critiquent également la surveillance des opérations qui serait assurée par les Libyens eux-mêmes²⁴⁰. Il est question de l'implication des garde-côtes dans des réseaux de traite des êtres humains²⁴¹. Plusieurs affrontements entre des navires d'ONG et les garde-côtes libyens ont été documentés, dont l'un avec l'ONG Sea Watch. Un dossier est actuellement pendant devant la Cour européenne des droits de l'homme (*infra, encadré Cour européenne des droits de l'homme*) à ce sujet. La Commission européenne reconnaît qu'il reste encore beaucoup à faire pour la formation, notamment dans les domaines des droits de l'homme et du droit maritime international²⁴².

Une fois rapatriés par les garde-côtes libyens, les migrants et les réfugiés sont détenus dans des centres fermés pour une durée indéterminée, ce qui est contraire au droit international. Selon le HCR et l'OIM, environ **6.200 migrants** auraient été **détenus** en Libye en mars 2019²⁴³.

La plupart des personnes actuellement détenues dans les centres fermés ont été interceptées en mer par les garde-côtes libyens²⁴⁴. Les entretiens ont révélé qu'une fois rapatriées par les garde-côtes libyens, il n'y a eu aucune forme d'assistance de la part des organisations internationales lors du débarquement. Des témoins, en revanche, ont déclaré que leurs téléphones et leur argent

²³⁸ HCR, *Desperate journeys*, janvier-décembre 2018, *op.cit.*, p.5 et 15.

²³⁹ UNSMIL, Report of the Secretary-General on the United Nations Support Mission in Libya, 12 février 2018 <https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/n1803952.pdf> ; HCR, *UNHCR Position on Returns to Libya - Update II*, septembre 2018, *op.cit.*, p. 14; HRW, *No escape from hell (...)*, *op.cit.*, janvier 2019, p.23. en 25.; HRW, *Libya: Migrants Forced off Ship at Libya Port*, 21 novembre 2018, <https://www.hrw.org/news/2018/11/21/libya-migrants-forced-ship-libya-port>.

²⁴⁰ EU Observer, *EU monitoring of Libyan coastguard done by Libyans*, 21 novembre 2017, <https://euobserver.com/migration/139962>

²⁴¹ The Guardian, *UN accuses Libyan linked to EU-funded coastguard of people trafficking*, 8 juin 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/jun/08/un-accuses-libyan-linked-to-eu-funded-coastguard-of-people-trafficking>; HCR, *UNHCR Position on Returns to Libya - Update II*, septembre 2018, *op.cit.*, p. 15.

²⁴² Commission européenne, *Rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migrations* du 6 mars 2019, COM/2019, 126 final, p. 14

²⁴³ *Ibid.*, p. 6.

²⁴⁴ Amnesty, 2018, *Between the devil and the deep blue sea (...)*, *op.cit.*

avaient été confisqués. Il n'y a pas eu davantage d'enregistrement en bonne et due forme des migrants rapatriés²⁴⁵.

Les personnes rapatriées n'ont pas la possibilité de demander la protection internationale. La Libye n'est pas membre de la Convention de Genève sur les réfugiés. Elle ne dispose d'**aucun système ou mécanisme légal d'asile pour fournir une protection aux demandeurs de protection internationale et aux réfugiés**. Elles ne sont pas protégées par le principe de non-refoulement. En outre, la loi libyenne érige en infraction pénale l'entrée et le séjour irréguliers, sans faire de distinction entre migrants et réfugiés. La loi prévoit des sanctions en cas d'entrée illégale²⁴⁶.

Le mandat du HCR en Libye est également très limité. Il y a les risques sécuritaires en Libye qui limitent ses actions. Sa présence n'est pas réglementée par la loi ; il n'existe pas de « Memorandum of understanding », qui fait généralement office de norme dans les pays où le HCR est opérationnel. Le HCR ne peut enregistrer que les demandeurs d'asile de neuf pays auprès des autorités libyennes : Erythrée, Soudan (seulement de la région du Darfour), Sud Soudan, Ethiopie (seulement de la région Oromo), Irak, Syrie, Yémen et Palestine. Ce sont donc aussi les seules nationalités éligibles à l'évacuation et à la réinstallation (infra)²⁴⁷.

Les chiffres disponibles du HCR font référence à 57.294 demandeurs de protection internationale et réfugiés enregistrés par le HCR au 25 mars 2019²⁴⁸. Toutefois, les autorités libyennes n'autorisent le HCR à enregistrer que certaines nationalités qui ne sont pas exemptées de détention. Le HCR estime que sur les 4.900 personnes se trouvant dans les centres de détention officiels, environ 3.650 (74%) sont plus que susceptibles d'avoir besoin d'une protection internationale²⁴⁹. Le HCR n'a jamais eu accès aux centres de détention en Libye sous le contrôle des milices locales et, depuis fin septembre 2018, aux centres contrôlés par le gouvernement libyen reconnu²⁵⁰.

Afin d'aider les réfugiés libyens à échapper à la situation en Libye, le HCR, en coopération avec les États membres de l'UE, a organisé un mécanisme de transit d'urgence, en vertu duquel les réfugiés sont évacués de Libye vers le Niger afin de pouvoir être réinstallés. Bien qu'il offre une solution efficace pour les personnes touchées par la réinstallation, il ne constitue pas une solution structurelle à la situation et aux nombreux migrants dans le pays (voir partie 4).

Les mesures de l'UE, y compris une partie du financement du Fonds fiduciaire d'urgence, comprennent également des objectifs tels que l'amélioration des conditions de vie des migrants en Libye, en particulier ceux qui sont détenus. Human Rights Watch affirme qu'il n'y a aucune preuve d'une amélioration des conditions ou de la sécurité des migrants et des réfugiés en Libye. Peu de mesures ont été prises pour lutter contre le système de détention systématique et arbitraire²⁵¹. Cela

²⁴⁵ HRW, *No escape from hell (...)*, op.cit., janvier 2019, p. 28-29

²⁴⁶ HCR, *UNHCR Position on Returns to Libya - Update II*, septembre 2018, op.cit., p. 10 [et suiv.]

²⁴⁷ Ibid.; HRW, *No escape from hell (...)*, op.cit., janvier 2019, p. 31; Voir également l'interview de Vincent Cochetel du HCR dans MO Magazine (<https://www.mo.be/analyse/slavenhandel-libi-de-eu-verantwoordelijk>): Ainsi, le HCR ne peut pas enregistrer les Nigériens du nord qui fuient la terreur de Boko Haram, les Maliens qui fuient la persécution ou la violence, ou les réfugiés de la République centrafricaine.

²⁴⁸ HCR Resettlement Update #54 - Libya-Niger Situation, 1 avril 2019, <https://reliefweb.int/report/libya/unhcr-resettlement-update-54-libya-niger-situation>

²⁴⁹ HCR, *Desperate journeys*, op.cit., p. 17.

²⁵⁰ Infomigrants, *UNHCR says Libyan camps in 'tragic' situation*, 24 septembre 2018, <https://www.infomigrants.net/en/post/12179/unhcr-says-libyan-camps-in-tragic-situation>

²⁵¹ HRW, *No escape from hell (...)*, op.cit., janvier 2019, p. 31.

ressort également des rapports du HCR, de l'OIM, de l'UNSMIL et du HCDH²⁵². L'envoyé de l'ONU Vincent Cochetel affirme que la réduction du nombre de départs a eu involontairement l'effet pervers d'exposer davantage d'hommes à l'esclavage et davantage de femmes à l'exploitation sexuelle²⁵³.

En outre, il y a peu d'espoir d'observer une amélioration de la situation générale en matière de sécurité en Libye, prise au piège d'un enchevêtrement de combats entre milices, groupes terroristes islamiques et gouvernements rivaux²⁵⁴. L'envoyé de l'ONU Vincent Cochetel et des organisations telles que l'Institut d'études de sécurité et l'Initiative mondiale contre la criminalité transnationale organisée mettent en garde : une politique européenne axée principalement sur le contrôle des migrations risque davantage de déstabiliser le pays et de compromettre les efforts de construction étatiques en Libye²⁵⁵.

Les dirigeants politiques de l'UE reconnaissent également la situation intolérable en Libye²⁵⁶ mais ils continuent de soutenir les mesures existantes de l'UE et leur intensification²⁵⁷.

Selon le Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, les interventions de l'UE n'ont pas réduit les abus subis par les migrants ; au contraire, la situation en Libye se détériore rapidement²⁵⁸. Comme le HCR (voir supra), le **Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et la mission de soutien des Nations Unies en Libye** ont publié un rapport à la fin de 2018 à l'issue d'une vaste enquête. Il conclut que la Libye ne peut être considérée comme un refuge sûr après une interception en mer et que de telles situations peuvent conduire à une violation du principe du non-refoulement. **Ils invitent donc l'UE et ses États membres à revoir leurs politiques migratoires et à veiller à ce que l'aide à la Libye respecte les droits de l'homme**²⁵⁹.

²⁵² HCR, *UNHCR Position on Returns to Libya - Update II*, septembre 2018, *op.cit.*, p. 10 [et suiv.] OIM, *IOM Condemns Recent Violence in Libyan Detention Centre*, 3 mai 2019, *op.cit.* ; OHCHR en UNSMIL, *Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya*, décembre 2018, *op.cit.*

²⁵³ EU Observer, *Libyan militia cash in on EU's anti-smuggling strategy*, 5 octobre 2018, <https://euobserver.com/migration/143003>.

²⁵⁴ HCR, *UNHCR Position on Returns to Libya - Update II*, septembre 2018, *op.cit.*, p. 2-5; De Morgen, *Italië vreest grote golf Libische vluchtelingen*, 17 avril 2019.

²⁵⁵ ISS Institute for Security Studies en het 'Global Initiative Against Transnational Organized Crime', *The anti-human smuggling business and Libya's political end game*, décembre 2017, https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/01/Libya_ISS_Smuggling.pdf ; Voir également l'interview de l'envoyé des NU Vincent Cochetel dans MO Magazine, *De EU destabiliseert Libië met haar migratiebeleid, en de migranten betalen daarvoor een hoge prijs* 12 décembre 2017, <https://www.mo.be/analyse/slavenhandel-libi-de-eu-verantwoordelijk> .

²⁵⁶ Voir par exemple : Speech by Federica Mogherini at the European Parliament plenary session on the situation of migrants in Libya, Strasbourg, 13/12/2017, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/37290/speech-federica-mogherini-european-parliament-plenary-session-situation-migrants-libya_en . Le Président français Emmanuel Macron, et le Premier ministre belge Charles Michel, entre autres, ont également exprimé leur indignation.

²⁵⁷ Voir par ex. Conclusions du Conseil, 28 juin 2018, Bruxelles. La Belgique a également accepté de renforcer son soutien à la Garde côtière libyenne.

²⁵⁸ ECRE, UN High Commissioner for Human Rights confirms EU's complicity of inhuman situation of migrants in Libya, 17 novembre 2017, <https://www.ecre.org/un-high-commissioner-for-human-rights-confirm-eus-complicity-of-inhuman-situation-of-migrants-in-libya/>

²⁵⁹ UNSMIL et OHCHR, *Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya* 20 décembre 2018, *op.cit.*, p. 58-59

La question de la responsabilité de l'Italie et de l'UE pour les « pullbacks » depuis la Libye sera tranchée par la Cour européenne des droits de l'homme²⁶⁰.

En mai 2018, une affaire intentée contre l'Italie a été portée devant la Cour européenne des droits de l'homme à la suite du chavirage d'un navire en Méditerranée le 6 novembre 2017. Selon l'ONG Sea Watch, il a eu lieu après l'intervention des garde-côtes libyens dans une opération de sauvetage du navire humanitaire Sea Watch 3. L'organisation estime que 20 personnes sont mortes, arguant que des survivants ont été battus et menacés par les garde-côtes libyens lorsqu'ils ont été repêchés. D'autres auraient plongé dans la mer pour rejoindre le navire du Sea Watch. Les survivants ramenés en Libye par les garde-côtes libyens auraient fini en détention, où ils auraient été torturés et soumis à des traitements inhumains. Le navire libyen avait été offert quelques mois auparavant par les autorités italiennes qui coordonnaient à distance l'opération avec les autorités libyennes.

Il est question d'un « pullback » des garde-côtes libyens vers la Libye, avec la coopération des autorités italiennes (par opposition à un « pushback » vers la Libye). La coopération avec les garde-côtes libyens viole le principe de non-refoulement, le droit à la vie (article 2), l'interdiction de la torture et des traitements inhumains (article 3) et l'interdiction des expulsions collectives (art. 4 protocole 4). La question de la responsabilité des autorités italiennes sera tranchée. Étant donné que l'UE a facilité ce processus de différentes manières, la question de la responsabilité de l'UE doit également être posée. Toutefois, cette question ne sera pas tranchée par la Cour, car celle-ci ne peut se prononcer sur la responsabilité juridique de l'UE ; l'UE n'ayant pas adhéré à la CEDH.

3. Efficacité des mesures prises par l'UE dans la lutte contre les réseaux de passeurs?

Bien que la lutte contre la traite des êtres humains figure parmi les principaux objectifs de la coopération avec la Libye dans les instruments de l'UE, Myria trouve peu d'informations sur les indicateurs d'impacts concrets ou les réalisations, comme le nombre ou la nature des réseaux de passeurs ou des arrestations de passeurs dans le cadre de la coopération avec la Libye et le Niger²⁶¹.

²⁶⁰ ECRE, *Case against Italy before the European Court of Human Rights will raise issue of cooperation with Libyan Coast Guard*, 18 mai 2018, <https://www.ecre.org/case-against-italy-before-the-european-court-of-human-rights-will-raise-issue-of-cooperation-with-libyan-coast-guard/>; The Guardian, *Italy's deal with Libya to 'pull back' migrants faces legal challenge*, 8 mai 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/may/08/italy-deal-with-libya-pull-back-migrants-faces-legal-challenge-human-rights-violations>.

²⁶¹ Dans le cadre de l'opération Sophia, depuis 2015, 143 personnes présumées d'avoir commis des délits de trafic d'êtres humains auraient été arrêtées et 545 bateaux détruits (<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-pressures/sea-criminal-networks/>). Il y a peu d'information sur la stratégie utilisée ou sur l'approche pour diminuer l'ampleur des grands réseaux de trafic. Dans la plupart des documents de l'UE, le focus est mis sur les résultats dans le domaine des arrivées de migrants ou les développements en matière de retour. Voir, par exemple, les deux derniers rapports de la Commission européenne sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migrations, COM(2018) 301 final, 16 mai 2018 et COM(2019) 126 final, 6 mars 2019, Bruxelles, op. cit. voir également l'interview de Vincent Cochetel, envoyé des Nations unies, dans MO Magazine, *L'UE déstabilise (...)*, op. cit. *Poursuivre les trafiquants d'êtres humains et la mafia qui pratique la traite des êtres humains n'est pas facile non plus. Les centres de détention fonctionnent aujourd'hui sans contrôle et en toute impunité. Les noms des responsables sont connus, mais aucune mesure n'est prise à leur encontre : personne ne se voit confisquer ses biens, personne ne se voit interdire de voyager, personne n'est traduit devant la Cour pénale internationale. Il n'y a pas besoin de plus d'explications, il faut plus d'action sur le terrain.*

Dans une étude²⁶² réalisée par l'organisation REACH en Libye, outre l'impact des mesures sur la protection des personnes, l'efficacité des mesures à long terme a également été examinée, y compris celle des mesures de lutte contre la traite des êtres humains vers l'Europe. Une première constatation est l'émergence d'autres itinéraires plus diversifiés et plus dangereux, ainsi que de nouveaux « hubs » de passeurs. L'étude indique que les mesures prises n'ont pas empêché les migrants de venir en Libye, malgré les informations dont ils disposaient sur la situation sécuritaire précaire et les mesures prises pour lutter contre la migration illégale. L'étude converge avec les conclusions du HCR : les indications de la seconde moitié de 2018 suggèrent que nombre d'entre eux vont continuer à essayer de partir, les passeurs adaptant leurs méthodes (bateaux plus robustes, plus de carburant, téléphones satellites, navigation sur des routes plus éloignées de la Libye et de la garde côtière libyenne). Dans de nombreux cas, les facteurs d'incitation semblent peser plus lourd dans la balance que les dangers connus²⁶³. Le directeur régional de l'OIM, Eugenio Ambrosi, déclare que la destruction des bateaux de contrebande rend dans un premier temps la contrebande plus coûteuse pour les personnes impliquées. Le « modèle commercial » perdurera tant qu'il n'y aura pas de canaux réguliers et que le secteur informel en Europe dépendra d'une main-d'œuvre immigrée bon marché, ajoute M. Ambrosi²⁶⁴.

Plusieurs sources journalistiques évoquent également des accords secrets conclus directement entre le gouvernement italien et les milices libyennes, elles-mêmes maillon important du réseau de passeurs pour l'Europe. Des bandes de passeurs, souvent coupables de graves violations des droits de l'homme, participeraient désormais à la lutte contre la traite des êtres humains en Europe en échange d'un soutien financier. Il est question d'accords en septembre 2017 avec deux grandes milices armées, entre autres actives depuis Sabratha, un important point de départ vers Lampedusa. Selon ces sources, la diminution des arrivées en Italie serait davantage le résultat de ces accords que de la coopération avec les garde-côtes libyens. Le gouvernement italien nie ces allégations et déclare qu'il ne négocie qu'avec les autorités locales. Cependant, étant donné que le pouvoir appartient à ces milices, il est difficile de diminuer les activités de passeurs sans les impliquer, avec ou sans une autorité locale comme intermédiaire²⁶⁵. Le soutien financier apporté à ces deux milices aurait également entraîné de violents conflits à Sabratha, car il a rompu l'équilibre avec les milices

²⁶² REACH, *Libya: Understanding the impact of EU migration measures on refugees and migrants*, 24 mai 2018, <http://www.reach-initiative.org/libya-understanding-the-impact-of-eu-migration-measures>. Étude fondée sur 75 entretiens fouillés semi-structurés avec des migrants et 32 entretiens avec des passeurs, des officiers de police et des représentants de la société civile. Selon l'étude, la situation sécuritaire des migrants ne s'est pas améliorée non plus depuis la mise en œuvre des mesures. Les marchés d'esclaves, la détention systématique et arbitraire, l'exploitation et les enlèvements par des milices restent également un problème, et les migrants qui tentent d'atteindre l'Italie doivent maintenant se cacher longtemps dans des conditions effroyables dans des endroits le long de la côte pour échapper aux garde-côtes.

²⁶³ HCR, *Desperate journeys*, op.cit., p. 12, 13 et 15.

²⁶⁴ EU Observer, *Libyan militia cash in on EU's anti-smuggling strategy*, 5 octobre 2018, <https://euobserver.com/migration/143003>.

²⁶⁵ De Standaard, *Italië sluit geheime deal met Libische mensensmokkelaars*, 31 août 2017, https://www.standaard.be/cnt/dmf20170830_03043662; Le Temps, *Entre la Libye et l'Italie, un accord en eaux troubles contre les migrants*, 14 septembre 2017, <https://www.letemps.ch/monde/entre-libye-litalie-un-accord-eaux-troubles-contre-migrants>; AP News, *Backed by Italy, Libya enlists militias to stop migrants*, 29 août 2017, <https://www.apnews.com/9e808574a4d04eb38fa8c688d110a23d>; Courrier International, *L'Italie paie-t-elle des milices libyennes pour bloquer les migrants ?*, 1 septembre 2017, <https://www.courrierinternational.com/article/migrations-litalie-paie-t-elle-des-milices-libyennes-pour-bloquer-les-migrants>; FOUTEAU, C., *Migrants en Libye: le pacte pourri entre Rome, les garde-côtes et les trafiquants*, 2 septembre 2017.

concurrentes²⁶⁶. En outre, les points de départ de ce trafic d'êtres humains, tout comme les intérêts des milices, peuvent aussi changer rapidement.

4. Évacuation de la Libye vers le Niger, réinstallation dans l'UE

Lors du sommet du 28 août 2017 ayant abouti à la « Déclaration de Paris », les dirigeants de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, de l'Espagne, du Niger, du Tchad et de la Libye se sont réunis afin d'intensifier les efforts existants. Une attention particulière a également été accordée au contrôle des migrations le long de la frontière sud de la Libye (du Niger et du Tchad). Entre autres initiatives, la déclaration prévoyait des « missions de protection » au Niger et au Tchad pour la réinstallation des réfugiés de Libye. Ces dernières se sont concrétisées en novembre 2017, lorsque l'UE, avec l'Union africaine et les Nations unies, a mis en place une task force conjointe dans le but, entre autres, de faciliter le retour volontaire en coopération avec l'OIM et l'évacuation de Libye via le mécanisme de transit d'urgence (« Emergency Transit Mechanism ») en collaboration avec le HCR²⁶⁷.

Ainsi, en décembre 2017, le HCR a commencé à évacuer des demandeurs de protection internationale particulièrement vulnérables de Libye **vers un centre de transit à Niamey au Niger**. A Niamey, comme pour la procédure de réinstallation, une enquête complète sur le statut de réfugié (« full status determination ») est réalisée. Par le biais de ce mécanisme de transit d'urgence via le HCR, 2.619 personnes ont été évacuées de Libye vers le Niger entre fin 2017 et le 25 mars 2019. Après l'évacuation vers le Niger, 1.221 personnes ont été réinstallées à cette date en Belgique (43 personnes en 2018, dont 33 Érythréens et 10 Somaliens), au Canada, en Allemagne, en Finlande, en France, aux Pays-Bas, en Norvège, au Royaume-Uni, aux États-Unis, en Suède et en Suisse. En conséquence, plus de la moitié des personnes évacuées n'avaient pas encore été réinstallées au 1er avril 2019, dont 149 mineurs non accompagnés.

Il a été procédé de la sorte car la réinstallation directement de Libye serait impossible pour des raisons pratiques et politiques. Toutefois, 415 personnes ont été évacuées directement de Libye vers l'Italie et 383 personnes ont été réinstallées directement de Libye, dont 269 par le biais d'un centre de transit d'urgence en Roumanie, d'où elles ont été réinstallées dans d'autres pays européens.

Enfin, depuis lors, 403 personnes ont également été réinstallées directement du Niger, des personnes extérieures au groupe de personnes évacuées de la Libye²⁶⁸.

Ces mécanismes appellent des considérations critiques. Le mécanisme de transit d'urgence est une mesure d'urgence et ne constitue donc pas, par définition, une solution durable aux violations des droits de l'homme des migrants et des réfugiés en Libye. Il ne suffit donc pas que l'UE et ses États membres se réfèrent simplement à l'assistance de l'OIM et du HCR sur le terrain et à l'existence de

²⁶⁶ Le Figaro, *À Sabratha, en Libye, l'argent lié au trafic des migrants a rallumé la guerre des gangs*, 20 septembre 2017, <https://www.letemps.ch/monde/entre-libye-litalie-un-accord-eaux-troubles-contre-migrants> ; AP News, *Italian effort to stop migrants fuels bloody battle in Libya*, 5 octobre 2017, <https://www.apnews.com/ccf737e9052a4083aad43c75e7388666>

²⁶⁷ Joint press release of the United Nations, the African Union and the European Union, Abidjan, 29 novembre 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-5029_en.htm et EU, EU-Libya relations, Bruxelles, 09/11/2018, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/19163/EU-Libya%20relations.

²⁶⁸ HCR, Resettlement Update #54 - Libya-Niger Situation, 1 avril 2019, <https://reliefweb.int/report/libya/unhcr-resettlement-update-54-libya-niger-situation>. Deux cent vingt-huit d'entre elles ont été acceptées et attendent de partir pour les mêmes États. Trois cent trente-sept personnes attendent toujours une entrevue ou une décision d'un pays de réinstallation.

ce mécanisme d'évacuation pour poursuivre la politique actuelle de retour forcé en Libye des migrants rescapés en mer.

Sur la base des faibles taux de réinstallation en provenance de Libye, ou par le biais d'évacuations via le mécanisme de transit d'urgence vers le Niger, on peut conclure que les chances de réinstallation sont très faibles. Comparé au nombre total de personnes détenues en Libye ou récupérées par les garde-côtes libyens (voir encadré ci-dessous), ce mécanisme ne peut avoir qu'un impact limité sur la situation d'urgence en Libye²⁶⁹. Un nombre aussi faible n'améliore pas les conditions de vie en Libye et n'a aucun effet sur la dépopulation des centres de détention. Les places vides sont immédiatement occupées par les migrants toujours plus nombreux à être interceptés par la Garde côtière libyenne. S'il est incontestable que les évacuations de la Libye vers le Niger et la réinstallation qui s'ensuit sont très positives et nécessaires pour les personnes concernées, un tel système ne peut répondre à la situation d'urgence actuelle que si l'évacuation et la réinstallation des migrants de Libye sont considérablement augmentées. Ce mécanisme étant une mesure d'urgence qui n'apporte pas de solution durable à la situation en Libye, Myria rappelle la position du HCR de suspendre le retour forcé en Libye des migrants et réfugiés secourus en mer.

ÉCHOUÉS EN LIBYE ²⁷⁰	700.000 – 1 million = nombre total de migrants et réfugiés en Libye
	+ 348,372 = nombre total de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) en Libye
	57.294 = demandeurs d'asile et réfugiés enregistrés par le HCR (mars 2019)
	6.200 = en détention en Libye (mars 2019)
	30.000 = interceptés par la garde côtière libyenne (de 2017 à mars 2019)
RETOURS VOLONTAIRES EN LIBYE (DE 2017 À MARS 2019)	37.000
ÉVACUÉS DE LIBYE VERS LE NIGER (CHIFFRES FIN MARS 2019)	2.619

²⁶⁹ Cf. ECRE, *Broad Humanitarian response in Libya – return operations for vulnerable migrants running resettlement efforts remain modest*, 2 février 2018, <https://www.ecre.org/broad-humanitarian-response-in-libya-return-operations-for-vulnerable-migrants-running-resettlement-efforts-remain-modest/>.

²⁷⁰ Sources : OIM, <https://www.iom.int/countries/libya> (700,000 – 1 million de personnes, principalement d'Egypte, du Niger, du Soudan, du Nigeria, du Bangladesh, de Syrie, et du Mali.); HCR, *Resettlement Update #54 - Libya-Niger Situation*, 1 avril 2019, op.cit.

5. Retour « volontaire » depuis la Libye et le Niger

De 2017 à mars 2019, 37.000 migrants et demandeurs de protection internationale libyens sont rentrés « volontairement » dans leur pays d'origine via le programme de retour de l'OIM²⁷¹. Entre-temps, 4.603 personnes sont rentrées volontairement dans leur pays d'origine depuis le Niger. Le HCR examine également la possibilité de renvoyer les demandeurs de protection internationale dans les pays où ils ont été enregistrés pour la première fois par le HCR. Ainsi, le Soudan, l'Éthiopie et le Tchad ont marqué leur accord pour accueillir à nouveau des demandeurs²⁷².

On peut toutefois se demander à quel point le « retour volontaire » est réellement « volontaire » s'il n'est qu'une des rares solutions proposées pour échapper à la situation dangereuse en Libye, que ce soit en détention ou non. À défaut d'autres options et alternatives, cette solution de retour sera inévitablement saisie aussi par les personnes ayant besoin de protection²⁷³. C'est également la conclusion du Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits humains des migrants après une visite sur le terrain à Niamey et Agadez en octobre 2018. De nombreux rapatriés ont indiqué qu'ils avaient adhéré au programme de retour parce que c'était le seul moyen d'obtenir une certaine forme d'assistance, mais qu'ils repartiraient ensuite. D'autres ont été tellement traumatisés par les violations des droits de l'homme qu'ils n'envisagent plus d'autre solution. Le rapporteur a conclu que, si le retour volontaire est la seule option et qu'il n'y a pas d'alternative, surtout pour les personnes vulnérables ou ayant subi des violations des droits humains, le caractère volontaire du retour pose question²⁷⁴.

5.2. Région d'origine plus vaste : contrôle européen des migrations jusque dans les pays d'origine

L'UE coopère concrètement avec la Turquie et la Libye, considérées comme les partenaires les plus importants de l'UE dans la lutte contre les flux migratoires, notamment en raison de leur géolocalisation en tant que dernier pays de transit vers l'UE pour de nombreux migrants. Toutefois, il ressort clairement des documents et actions politiques de l'UE que cette dernière cherche également à engager d'autres pays situés sur l'itinéraire des migrants dans ses efforts pour freiner la migration irrégulière vers l'Europe.

L'éventail de politiques et d'instruments que cette externalisation implique dans l'ensemble de la région est également très large, et plusieurs aspects en ont déjà été évoqués dans l'introduction. L'alignement de la politique de développement et de la politique de sécurité sur la gestion des migrations en est une évolution évidente. Lorsque le lien est évident - le sous-développement et l'insécurité sont les causes de la migration forcée. Le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières et le Pacte mondial pour les réfugiés mettent également l'accent sur la lutte

²⁷¹ Commission européenne, *Rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migrations* du 6 mars 2019, COM/2019, 126 final, p.3.

²⁷² HRW, *No escape from hell* (...), *op.cit.*, janvier 2019, p. 31.

²⁷³ Voir témoignages HRW, *No escape from hell* (...), *op.cit.*, janvier 2019, p. 33 : L'OIM a fait état de 124 Somaliens rapatriés à Mogadiscio.

²⁷⁴ Déclaration de fin de mission du Rapporteur Spécial des Nations Unies sur les droits humains des migrants, Felipe González Morales, lors de sa visite au Niger (1-8 octobre 2018), Niamey, 8 octobre 2018, <https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23698&LangID=F>.

contre les causes des migrations et des flux de réfugiés, en se référant notamment à *'l'Agenda pour le développement durable en 2030*. Or, de nombreuses questions se posent concernant les objectifs, les priorités, les parties prenantes, le suivi, l'efficacité et la durabilité des mesures de l'UE visant à endiguer l'immigration. Sans être exhaustif, Myria se concentre ci-après sur certains instruments de l'UE qui démontrent le lien entre la gestion des migrations et la coopération au développement ainsi que sur la gestion européenne des migrations dans la région du Sahel, afin de mieux comprendre la politique d'externalisation de l'UE. Enfin, l'« accueil dans la région d'origine », une idée souvent défendue dans le but de freiner les flux migratoires vers l'UE, est également évoquée ici.

5.2.1. Lier la coopération au développement à la gestion des migrations

Le sommet de La Valette sur les migrations de 2015 et son plan d'action ainsi que le Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE, officiellement créé, ont, une fois de plus, placé les migrations au cœur des relations entre l'Europe et l'Afrique. Ces développements ont été décisifs pour lier la coopération au développement à la gestion des migrations. L'aide au développement est même devenue conditionnelle. Elle n'est fournie qu'à la condition que le pays tiers concerné coopère à la lutte contre la traite des êtres humains et à la lutte contre la migration irrégulière.

Le « Nouveau cadre pour les partenariats en matière de migration » de 2016 vise à renforcer la coopération avec les pays tiers en vue d'améliorer et de mieux cibler la gestion des migrations. Il suit très explicitement cette logique : « une combinaison d'incitations positives et négatives sera intégrée dans les politiques commerciales et de développement de l'UE afin de récompenser les pays qui souhaitent coopérer efficacement avec l'UE en matière de gestion des migrations et d'en tirer les conséquences pour ceux qui refusent de le faire » [traduction libre].²⁷⁵

Depuis le lancement du **Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique**, les ressources financières ont atteint 4,2 milliards d'euros dont 3,7 milliards proviennent du budget de l'UE et plus particulièrement de la coopération au développement de l'UE à hauteur de 80%. Les aides des États membres sont aussi souvent financées par leur budget de développement. La Belgique a déjà investi 11 millions dans ce fonds²⁷⁶. Les trois régions prioritaires du Fonds fiduciaire de l'UE sont les régions du **Sahel** et du **lac Tchad, la Corne de l'Afrique et l'Afrique du Nord**, principales régions de transit et d'origine des migrants. Les ressources du Fonds sont consacrées à « l'emploi et au développement économique », à la « gestion des migrations » et à la « stabilité et à la gouvernance »²⁷⁷.

L'UE finance également, entre autres, le contrôle et la gestion des frontières au moyen de ressources qui sont en fait destinées à la coopération au développement. Dans certaines résolutions, le

²⁷⁵ Commission européenne, *Communication on the establishment of a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, COM (2016) 385 final, 7.06.2016. 9 en p. 17.

²⁷⁶ Voir Commission européenne, EU Emergency Trust Fund for Africa, https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/trust-fund-financials_en, tableau II (EU pledges) et tableau I (EU Member States pledges), mise à jour 8 avril 2019. En ce qui concerne la Belgique, la majeure partie provenait d'une réserve dans le budget de la « provision spécifique », mais a été incluse dans ce que la Belgique appelle la coopération officielle au développement. Deux millions supplémentaires ne proviennent pas du budget de la coopération au développement, mais du budget des affaires étrangères. En tout état de cause, le Fonds fiduciaire est contrôlé et géré par la DG Coopération au développement et aide humanitaire (DGD) (source 11.11.11.).

²⁷⁷ Commission européenne, *EU Emergency Trust Fund for Africa, factsheet*, décembre 2018, https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/eu_emergency_trust_fund_for_africa_20-12-2018.pdf La gestion des migrations et des frontières couvre l'élaboration de stratégies nationales de gestion des migrations, l'endiguement et la prévention des migrations irrégulières, la lutte contre le trafic et la traite des êtres humains, le retour et la réadmission efficaces, la protection internationale, l'asile et la migration légale.

Parlement européen a souligné que l'objectif premier de la politique de développement de l'UE devait être le développement, la croissance et la lutte contre la pauvreté, et non une coopération accrue avec des pays tiers aux motifs de réadmission de migrants irréguliers, de dissuasion et de prévention des déplacements ou migrations de personnes en direction de l'Europe²⁷⁸. Le Parlement s'est montré préoccupé du budget de l'UE qui met davantage l'accent sur la gestion des migrations, par les fonds fiduciaires et les instruments financiers ad hoc qui pourraient compromettre les principes d'efficacité de l'aide et miner le rôle du Parlement en tant que contrôleur budgétaire. C'est pourquoi il demande une plus grande transparence, des objectifs clairs et mesurables pour ces instruments financiers et une évaluation systématique de l'impact sur le développement des activités menées dans ce contexte²⁷⁹. Fin 2017, Oxfam a publié un rapport qui montrait que le programme du Fonds fiduciaire de l'UE ne disposait pas des « freins et contrepoids » nécessaires pour garantir que les fonds soient utilisés au profit des pays africains. Selon le rapport, l'accent est mis sur les mesures de contrôle des migrations, avec 22% du Fonds alloué à la gestion des migrations d'ici fin 2017, et seulement 3% au développement de voies d'accès sûres et légales. Oxfam et la Cour des comptes européenne ont également soulevé la question du manque de transparence des projets²⁸⁰.

De nombreuses organisations se sont inquiétées de cette « instrumentalisation » et de cette « conditionnalité » de la coopération au développement, qui fait dépendre l'aide de la coopération des pays en matière de réadmission et de retour²⁸¹. Il est question d'abandonner l'objectif d'une politique cohérente de coopération au développement évitant un impact négatif et maximisant l'impact positif de la gestion des migrations sur les ambitions de développement pour lui préférer l'objectif d'une politique cohérente de gestion des migrations. La coopération au développement devrait servir de levier pour encourager une meilleure coopération dans le domaine du retour et de la réadmission²⁸².

Comme les budgets de développement sont réorientés vers les pays d'origine et de transit des migrants et des réfugiés, cela signifie que l'on collabore aussi avec des dictatures et des régimes ne respectant pas les droits humains. Fin janvier 2019, la commission du développement du Parlement européen s'est déclarée préoccupée des garanties pour le respect des droits de l'homme et des droits des migrants dans le cadre du Fonds fiduciaire européen. Se fondant sur les préoccupations de

²⁷⁸ Voir notamment Résolution du Parlement européen du 5 avril 2017 sur la gestion des flux de réfugiés et de migrants: le rôle de l'action extérieure de l'Union (2015/2342(INI)), §59, disponible sur : http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0124_FR.pdf.

²⁷⁹ Ibid., §80-85.

²⁸⁰ Oxfam, *Une urgence pour qui ? Le fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique*, novembre 2017, <https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/bp-emergency-for-whom-eutf-africa-migration-151117-summ-fr.pdf>. La Cour des comptes européenne a également examiné des projets au Niger et en Libye (où la plupart des fonds ont été alloués). Ils ont constaté que les objectifs du Fonds fiduciaire et les critères des propositions de projets n'étaient pas suffisamment spécifiques pour cibler les mesures, que l'impact des mesures ne pouvait pas être suffisamment mesuré (monitoring) et que les besoins n'étaient pas analysés en détails. Ils ont également relevé des lacunes et des retards dans la mise en œuvre (Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 32/2018 : *Le fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique: un instrument souple, mais pas assez ciblé*, 5 décembre 2018, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR18_32/INSR_EUTF_AFRICA_FR.pdf).

²⁸¹ Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement (CONCORD), coherence for migration and security. And what about Development, policy paper 2015, https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2015/04/SpotlightReport_Migration_2015.pdf.

²⁸² Marta Latek, European Parliamentary Research Service, *Growing impact of EU migration policy on development cooperation*, briefing 17 novembre 2017, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2017\)614577](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2017)614577).

la Cour des comptes européenne, notamment quant à l'absence d'impact et de supervision par l'Union de sa mise en œuvre, la Commission s'interroge sur la valeur ajoutée du Fonds fiduciaire européen²⁸³. Ainsi en 2016, il a été allégué que le fonds prévoyait de fournir des fonds au régime soudanais pour former une police des frontières, construire deux camps avec des salles de détention, des caméras, des scanners et des serveurs pour l'enregistrement des réfugiés²⁸⁴. Plus récemment, il a été allégué que le fonds finançait un projet en Érythrée visant à construire une route en recourant au travail forcé²⁸⁵. L'Érythrée, ainsi que la Somalie (également éligible aux projets du Fonds) ne sont pas des pays de transit, mais les pays d'origine de nombreux réfugiés. En Belgique, le niveau de protection des Érythréens est très élevé, à savoir 92 %. Par ailleurs, la moitié des demandeurs somaliens bénéficient d'un statut de protection²⁸⁶. La Commission européenne se félicite également de constater que la coopération dans le cadre du partenariat migratoire avec l'Éthiopie a permis de réduire le nombre d'arrivées irrégulières dans le pays de la Corne de l'Afrique, en particulier d'Érythréens et de Somaliens²⁸⁷. Toutefois, en raison des taux de reconnaissance élevés, il ne peut être conclu que cette politique a des implications importantes pour l'accès à la protection internationale pour ces nationalités.

5.2.2. La région du Sahel

Dans l'idée de limiter la migration de la Libye vers l'UE, il y a également le souci de limiter la migration vers la Libye via les pays de transit, la région du Sahel étant ainsi envisagée. Le programme d'évacuation Libye/Niger a déjà été évoqué (voir 5.1.2.), mais la coopération avec ce pays va plus loin, et d'autres pays plus au sud entrent en ligne de compte dans le but de « contenir » les flux migratoires en direction de la Libye et des pays du nord de l'Afrique. En outre, les migrants sont souvent originaires de nombreux pays de la région du Sahel.

Les partenariats en matière de migration sont conclus avec des pays tiers d'origine et de transit stratégiquement situés et adaptés à la situation de chaque pays, selon qu'il s'agit d'un pays d'origine ou de transit. Quatre des cinq pays considérés comme prioritaires sont des pays de la région du Sahel : **le Niger, le Nigeria, le Sénégal et le Mali**. L'Éthiopie rejoint également la liste des pays prioritaires²⁸⁸. Le dernier rapport de la Commission européenne sur l'état d'avancement des

²⁸³ Parlement européen, *Avis de la commission du développement à l'intention de la commission du contrôle budgétaire concernant la décharge sur l'exécution du budget des huitième, neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement pour l'exercice 2017 (2018/2177(DEC))*, 30 janvier 2019, 2018/2177(DEC) http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/DEVE-AD-631880_FR.pdf?redirect Dix-huit des vingt et un membres de la commission ont voté en faveur de cet avis.

²⁸⁴ Spiegel, *EU to Work with African Despot to Keep Refugees Out*, 13 mai 2016, <https://www.spiegel.de/international/world/eu-to-work-with-despot-in-sudan-to-keep-refugees-out-a-1092328.html>.

²⁸⁵ VPRO, *Europa financiert dwangarbeid in Eritrea*, 29 mars 2019, <https://www.nporadio1.nl/buitenland/15600-europa-financiert-dwangarbeid-in-eritrea> (consulté le 17 avril 2019).

²⁸⁶ Eurostat e CGRA. La moyenne européenne est de 85%, elle est de 92% en Belgique. Pour les Somaliens, elle est respectivement de 51% et 48%. Il est important de signaler que ces chiffres proviennent des premières décisions sur le fond. Dans de nombreux États membres de l'UE (pas en Belgique), le taux de reconnaissance est beaucoup plus élevé après une procédure de recours.

²⁸⁷ Commission européenne, *Fifth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, COM(2017) 471 final, Bruxelles, 6 septembre 2017, p. 6.

²⁸⁸ *Ibid.*; Commission européenne : *Communication on the establishment of a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, op.cit. Il y a également des coopérations avec le Bangladesh, le Pakistan, l'Afghanistan, la Guinée, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, l'Égypte (« malgré un contrôle renforcé aux points d'entrée, l'afflux des migrants et demandeurs d'asile en Égypte continue »), la Tunisie, l'Algérie (pays de transit et pays d'origine, déploiement de 3.000 soldats supplémentaires à ses frontières avec le Niger et le Mali), le Maroc, la Jordanie, le Liban et bien évidemment la Libye.

partenariats montre une fois encore que l'accent est mis sur la gestion des migrations au sens strict du terme : il suit principalement les efforts visant à prévenir la migration irrégulière vers le pays, à combattre la traite des êtres humains, à faciliter le retour volontaire du pays (pour les pays de transit) ou à faciliter le retour dans le pays (pour les pays d'origine). Pour tous ces pays, le Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique apporte un soutien considérable²⁸⁹.

Le Parlement européen s'est également déclaré préoccupé par l'accent mis dans les accords de partenariat sur la gestion des frontières ou le retour volontaire, alors que, selon lui, ces réponses à court terme ne sont que des solutions partielles à une situation extrêmement complexe. C'est pourquoi le Parlement critique l'approche quantitative du nombre de rapatriés dans le « cadre de partenariat » et ces accords en tant que principal objectif de l'UE. Le Parlement regrette également leur manque de transparence et le fait qu'ils aient été élaborés par la Commission et les États membres sans être proposés, débattus ou soutenus par les « représentants élus des citoyens européens ». Il demande la participation du Parlement à l'élaboration des accords et au suivi de leur mise en œuvre²⁹⁰.

Outre la Libye, la « Déclaration de Paris » susmentionnée a également montré que le **Tchad et le Niger** étaient des alliés importants des dirigeants politiques européens pour « endiguer » la migration vers la Libye²⁹¹. Le Niger reçoit la plupart des aides financières du **Fonds fiduciaire de l'UE**. Une enquête du 11.11.11 de 2017 indique que 65 % des fonds au Niger sont alloués à des projets de gestion des migrations²⁹². Au Niger, Frontex a également dépêché un officier de liaison à Niamey²⁹³. Les 2 millions d'euros supplémentaires que la Belgique a décidé d'investir dans le Fonds fiduciaire de l'UE à la fin de l'année dernière seront investis dans le volet Sahel du Fonds fiduciaire.²⁹⁴

Dans la région du Sahel, les missions civiles de la **politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'EUCAP** (EU capacity building missions) **au Niger et au Mali** jouent également un rôle de plus en plus important pour la gestion des frontières et des migrations, notamment pour le renforcement des capacités de gestion frontalière et de lutte contre le trafic des êtres humains. A partir d'un bureau à Agadez d'EUCAP Sahel Niger, des cours de formation sont organisés notamment pour les autorités nigériennes et les flux migratoires irréguliers sont répertoriés. EUCAP Niger, Mali et

²⁸⁹ Commission européenne, *EU Emergency Trust Fund for Africa*, https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/trust-fund-financials_en, mise à jour 8 avril 2019.

²⁹⁰ Voir notamment Résolution du Parlement européen du 5 avril 2017 sur la gestion des flux de réfugiés et de migrants: le rôle de l'action extérieure de l'Union (2015/2342(INI)), P8_TA(2017)0124, §48, 49 en 57.

Disponible sur : http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0124_FR.pdf

²⁹¹ Déclaration conjointe, Paris, 28 août 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-2981_fr.htm. Le président Macron a parlé de « hotspots » dans ces pays, mais il est difficile de savoir de quoi il parlait précisément (<https://euobserver.com/migration/138630>).

²⁹² 11.11.11., *Europees migratiebeleid in Sahel werkt niet*, 29 juni 2017, <https://www.11.be/wereldwijd/item/europees-migratiebeleid-in-sahel-werkt-niet>.

²⁹³ Commission européenne, *Fifth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, 2017, op.cit., p. 4 ou 14.

²⁹⁴ 11.11.11., *België investeert extra 2 miljoen in EU Trust Fund for Africa*, 8 janvier 2019, <https://www.11.be/component/zoo/item/belgie-investeert-extra-2-miljoen-in-eu-trust-fund-for-africa>

Libye se coordonnent également régulièrement²⁹⁵. Ici aussi, il existe des préoccupations sur le lien entre la politique de sécurité et migratoire²⁹⁶.

Enquête sur le terrain au Niger : Rapport critique du Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des migrants

En octobre 2018, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des migrants a publié un rapport critique suite à une visite au Niger (Niamey et Agadez)²⁹⁷.

Le rapporteur est très critique à l'égard du rôle de l'UE et de ses États membres. Selon lui, la politique menée au Niger a été dans un premier temps fortement influencée et pilotée par l'UE et ses États membres pour gérer la migration. Entre autres choses, l'appui à la loi contre la contrebande soulève des questions au sujet du principe 'do not harm'. *In recent years, the situation of migrants in the country has worsened as a result of migration policies and agreements adopted by Niger with other countries, especially the EU, which are resulting in violations of the human rights of migrants through their criminalization, harassment, arbitrary arrest and detention, and forced returns....The international community must be aware of this and increase its support to re-focus Niger's strategy on migration management, making it compliant with its international human rights obligations and strengthening relevant national institutions and capacities to create a well-functioning system of protection for asylum and other needs. In addition, an appropriate institutional framework for managing large movements of migrants is needed, instead of externalising migration management to third parties that escape any accountability.*

Le rapport décrit la migration au Niger, partie intégrante de la réalité économique, sociale et culturelle du pays et qui constitue un phénomène naturel depuis des décennies. Après 2011, le Niger est devenu un pays important de transit vers le Nord et vers la Libye en particulier. Mais depuis 2014, il est aussi de plus en plus un pays de transit pour les migrants qui repartent dans l'autre sens pour fuir la Libye et l'Algérie. Le rapport examine les conséquences de **la loi dite « loi anti-traffic » de 2015**, adoptée sous la pression de l'UE. Cette loi criminalise la facilitation de l'entrée, du séjour et du départ irréguliers des migrants, la fourniture ou la possession de faux documents et le transport de migrants sans documents de voyage ou d'identité valables. Le rapporteur est particulièrement préoccupé par la loi qui autorise également la détention de migrants ayant fait l'objet d'un trafic illicite, sans en préciser les motifs. Selon les données de l'OIM, la migration vers le Nord a en effet fortement diminué depuis l'entrée en vigueur de la loi en 2016 (de 333.891 en 2016 à 43.380 en 2018). Toutefois, ces données ne tiennent pas compte

²⁹⁵ Commission européenne, *Fifth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, op.cit., p. 4 et 6.

²⁹⁶ Voir par ex. FMU Policy Brief, *Why securitizing the Sahel Will Not Stop Migration*, 10 janvier 2018, <https://www.clingendael.org/publication/why-securitising-sahel-will-not-stop-migration> ; ECRE, *Weekly Editorial: Reclaiming security from migration*, 23 mars 2018, <https://www.ecre.org/weekly-editorial-reclaiming-security-from-migration/>. En février 2019, la Cour des comptes européenne (CCE) a déclaré que les programmes des missions au Niger et au Mali n'avaient enregistré « que des progrès limités et lents », que l'on travaillait sur la durabilité sans grand succès, que les indicateurs de performance étaient faibles et qu'aucun suivi adéquat n'était assuré (Cour des comptes européenne, Renforcement des capacités des forces de sécurité intérieure au Niger et au Mali - Des progrès certes, mais lents et limités.. Rapport spécial n° 15, 2018, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/754ee12d-30dd-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-fr>).

²⁹⁷ *Déclaration de fin de mission du Rapporteur Spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des migrants, Felipe González Morales, lors de sa visite au Niger (1-8 octobre 2018), Niamey, 8 octobre 2018, op cit. ; Voir également visite sur le terrain 11.11.11., Europees migratiebeleid in Sahel werkt niet*, op.cit., où des constats similaires sont faits. Cette étude a également conclu que seuls 3 des 14 projets avaient pour objectif de renforcer la résilience locale et de lutter contre la pauvreté. Les fonds de l'EUTF au Niger auraient été consacrés à hauteur de 65% à des projets de gestion des migrations.

des modifications d'itinéraires survenues après les contrôles. En réalité, selon le rapporteur, la loi a conduit de facto à une « interdiction » de toute migration et de tout voyage vers le Nord, ce qui viole le droit à la libre circulation des citoyens de la CEDEAO. Elle a également conduit les migrants à se cacher, ce qui les rend plus vulnérables aux abus et aux violations des droits de l'homme. Le rapporteur décrit des témoignages troublants, notamment de victimes d'abus et d'exploitation sexuels. En outre, le rapporteur conclut que nombre d'entre eux n'avaient pas abandonné leur projet de migration : pour eux, la loi a rendu la migration plus longue et plus coûteuse, en poussant la migration dans la clandestinité et en modifiant ses itinéraires pour les faire passer par le Tchad, le Soudan ou encore la Méditerranée occidentale. En outre, il a relevé d'importantes difficultés dans l'application de la loi, comme un manque de clarté de la loi, son interprétation et son utilisation incorrectes par la police et les juges, l'absence de contrôle, etc. **Aucune distinction ne serait faite entre les victimes et les passeurs.** Le rapport décrit les **expulsions collectives systématiques de migrants d'Algérie vers le Niger qui augmentent chaque année** pour les ressortissants nigériens et non nigériens. Aucun examen individuel n'est effectué lors de l'expulsion. Les ressortissants non nigériens sont largués à 15 km de la frontière avec le Niger et doivent parcourir à pied une longue distance à travers le désert sans aucune assistance. Ils ne peuvent ensuite recevoir une assistance qu'après s'être inscrits au centre de transit de l'OIM pour un programme de retour volontaire. Le rapporteur examine également les programmes de retour volontaire des centres de transit de l'OIM à Agadez et Niamey, en posant principalement des questions sur leur caractère « volontaire », en raison de l'absence d'alternatives et d'évaluation individuelle (voir plus haut)²⁹⁸. Enfin, le rapporteur décrit également **l'absence de protection des mineurs non accompagnés et l'inaccessibilité de la justice**. Cela vaut également pour la population nigérienne, mais les migrants sont souvent victimes d'arrestations arbitraires et d'abus, selon le rapporteur.

En dehors de ce rapport, des préoccupations ont également été exprimées sur le retour forcé du Niger vers la Libye après qu'au moins 132 Soudanais, qui avaient fui la Libye, y ont été renvoyés par les autorités nigériennes en mai 2018²⁹⁹.

5.2.3. Accueil dans la région d'origine

Dans la logique de l'externalisation, les politiques belges et européennes voudraient aussi se concentrer davantage sur « l'accueil dans la région d'origine ». Parfois présenté comme la principale solution à la crise migratoire, il est également suggéré qu'il est préférable pour les réfugiés de surmonter moins de barrières linguistiques et culturelles. Dans son rapport sur l'état d'avancement de l'agenda européen en matière de migration, la Commission européenne déclare que « la protection des réfugiés et des migrants en dehors de l'UE a été l'un des thèmes les plus importants

²⁹⁸ Également dans la « Déclaration de fin de mission », op.cit : *Le fait que le Fonds fiduciaire de l'Union européenne apporte un soutien financier à l'OIM en grande partie pour sensibiliser et renvoyer les migrants dans leur pays d'origine, même lorsque le caractère volontaire est souvent discutable, compromet son approche fondée sur les droits dans la coopération pour le développement.*

²⁹⁹ The New Humanitarian, *Niger sends Sudanese refugees back to Libya*, 10 mai 2018

<https://www.thenewhumanitarian.org/news/2018/05/10/niger-sends-sudanese-refugees-back-libya> ; ECRE, *Libya: evacuations to Niger resumed – returns from Niger begun*, 18 mai 2018, <https://www.ecre.org/libya-evacuations-to-niger-resumed-returns-from-niger-begun/>.

de la politique de l'UE depuis 2015 »³⁰⁰. Les partenariats de migration reflètent également cette priorité : « A court terme, des vies doivent être sauvées en Méditerranée, davantage de personnes doivent retourner dans leur pays d'origine, les migrants et les réfugiés doivent pouvoir rester le plus près possible de chez eux afin d'éviter des périples dangereux »³⁰¹. C'est également l'idée sous-jacente de la Commission européenne dans le « package asile » proposé : « *Les principes de protection dans la région de départ et de réinstallation dans l'Union à partir de là devraient devenir le modèle à l'avenir, et servent au mieux les intérêts et la sécurité des réfugiés* »³⁰².

Dans le cadre de ce Myriadoc, Myria n'est pas en mesure d'aborder tous les aspects pertinents de propositions similaires. Cependant, le Centre fédéral Migration constate que le concept d'accueil dans la région est mis en avant, sans analyse étayée. L'analyse de garanties juridiques ou de questions éthiques risquent d'être contradictoires avec le concept, quid de sa faisabilité pratique ou d'une analyse de la situation socio-économique et politique dans la région ?

De plus, dans ce contexte, Myria se réfère à l'affirmation du HCR (cf. contribution au présent rapport) : la protection dans la région d'origine ne peut jamais être la réponse complète. Étant donné que les pays en développement accueillent déjà 84% des réfugiés, le HCR se demande quel signal l'UE envoie-t-elle si elle n'est pas prête à prendre la responsabilité de personnes ayant besoin de protection ayant atteint son territoire ? Selon le HCR, l'accent mis sur la protection dans la région risque de décourager les efforts des pays de la région pour fournir une protection : pourquoi les États devraient-ils construire leurs mécanismes de protection alors qu'ils savent que les États européens attendent qu'ils le fassent uniquement pour leur renvoyer les demandeurs d'asile en utilisant largement le concept du pays tiers sûr ?

³⁰⁰ Commission européenne, *Rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migrations*, 6 mars 2018, *op.cit.*, p.16 Voir également Politico, *Angela Merkel: EU's Turkey deal a model for North African countries*, 23 août 2016. Chancelière Merkel: *It is safer for them and there are good reasons for them to remain in Turkey, close to their homeland, where the cultural and language barriers are lower.*

<https://www.politico.eu/article/angela-merkel-wants-refugee-migration-deals-with-northern-african-countries-migrants-migration-turkey/> ; N-VA, Tienpuntenplan rond migratie en integratie, 30 mars 2019, voir <https://www.n-va.be/sites/default/files/migratie.pdf> ; Open VLD, De Block wil sterker Europees asielbeleid, 28 mars 2019, <https://www2.openvld.be/de-block-wil-sterker-europees-asielbeleid/> ; SP-A, standpunten Asiel&Migratie, <https://www.s-p-a.be/standpunten/asiel-migratie/>.

³⁰¹ Commission européenne : *Communication on the establishment of a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, *op.cit.*, p. 2 et 6 (traduction libre).

³⁰² Commission européenne, COM (2016) 270 final, Proposition de règlement Dublin IV, Exposé des motifs, 4 mai 2016, p. 2 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270(01)&from=EN)

6. Engagement accru en faveur des voies de migration légale pour les personnes ayant besoin de protection

De nombreux dirigeants politiques de l'UE et des États membres reconnaissent, du moins dans leur discours, la nécessité de canaux de migration légaux pour les personnes ayant besoin de protection. Ce sont également les positions adoptées par l'UE ces dernières années.

Alors que tout le monde crie haut et fort à l'impératif humanitaire de prévenir les décès en mer et de tenir les migrants à l'écart des trafiquants et des passeurs, les opinions divergent cependant largement quant à la manière dont cet objectif peut être atteint et aux moyens à mettre en œuvre.

La lutte contre le trafic d'êtres humains, le renforcement des contrôles aux frontières et, partant, l'endiguement de la migration irrégulière sont régulièrement considérés comme des prérequis pour avoir recours aux voies légales de migration. Ce discours est particulièrement évident dans la déclaration UE-Turquie (voir plus haut) et le cadre de réinstallation proposé par l'UE (*voir plus haut*), ou au niveau national (comme, par exemple, lorsque la réinstallation fut suspendue dès que les demandes spontanées de protection internationale ont augmenté³⁰³). Certains réclament dès lors un système qui ne laisse plus de place aux demandes d'asile spontanées. En d'autres termes, des mécanismes d'accès légal spécifiques aux personnes qui ont besoin de protection doivent remplacer complètement les demandes d'asile spontanées.

D'autres sont d'avis que tant qu'il n'y aura pas de voies d'accès légales, les routes des migrants et des réfugiés ne feront que se déplacer et deviendront plus dangereuses. La création de nouveaux canaux de migration légale est pour eux, au contraire, *une condition* préalable à la rupture du modèle commercial des trafiquants et des passeurs, en se focalisant sur la demande et en limitant ainsi la migration irrégulière. En d'autres termes, il sera impossible de fermer les frontières et de gagner la lutte contre la traite des êtres humains tant qu'il n'y aura pas un nombre significatif de voies d'accès légales pour les personnes en fuite. Il est souvent suggéré que les voies d'accès légales pour les personnes ayant besoin de protection ne peuvent que compléter et non remplacer les demandes d'asile spontanées. Dans un premier temps, l'exclusion des demandes spontanées serait difficile à concilier avec la Convention de Genève et l'acquis communautaire en matière d'asile (code frontières Schengen et Charte de l'UE). Étant donné qu'à l'heure actuelle, 90% des personnes bénéficiant d'une protection internationale sont arrivées dans l'Union de manière irrégulière³⁰⁴, un système de voies d'accès légales ne serait en réalité jamais en mesure d'atteindre ces chiffres.

Deux voies d'accès légales spécifiquement destinées aux personnes ayant besoin de protection sont ci-après examinées: la **réinstallation** et le **visa humanitaire**. Quel est l'état d'avancement de l'élaboration d'un cadre européen pour les deux instruments ? D'autres voies de migration légale également ouvertes aux personnes ayant besoin de protection, comme le regroupement familial, subissent des pressions croissantes³⁰⁵, dont il ne sera pas question ici.

³⁰³ Voir par ex. VRT, *Staatssecretaris Francken zet hervestiging vluchtelingen tijdelijk on hold*, 25 octobre 2019, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2018/10/25/staatssecretaris-francken-zet-hervestiging-vluchtelingen-tijdelijk/>

³⁰⁴ Parlement européen, Visas humanitaires, Résolution du Parlement européen du 11 décembre 2018 contenant des recommandations à la Commission sur les visas humanitaires (2018/2271(INL)).

³⁰⁵ Voir Myria, *La migration en chiffres et en droits 2018, Le droit de vivre en famille sous pression*. Disponible sur : www.Myria.be.

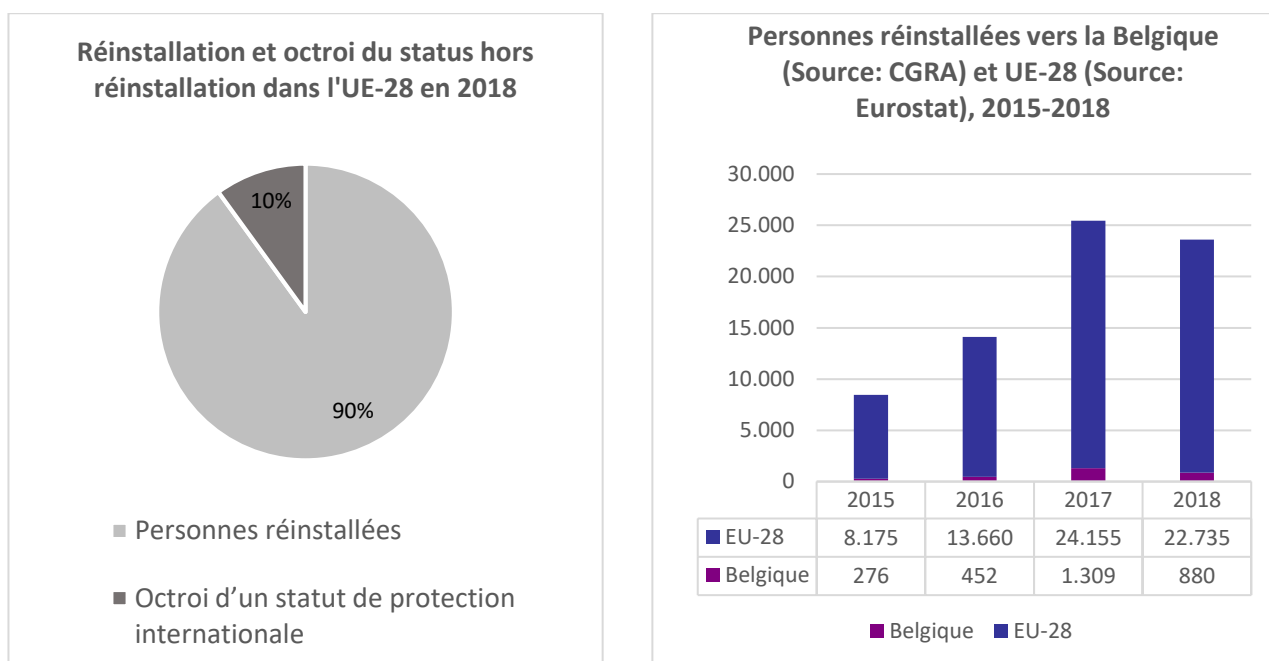
6.1. Réinstallation : augmentation du nombre de réinstallations en Europe, mais il reste encore beaucoup de chemin à parcourir

6.1.1. Chiffres

En chiffres absolus aussi, la réinstallation a connu une progression ces dernières années en Europe et en Belgique. Elle a occupé une place plus importante dans l'agenda (politique). Un programme européen commun de réinstallation est en place depuis 2012 et un financement existe depuis 2013. Depuis cette même année, la Belgique dispose d'un programme structurel de réinstallation.

Entre 2015 et 2018, le nombre de réinstallations a connu une augmentation spectaculaire en Belgique (x5) et en Europe (x3). En 2018, l'augmentation ne s'est pas poursuivie. Un léger fléchissement a été observé.

Toutefois, on peut noter que, compte tenu des nombreuses mesures restrictives prises ces dernières années pour endiguer l'afflux passant par les canaux irréguliers (voir ci-dessus), l'augmentation de 8.000 environ en 2015 à 23.000 environ en 2018 est limitée.

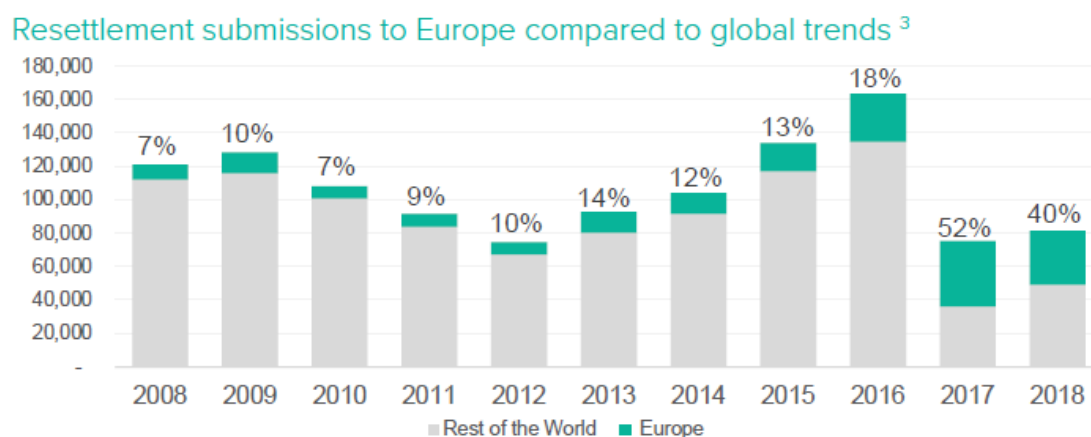


Mondialement, le nombre de réinstallations reste faible au regard des besoins. Il existe un écart énorme et grandissant entre le nombre croissant de réfugiés ayant besoin d'être réinstallés et le nombre décroissant de places mises à disposition par les gouvernements. Selon les projections du HCR sur les besoins de réinstallation pour 2019³⁰⁶, **1,4 million de personnes** dans le monde auraient **besoin d'être réinstallées** cette année, soit une augmentation de 17% par rapport à l'année 2018. Les quelque 80.000 places de réinstallation proposées pour 2018 doivent répondre à ces besoins importants.

³⁰⁶ HCR, Projected Global resettlement Needs in 2019, 1 juin 2018. Disponible sur : https://www.unhcr.org/5b28a7df4?utm_source=NEWS&utm_medium=email&utm_content=The%20Refugee%20Brief%20-%20External%20Subscribers&utm_campaign=HQ_EN_therefugeebrief_external_180625

Si l'on considère le nombre de places de réinstallation offertes (données du HCR), très faible globalement au regard des besoins, on constate une forte baisse en 2017 (en raison de la forte diminution des places dans certains pays, en particulier aux États-Unis). La part des pays européens est passée de 7 % en 2008 à 18 % en 2016, avant de remonter à 40 % en 2018, principalement en raison de la forte baisse globale³⁰⁷.

Nombre de personnes proposées à la réinstallation par le HCR en Europe par rapport au nombre de personnes dans le monde (figure du HCR)



Réinstallations en Belgique 2015-2018

En 2018, 880 réfugiés sont arrivés en Belgique dans le cadre du programme de réinstallation: 802 Syriens du Liban (344), de Turquie (336) et de Jordanie (123); 34 Congolais d'Ouganda et 43 Érythréens et Somaliens du Niger³⁰⁸. Tout comme les années précédentes, les Syriens en étaient les principaux bénéficiaires.

³⁰⁷ HCR, Europe Resettlement, Jan-Dec. 2018, disponible sur <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/68310.pdf>.

³⁰⁸ Source : CGRA.

Tableau : Engagements de réinstallation de la Belgique et réinstallations effectives en 2015-2018
Source : CGRA

ANNÉE	2015	2016	2017	2018 ³⁰⁹
Engagement pris	550	550	1.150	1.150 pour les années 2018 et 2019 850 pour 2019
Cadre de l'UE dans lequel l'engagement a été pris		Cadre de l'UE Conclusions du Conseil juillet 2015	550 Cadre de l'UE Conclusions du Conseil juillet 2015 + 600 dans le cadre de la déclaration UE-Turquie 1 contre 1 et décision spécifique du Conseil 2016/1754	Programme de réinstallation de l'UE "50.000" y compris 600 dans le cadre de la déclaration UE-Turquie 1 contre 1
Nombre de personnes réinstallées	276	452	1.309	880
Nationalités	Syrie (188) RD Congo (88)	Syrie (448) RD Congo (88)	Syrie (1191) RD Congo (118)	Syrie (804) RD Congo (34) Somalie (10) Érythrée (33)

Tableau : Nombre de personnes réinstallées (pour la Belgique, données CGRA), de personnes bénéficiant d'une protection internationale (en première et deuxième instance) et nombre de demandes de protection internationale en 2015-2018, par année. Source : données européennes d'Eurostat, données arrondies, calculs de Myria

	PERSONNES RÉINSTALLÉES		OCTROI DU STATUT DE PROTECTION INTERNATIONALE (HORS RÉINSTALLATIONS)		PREMIÈRES DEMANDES DE PROTECTION INTERNATIONALE (SANS RÉINSTALLATION)	
	BELGIQUE	EU	BELGIQUE	EU	BELGIQUE	EU
2015	276	8.175	10.900	307.110	38.990	1.256.610
2016	452	13.660	15.400	653.845	14.250	1.206.045
2017	1309	24.155	12.895	454.635	14.035	654.610
2018	880	22.735	10.245	211.170	18.130	581.775

Sur l'ensemble des personnes qui se sont vu accorder le statut de protection internationale dans l'UE en 2018, il était question de réinstallation pour 10 % d'entre elles et en Belgique, pour 8% d'entre elles. Le nombre de demandes de protection internationale était, bien entendu, bien plus élevé que le nombre de statuts accordés.

³⁰⁹ Le programme de réinstallation belge a été temporairement suspendu à partir d'octobre 2018 en raison d'un manque de places d'accueil. En avril 2019, il a été annoncé que le programme reprenait et que la Belgique respecterait ses engagements pour 2019. Voir également : <https://www.fedasil.be/fr/actualites/reinstallation/reprise-de-la-reinstallation>.

En chiffres absolus pour 2018, dans l'UE+ (avec les pays associés), le Royaume-Uni, la France, la Suède, l'Allemagne et la Norvège sont en tête en termes de nombre de réinstallations. Il est frappant de constater qu'un pays comme la Norvège, qui compte bien moins d'habitants que la Belgique, a réinstallé presque trois fois plus de personnes en 2018. L'histoire devient bien plus nuancée si l'on compare le nombre de premiers demandeurs d'asile spontanés et le nombre de statuts internationaux accordés hors réinstallation. Il semble que la Norvège reçoive très peu de demandes d'asile spontanées.

La Belgique se classe 8e pour les réinstallations en 2018 (880), mais a également accordé un nombre relativement important de statuts aux demandeurs d'asile spontanés (10.245). La Belgique devance ainsi certains pays qui comptent davantage de réinstallations, comme la Norvège, les Pays-Bas et la Suisse.

La Suède, qui compte un peu moins d'habitants que la Belgique, occupe la troisième pour le nombre de réinstallations (4935). Elle a également accordé plus de statuts de protection aux demandeurs d'asile spontanés que la Belgique en 2018.

Tableau : Nombre de personnes réinstallées en 2018, de personnes bénéficiant d'une protection internationale en 2018 (en première et deuxième instance) et nombre de demandes de protection internationale en 2018 pour l'UE-28 et l'UE + les pays associés (Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse dans les 10 premiers pays européens de réinstallation) Source : Eurostat, données arrondies, calculs Myria

	PERSONNES RÉINSTALLÉES	OCTROI DU STATUT DE PROTECTION INTERNATIONALE (HORS RÉINSTALLATIONS)	PREMIÈRES DEMANDES DE PROTECTION INTERNATIONALE (SANS RÉINSTALLATION)
Royaume-Uni	5.805	15.510	37.290
France	5.565	41.445	111.415
Suède	4.935	12.835	18.075
Allemagne	3.200	66.400*	161.885
Norvège	2.480	1.520	2.530
Pays-Bas	1.225	4.270	20.465
Suisse	1.080	7.510	13.456
Belgique	880	10.245	18.130
Finlande	605	3.360	2.945
Irlande	340	1.040	3.655
EU-28	22.805	211.170	581.775
Total	26.415	220.340	598.645

*Pas de données en 2e instance pour l'Allemagne

6.1.2. La Belgique participe aux cadres européens (et internationaux) de réinstallation

Deux programmes de réinstallation de l'UE ont été approuvés au niveau de l'UE depuis 2015, pour la période 2016-2017 et pour la période 2018-2019. Ces programmes ont été élaborés sur base des engagements volontaires des États membres. En outre, des accords européens sur la réinstallation ont été conclus dans le cadre de la déclaration UE-Turquie (double comptage partiel dans le cadre susmentionné). Plusieurs États membres ont répondu à l'appel du HCR de procéder à des réinstallations du Niger (et de la Libye) dans le cadre d'un mécanisme de transit d'urgence.

Programme de réinstallation de juillet 2017 - Conclusions du Conseil de juillet 2015 visant à réinstaller 22.000 personnes en 2015-2017

Au cours de l'été 2015, la Commission européenne a proposé l'objectif de 20.000 réinstallations sur deux ans (entre le 8 juin 2015 et le 8 décembre 2017) et a présenté une clé de répartition. Finalement, sur base des engagements volontaires des États membres de l'UE et des pays associés, il a été convenu que 22.504 personnes au total seraient réinstallées en deux ans³¹⁰.



La Belgique s'est engagée à 1.100 réinstallations sur deux ans, 550 en 2016 et 550 en 2017.

Programme de réinstallation de 50 000 personnes : recommandation de la Commission européenne d'atteindre 50 000 réinstallations pour la période 2018-2019.

Fin septembre 2017, la Commission européenne a émis une recommandation visant à étendre les voies de migration légale vers l'UE pour les réfugiés³¹¹. Avec les projections du HCR sur les besoins globaux de réinstallation de 1,2 million de personnes dans le monde (à l'époque), la Commission européenne a relevé l'objectif européen de réinstallation à au moins 50.000 réinstallations pour la période 2018-2019³¹². Il s'agit d'une augmentation substantielle, mais qui demeure relative par rapport aux besoins prévus (environ 4 % des besoins totaux). Vingt États membres ont « promis » un peu plus de 50.000 places, avec l'intention d'en créer la moitié pour octobre 2018. La Commission européenne dégage un budget de 500 millions d'euros³¹³. Sur les 50.000 opérations de réinstallation prévues d'ici octobre 2019, un peu plus de 24.000 étaient réalisées début mars 2019³¹⁴.



La Belgique s'est engagée à réinstaller 2.000 personnes d'ici octobre 2019, dont 1.150 en 2018 et 850 en 2019³¹⁵. En octobre 2018, le programme de réinstallation a été temporairement suspendu, mais en avril 2019, il a repris avec l'ambition de respecter l'engagement de 2.000 réinstallations³¹⁶.

³¹⁰ Conseil de l'Union européenne, *Conclusions of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on resettling through multilateral and national schemes 20 000 persons in clear need of international protection*, 11130/15, 22 juillet 2015. Disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180314_resettlement_ensuring_safe_and_legal_access_to_protection_for_refugees_en.pdf. Alors qu'en juillet 2015, le Conseil avait encore l'intention d'autoriser la réinstallation à

partir de toutes les régions de réinstallation prioritaires, parmi lesquelles l'Afrique du Nord, le Moyen-Orient et la Corne de l'Afrique, dans la pratique, on y a principalement recouru pour des Syriens de Turquie, de Jordanie et du Liban.

³¹¹ Commission européenne, Recommandation relative à l'amélioration des voies d'entrée légales pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale, C(2017) 6504, 27 septembre 2017.

³¹² L'échéance initiale de fin octobre 2019 a été reportée à fin 2019.

³¹³ Cela a permis aux États membres de recevoir 10.000 euros par personne réinstallée provenant de régions prioritaires. Les priorités géographiques en matière de réinstallation dans le cadre de ce programme sont la poursuite des efforts depuis la Turquie, la Jordanie et le Liban. La Commission européenne a également souligné la nécessité d'une réinstallation depuis les pays africains situés le long de la route méditerranéenne centrale (Libye, Egypte, Niger, Tchad, Soudan et Ethiopie).

³¹⁴ Commission européenne, Rapport sur l'état d'avancement de l'agenda européen en matière de migration, 6 mars 2019, COM (2019) 126 final.

³¹⁵ HCR, *UNHCR Resettlement Handbook*, Chapter on Belgium, mai 2018, p. 2.

³¹⁶ Fedasil, Reprise de la réinstallation, 19.04.2019. <https://www.fedasil.be/fr/actualites/reinstallation/reprise-de-la-reinstallation>

1 contre 1 (Déclaration UE-Turquie de mars 2016)

La déclaration UE-Turquie de mars 2016 avait introduit le principe dit du 1 contre 1, selon lequel l'UE réinstallerait un Syrien de Turquie en UE pour chaque Syrien (arrivant sur les îles grecques après le 20 mars 2016) retourné en Turquie³¹⁷. Il ressort clairement de l'accord que le nombre maximal de réinstallations serait de 72.000, et les places seront issues, entre autres, d'accords précédents. Elles proviendraient en partie du programme de réinstallation de juillet 2015 mentionné ci-dessus et du programme « 50.000 » ultérieur.

En outre, en septembre 2016, une décision du Conseil³¹⁸ a été adoptée pour réorienter les lieux de réinstallation non attribués³¹⁹, permettant aux États membres de l'UE d'utiliser volontairement ces lieux pour l'admission légale des réfugiés syriens de Turquie. Il pouvait s'agir de réinstallation, y compris du programme 1 contre 1, mais aussi d'autres formes d'admission telles que les admissions humanitaires, le regroupement familial, les études et le travail³²⁰.

Trois ans après la conclusion de l'accord, en mars 2019, un total de 20.292 réfugiés syriens originaires de Turquie auraient été réinstallés en vertu de la déclaration UE-Turquie.³²¹



Pour 2017, la Belgique a promis 600 réinstallations supplémentaires de Syriens originaires de Turquie dans le cadre du programme 1 contre 1, et plus précisément dans le cadre de la décision 2016/1754 du Conseil. Pour 2018, 600 places ont à nouveau été fournies dans le cadre du quota de réinstallation, et 444 pour 2019.

Les réinstallations effectives en Belgique dans le cadre du régime 1 contre 1 concernent 102 personnes originaires de Turquie en 2016, 721 en 2017 et 336 en 2018³²².

En outre, dans le cadre de la décision 2016/1754 du Conseil, la Belgique a indiqué d'autres formes d'« autorisation légale » de Syriens originaires de Turquie au titre de la déclaration UE-Turquie. Mais il ne s'agissait pas nécessairement de visas supplémentaires délivrés. Ce calcul recensait prenait les visas délivrés pour études, raisons familiales ou humanitaires des Syriens de Turquie³²³.

³¹⁷ Dans la pratique, les apatrides ou les personnes d'autres nationalités syriennes sont aussi parfois éligibles Source : CGRA

³¹⁸ Décision (UE) 2016/1754 du Conseil du 29 septembre 2016 modifiant la décision (UE) 2015/1601 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce.

³¹⁹ Dans les décisions initiales de relocalisation, l'État membre bénéficiaire de l'UE n'avait pas encore été identifié pour 54.000 places (sur les 160.000 initialement prévues). Ils avaient la Hongrie en tête, mais la Hongrie n'en voulait pas. Voir Myria, La migration en chiffres et en droits 2016, p. 34.

³²⁰ Commission européenne, *Fifth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*, COM (2017) 204 final, p. 9.

³²¹ Commission européenne, *EU-Turkey Declaration, three years on*, 18 mars 2019. Disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190318_eu-turkey-three-years-on_en.pdf

³²² Source : CGRA

³²³ La Belgique a décidé de pourvoir sa part (1.968 places) de places de réinstallation non allouées en application de la déclaration UE-Turquie avec

- les 600 réinstallations supplémentaires susmentionnées de Syriens de Turquie en 2017
- Environ 1.300 places pour d'autres formes d'admission légale. Il ne s'agissait pas de visas supplémentaires délivrés, mais de visas délivrés pour des raisons d'études, familiales ou humanitaires à des Syriens de Turquie.

Source : OE et CGRA via Myria, réunion de contact asile, septembre 2017, points 41 et 69-70.

Mécanisme de transit d'urgence Libye-Niger. En 2017, le HCR a lancé une évacuation d'urgence des personnes les plus vulnérables de Libye vers le Niger en vue de leur réinstallation. L'UE a soutenu financièrement cette initiative et plusieurs États membres de l'UE se sont engagés à réinstaller les réfugiés. Pour des chiffres plus détaillés, cf. supra.



En 2018, 43 personnes sont arrivées du Niger en Belgique via le mécanisme de transit d'urgence. Il s'agissait de 33 Érythréens et de 10 Somaliens³²⁴.

6.1.3. Proposition d'un cadre européen de réinstallation

Une proposition législative (juillet 2016) pour un **cadre européen de réinstallation** est également en négociation aux pourparlers sur la prochaine phase du régime d'asile européen commun³²⁵. Il s'agirait du premier instrument législatif consacré à la réinstallation. L'intention de la proposition est qu'un cadre permanent remplace les programmes ad hoc. La proposition ne précise ni quotas ni nombre - le cadre serait mis en œuvre sur base d'un plan annuel de l'UE (les États membres décident combien de personnes ils souhaitent réinstaller). Il y aurait des procédures normalisées de réinstallation dans toute l'UE, des règles communes sur les admissions et sur le type de statut à accorder. La proposition permettrait également aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays de bénéficier de la réinstallation.

Certains éléments évoqués précédemment, tels que l'objectif consistant à freiner l'immigration clandestine dans l'UE, sont également pris en compte dans cette proposition. Ils sont liés à la réinstallation. La proposition de la Commission prévoit que le choix des régions et des pays tiers à partir desquels la réinstallation aura lieu tiendra compte, entre autres, de la coopération effective des pays tiers avec l'UE pour les migrations et l'asile : les efforts visant à réduire la migration irrégulière vers l'UE, la coopération pour le retour et la réadmission ainsi que le renforcement des capacités d'accueil et de la protection. La proposition contient également des motifs d'exclusion pour les ressortissants de pays tiers, entrés dans l'UE irrégulièrement ou qui ont tenté de le faire ou y ont séjourné irrégulièrement pendant cinq ans avant la réinstallation.

Le Parlement européen a adopté sa position en octobre 2017, suivi un mois plus tard par le Conseil. La réinstallation doit-elle être maintenue en tant qu'instrument humanitaire ou doit-elle être utilisée comme outil de gestion des migrations ? Ce fut un point important de discussion lors des négociations du trilogue. Le Conseil s'est rallié à la proposition de la Commission. Pour le Parlement européen en revanche, la réinstallation ne devrait pas être utilisée à d'autres fins de politique étrangère et ne devrait pas dépendre de la coopération de pays tiers dans d'autres domaines de la migration. Pour le Parlement européen, la réinstallation doit être un instrument de protection à long terme et de partage des responsabilités. Il stipule que l'UE doit réinstaller au moins 20% des personnes vulnérables ayant des besoins de réinstallation (selon les projections du HCR). En 2017, cela concernait environ 250.000 personnes³²⁶.

³²⁴ Source : CGRA [ARM] 2018.

³²⁵ Commission européenne, Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation et modifiant le règlement (UE) n° 516/2014 du Parlement européen et du Conseil (EU), COM(2016) 468 final, 13 juillet 2016. Disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0468&from=EN>

³²⁶ EPRS, Parlement européen, Briefing : *La législation européenne en marche. Resettlement of refugees: EU Framework*. 13 décembre 2017, disponible sur : [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589859/EPRS_BRI\(2016\)589859_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589859/EPRS_BRI(2016)589859_EN.pdf).

6.2. Visa humanitaire

Dans ce *Myriadoc*, Myria ne fournit pas de vue d'ensemble ou d'étude comparative des différentes initiatives existantes sur les entrées humanitaires ou les visas humanitaires. Cette pratique varie considérablement d'un État membre à l'autre. Chaque État donne une signification différente à ce terme. On ne dispose donc pas de chiffres clairs et comparables. En revanche, l'évolution de la situation au niveau européen est ici examinée.



Suite aux remous suscités par le reportage « Pano » de la VRT du 15 janvier 2019 sur la politique de visa humanitaire de l'ancien secrétaire d'État Theo Francken, Myria a été invitée à l'audition du 29 janvier 2019 devant la Commission parlementaire pour les affaires intérieures, les affaires générales et les services publics, afin de présenter son analyse sur les visas humanitaires. Dans la note d'accompagnement, la pratique belge en matière de visas humanitaires est analysée (chiffres récents, différents types de visas humanitaires, réserves critiques et recommandations)³²⁷.

6.2.1. Manque d'enthousiasme pour un cadre juridique européen pour les visas humanitaires

Outre le visa uniforme, le code des visas prévoit également la possibilité de délivrer un visa à validité territoriale limitée, délivré exceptionnellement *lorsqu'un État membre estime nécessaire, pour des raisons humanitaires, pour des motifs d'intérêt national ou pour honorer des obligations internationales : (...) de déroger au principe du respect des conditions d'entrée prévues à l'article 5, paragraphe 1, points a), c), d) et e), du code frontières Schengen*³²⁸. Toutefois, dans l'affaire susmentionnée, la Cour de justice a décidé que les États membres ne peuvent être tenus d'accorder un visa humanitaire en vertu de cet article et du droit communautaire, mais restent libres de le faire en vertu de leur droit national. Comme il n'était pas contesté que la famille syrienne avait l'intention de demander l'asile et donc de demander un permis de séjour valable pour plus de 90 jours, la Cour a estimé que les demandes de visa ne relevaient pas du code des visas (court séjour), même si elles avaient été officiellement présentées sur la base de l'article 25 dudit code³²⁹. La Cour rappelle que le législateur de l'Union européenne n'a pas encore adopté de mesures sur les visas humanitaires de long séjour pour les ressortissants de pays tiers et que, par conséquent, dans l'état actuel du droit communautaire, la situation est régie uniquement par le droit national³³⁰.

Le Parlement européen a longtemps voulu combler le vide juridique dans le droit communautaire, mais il n'a pas le droit de soumettre des propositions législatives ; la Commission européenne est seule à disposer de ce droit d'initiative. Avant même cet arrêt, il existait une forte polarisation entre le Parlement européen qui souhaitait clarifier le régime des visas humanitaires sur base des

³²⁷ Myria, Note de Myria pour la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, Visas humanitaires: vers une politique encadrée et transparente, Audition du 29 janvier 2019 <https://www.myria.be/files/Myria-Note-pour-la-Commission-parlementaire-290119.pdf>.

³²⁸ Article 25, paragraphe 1 a), i) Code des visas. Un visa à validité territoriale limitée est valable pour le territoire de l'État membre de délivrance.

³²⁹ CJUE (GC) 7 mars 2017, C-638/16 PPU, *X et X c. l'État belge*, §§ 42-43. Selon certains, la CJUE n'a pas pris en considération que l'article 25 concerne juste une exception aux dispositions du code des visa qui prévoient un visa à courte durée. Certains de ces auteurs, ainsi que l'avocat général, font valoir que les motifs de la demande ne sont pas pertinents pour l'application du code des visas. Selon eux, les motifs ne sont pertinents que pour la décision de rejeter ou de refuser le visa en vertu du code des visas.

³³⁰ *Ibid.*, §§44-45

dispositions existantes du code des visas³³¹, et la Commission européenne et le Conseil qui n'y sont pas favorables. Depuis l'arrêt de la Cour, l'idée est dans une impasse totale.

Le 11 décembre 2018, le Parlement européen a chargé la Commission de présenter une proposition de cadre et de procédure pour la délivrance de visas humanitaires européens au plus tard le 31 mars 2019 ; non plus dans le code des visas, mais dans le cadre d'un règlement distinct. Le Parlement européen plaide pour un visa humanitaire permettant au demandeur d'accéder au territoire européen - en particulier à l'État membre qui délivre le visa - dans le seul but de présenter une demande de protection internationale³³². Le 1er avril 2019, la Commission européenne a répondu que la proposition de règlement établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation sert le même objectif que l'élaboration d'un visa humanitaire européen. La Commission suggère donc que, lors de l'évaluation de l'application du cadre européen de réinstallation, une attention particulière soit accordée à la question de savoir si des mesures supplémentaires d'accès au territoire de l'UE sont nécessaires pour les personnes ayant besoin de protection, et quelles formes elles devraient prendre³³³.

6.2.2. Après la CJUE, Cour européenne des droits de l'homme doit aborder la question des visas humanitaires

Le 29 avril 2019, la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg a examiné une affaire importante de visa humanitaire belge. Le verdict est attendu dans les mois à venir.

Il s'agit du suivi de deux cas de visas humanitaires qui ont suscité beaucoup de remous et d'attention dans les médias en 2016. Deux familles syriennes d'Alep ont demandé un visa humanitaire de court séjour (Schengen) à l'ambassade de Belgique au Liban pour venir en Belgique et y demander l'asile. L'ancien secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration, Théo Francken, a toujours refusé de leur délivrer un visa, même après que le juge l'y a obligé dans le premier cas, avec imposition d'une astreinte. Le *Myriadoc* « Visas humanitaires » de 2017³³⁴ analyse les différents arrêts du Conseil du contentieux des étrangers et les arrêts de la Cour d'appel en la matière. Cette affaire a été portée devant la Cour européenne des droits de l'homme. Onze États membres interviendraient pour soutenir l'État belge. La Grande Chambre de la Cour devra d'abord décider si la Belgique devait respecter les dispositions de la CEDH puisque les requérants ne se trouvaient pas sur le territoire belge (article 1 de la CEDH). Dans l'affirmative, la question se posera de savoir si la Belgique, en refusant le visa, a violé l'interdiction absolue des traitements inhumains prévue à l'article 3 de la CEDH. En d'autres termes,

³³¹ Parlement européen, *Code des visas, Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Code des visas de l'Union* (COM(2014)0164) L'amendement 95 prévoit la possibilité pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale d'introduire une demande de visa humanitaire à l'ambassade.; voir également Parlement européen (Policy Department for citizen's rights and constitutional affairs), *Towards an EU humanitarian visa scheme?*, June 2016; Parlement européen *Resolution on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration*, 12 avril 2016, <http://www.europarl.europa.eu/>.

³³² Cette initiative législative a été soutenue par 429 parlementaires, avec 194 voix contre et 41 abstentions. <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20181205IPR20933/des-visas-humanitaires-pour-eviter-la-mort-de-refugies-et-mieux-gerer-leurs-flux> ;

Résolution du Parlement européen du 11 décembre 2018 contenant des recommandations à la Commission sur les visas humanitaires (2018/2271(INL)). http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/DEVE-AD-631880_FR.pdf?redirect

³³³ Il s'est avéré politiquement irréalisable pour la Commission de créer un droit subjectif de demander et d'obtenir un accès. En outre, le régime d'asile européen commun s'applique aux demandes de protection internationale présentées sur le territoire des États membres, et non en dehors de celui-ci à la représentation diplomatique, ajoute la Commission européenne. Disponible sur : Réponse de la Commission au texte adopté en séance plénière [SP\(2019\)149 01/04/2019 https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=&reference=2017/2270%28INL%29](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=&reference=2017/2270%28INL%29)

³³⁴ Myria, *Myriadoc 4, Visas humanitaires*, op.cit., p. 60-61

il s'agit de savoir si l'article 3 de la CEDH peut créer une obligation positive pour l'État lié par la convention d'accorder un visa. Dans une telle situation, un risque réel d'exposition à des traitements interdits par l'article 3 est-il imputable à l'État belge ? En outre, la question sera également tranchée de savoir si le droit à un procès équitable et à un recours effectif consacré par les articles 6 et 13 de la CEDH a été violé par le non-respect par la Belgique des décisions judiciaires qui l'ont contrainte à délivrer le visa.

L'affaire de l'autre famille syrienne avait déjà donné lieu à une question préjudicielle à la Cour de justice européenne en 2016³³⁵. Nous avons déjà traité cet arrêt ci-dessus. En résumé, la Cour de justice a décidé que le droit communautaire (tel qu'il existe aujourd'hui), et donc les garanties de la Charte, y compris le droit d'asile, ne s'applique pas à la demande de visa. Cela ne répondait pas à la question fondamentale, à savoir si les États membres pouvaient être obligés de délivrer un visa à l'idée que son refus pût entraîner un risque de traitement inhumain ou dégradant³³⁶. Le renvoi de l'affaire devant la Cour européenne des droits de l'homme pourrait à présent changer la donne.

³³⁵ Pour une analyse approfondie de l'arrêt rendu par la Cour en mars 2017, voir *Myriadoc 4, Visas humanitaires*, op. cit. 62-63

³³⁶ CJUE (GC) 7 mars 2017, C-638/16 PPU, *X et X c. État belge*.

Accès à la protection internationale à la frontière belge et introduction temporaire de quotas sur le territoire belge



Myria examine ci-après de plus près s'il existe des garanties suffisantes pour assurer l'accès à la protection internationale à la frontière belge. En outre, pour les demandes de protection sur le territoire, des quotas ont brièvement été introduits l'année dernière afin de limiter quotidiennement le nombre de demandes. Cette pratique a été condamnée par le Conseil d'État. Ces deux points sont examinés ici. Il convient d'observer qu'il existe d'autres pratiques susceptibles d'entraver l'accès à la procédure de protection internationale comme par exemple les campagnes belges de déchéance du droit d'asile, l'application stricte du règlement Dublin III, le manque d'informations concernant les « migrants en transit »³³⁷ ou encore les délais d'attente longs pour le premier entretien à l'OE (suite à l'introduction d'une demande de protection internationale, en particulier après une enquête Dublin³³⁸).

1. Les quotas de demandes d'asile à l'OE : une pratique contraire aux droits fondamentaux

À partir du 22 novembre 2018, suite à l'augmentation significative du nombre de demandes, l'OE a limité la présentation des demandes d'asile de 50 à 60 par jour. Cette mesure a été appliquée sur instruction orale du Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration. Ce dernier a confirmé la mesure le 29 novembre sur les réseaux sociaux et ensuite au parlement. La priorité était donnée aux personnes vulnérables : les familles avec enfants, les MENA, les personnes malades ou handicapées. De nombreux demandeurs d'asile se présentant pour la première fois à l'OE n'ont reçu aucun document. Il leur était simplement demandé de revenir un autre jour. Certains se sont présentés plusieurs jours d'affilée sans pouvoir présenter leur demande. Ces personnes n'avaient donc pas accès à l'accueil de Fedasil et certaines se sont retrouvées à la rue.

La limitation du nombre journalier de demandes d'asile par l'OE avait déjà été observée en 2015 et 2016. Myria avait alors constaté qu'aucune base juridique ne permettait cette pratique. En outre, tant en 2015 qu'en 2018, aucune décision de quotas en bonne et due forme (arrêté royal ou ministériel, circulaire publiée) n'a jamais été prise. Ces quotas n'ont, par ailleurs, pas formellement été approuvés - ni par le gouvernement ni par le parlement.

Ce manquement n'a pas empêché le Conseil d'État de suspendre cette mesure le 20 décembre 2018. Elle privait, en effet, de nombreux demandeurs d'asile de leurs droits. Le Conseil d'État rappelle que le droit de demander l'asile est un droit fondamental. Il note que, selon l'article 7 de la directive procédure, les États membres doivent faire en sorte que toute personne majeure ou

³³⁷ Voir pour plus d'informations : par ex. la Plateforme citoyenne de soutien aux réfugiés.

Caritas International, CIRÉ, Nansen vzw et Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Migranten op doortocht in België, Aanbevelingen voor een meer menselijke aanpak, Bruxelles, janvier 2019, https://www.vluchtelingenwerk.be/sites/default/files/jan2019_migranten_op_doortocht_in_belgie_0.pdf ; Orbit vzw, Federale Dienst Vreemdelingenzaken communiceert op zelfde niveau als 'foute N-VA campagne', <http://www.orbitvzw.be/wp-content/uploads/2018/12/ORBITPersbericht06122018communicatieDVZdefvoorzendingsite.pdf>, Bruxelles, 6 décembre 2018.

³³⁸ Voir par exemple Myria, PV de la réunion de contact du 22 mai 2019, https://www.myria.be/files/20190522_PV_r%C3%A9union_contact.pdf. En mai 2019, il s'agissait souvent de trois mois pour des demandes ordinaires et de 4 mois pour des demandeurs de protection internationale où la Belgique est désignée comme État-membre responsable (après enquête Dublin): <https://www.lachambre.be/doc/CCRI/pdf/54/ic1062.pdf>.

mineure d'âge « ait le droit de présenter une demande de protection internationale en son nom ». Il relève que la loi elle-même impose aux étrangers entrés irrégulièrement en Belgique de déposer leur demande dans les 8 jours ouvrables. Selon la défense de l'État belge, le droit au recours effectif n'était pas mis à mal : il ne s'agissait non pas d'un refus pur et simple de présenter une demande mais d'un report pour les besoins du service. Le Conseil d'État rejette clairement cet argument : la fixation d'un tel quota « a pour effet de rendre exagérément difficile l'accès effectif à la procédure » d'asile pour des étrangers désireux de présenter une demande. Ceci suffit à considérer, à première vue dans le cadre d'une procédure accélérée en suspension, que ce droit fondamental n'est pas respecté.

2. Accès effectif à la protection internationale à la frontière belge : quelles garanties vis-à-vis des personnes en besoin de protection ?

Comme clairement indiqué ci-dessus, l'équilibre entre l'accès à la protection internationale d'une part et les contrôles aux frontières d'autre part est une question complexe. Ils peuvent parfois entrer en contradiction. En effet, les États membres de l'UE doivent refuser l'accès des personnes au territoire si les conditions énoncées dans le droit de l'UE, tel que le code frontières Schengen³³⁹, ne sont pas remplies. Parallèlement, les États membres doivent donner accès à la procédure de protection internationale à toute personne qui en fait la demande, conformément à la Charte européenne des droits fondamentaux et aux conventions internationales.

Il faut donc veiller à ce que la mise en œuvre des contrôles aux frontières soit organisée de manière à ce que les deux objectifs soient harmonisés.

Il n'existe pas de pratiques de « push back »³⁴⁰ aux frontières de la Belgique documentées. Cependant il existe des indices d'obstacles à l'accès à la protection internationale.

Après un encadré sur certains chiffres, Myria met en perspective la pratique de la procédure de protection internationale à la frontière expliquée par la police de Zaventem³⁴¹, pratique qui soulève des questions en lien avec les droits fondamentaux. La procédure dans les centres fermés³⁴² n'est pas évoquée ici. Cette partie du *Myriadoc* a été rédigée en collaboration avec NANSSEN³⁴³.

³³⁹ Voir notamment Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (texte codifié), dernière version consolidée du 7 avril 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1550670638691&uri=CELEX:02016R0399-20170407>. Ci-après Code frontières Schengen.

³⁴⁰ Défini ici comme la pratique de renvoyer des personnes dans un pays tiers sans leur offrir la possibilité, avant ce renvoi, de demander une protection internationale.

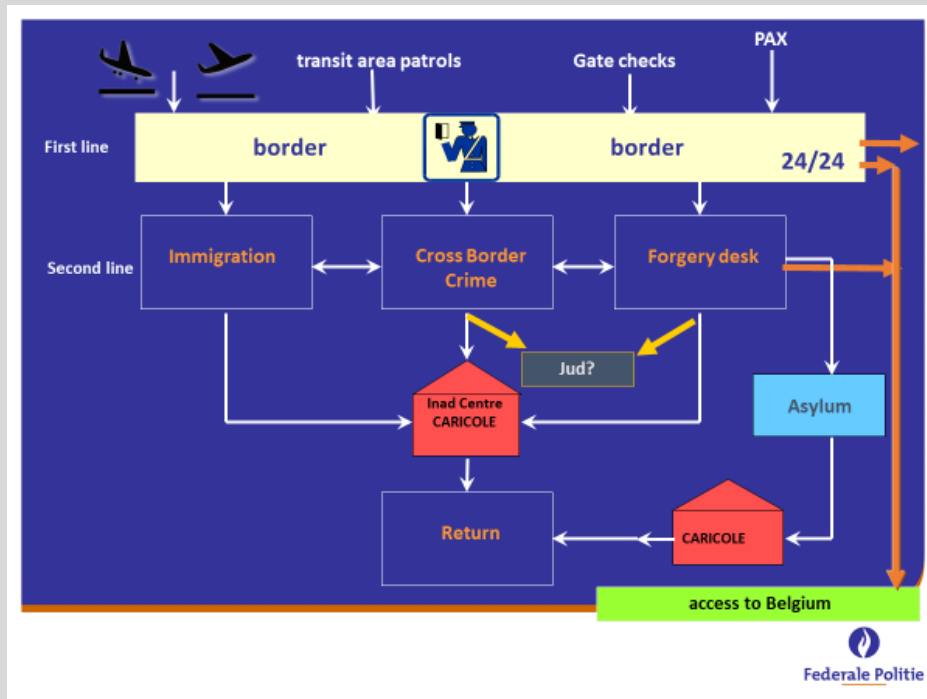
³⁴¹ Les informations sur la procédure à la frontière ont été récoltées auprès de la police fédérale de Zaventem, LPA BRU NAT, lors d'un entretien réalisé le 27 février 2019. La police fédérale de Gosselies, LPA Gosselies a également confirmé que la procédure était similaire avec quelques différences dans la répartition des tâches entre les services.

³⁴² La loi qualifie les lieux de détention situés à la frontière de zone d'extra-territorialité. Il en résulte que l'étranger est considéré comme n'ayant pas encore eu accès au territoire, ce qui a des conséquences importantes, notamment, sur son régime de détention. La personne qui introduit une demande de protection internationale à la frontière ne pourra donc pas accéder au territoire et sera dans l'attente soit d'un refoulement (si refus de sa demande) soit d'un accès au territoire (si elle se voit octroyer le statut de réfugié ou de protection subsidiaire). Leurs seuls contacts seront les garde-frontières, le personnel du centre fermé et d'éventuels visiteurs.

³⁴³ NANSSEN est un centre d'expertise indépendant sur la protection internationale. Cette expertise est renforcée par une approche interdisciplinaire. NANSSEN est aussi partenaire national du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR). Pour en savoir plus : www.nanssen-refugee.be.

2.1. Quelques chiffres et fonctionnement des services de la police fédérale à la frontière

Schéma services de contrôle à l'aéroport de Zaventem



Chiffres

CHIFFRES AÉROPORT*	2014	2015	2016**	2017	2018
Nombre de passagers à Zaventem	21,9 millions	23,5 millions	21,8 millions	24,8 millions	25,7 millions
Contrôles hors Schengen	8,87 millions	9 millions	8,54 millions	8,6 millions	9,6 millions
Contrôles 2^{ème} ligne	24.456	25.924	24.617	31.343	33.030
Enquêtes supplémentaires	6.003	5.538	4.917	5.627	5.942
INAD	1.776	1.690	1.547	2.248	2.233

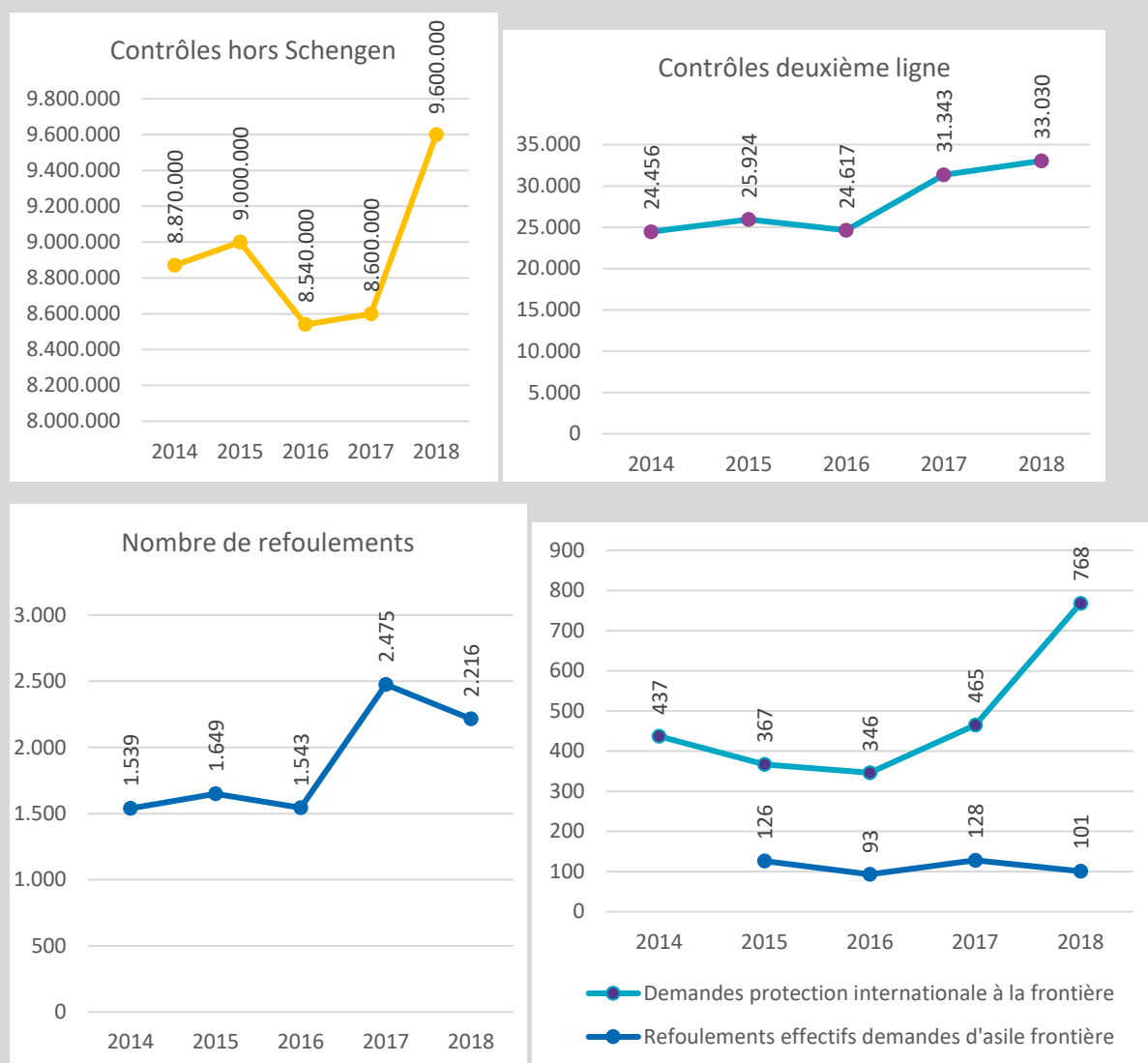
* Chiffres communiqués par la police de Zaventem et concernant uniquement l'aéroport de Zaventem

** Des nouvelles mesures ont été introduite dans le Code Schengen en avril 2016

CHIFFRES OE ***	2014	2015	2016**	2017	2018
Demandes d'asile frontière	437	367	346	465	768
Refolements effectifs demandes d'asile frontière	x	126	93	128	101
Refolements	1.539	1.649	1.543	2.475	2.216

*** Chiffres communiqués par l'OE et concernant l'ensemble des postes frontières de la Belgique

Évolutions



En 2018, 25,7 millions de passagers sont arrivés à l'aéroport de Zaventem. Sur ce nombre, environ 16 millions de passagers étaient des personnes qui franchissaient des frontières intérieures Schengen et 9,6 millions des personnes qui franchissaient des frontières hors Schengen. Ce dernier chiffre constitue le nombre de contrôles effectués en première ligne.

En deuxième ligne, ce sont 33.030 personnes qui ont été contrôlées. Ensuite, 5.942 personnes ont fait l'objet d'une enquête supplémentaire sur les conditions d'entrée et d'accès au territoire. Enfin, après vérification et intervention de l'OE, 2.233 personnes ont été déclarées INAD³⁴⁴ et 663 demandes de protection internationale ont été introduites. Les autres 3.046 personnes ont eu accès au territoire. La police explique que le nombre de demandes de protection légèrement plus élevé en 2018 par rapport aux années précédentes est dû aux demandes des Palestiniens.

En 2018, 663 personnes ont donc demandé la protection internationale en arrivant à l'aéroport de Zaventem sur 25,7 millions de passagers arrivés. Sur tous les postes frontières, il y a eu 768 demandes de protection internationale. En 2018 toujours, la Belgique a enregistré 23.443 demandes de protection internationale sur le territoire. Les demandes de protection internationale à la

³⁴⁴ Inadmissible, c'est-à-dire que la personne n'est pas autorisée à entrer sur le territoire.

frontière ne représentent donc qu'environ 3,3% du total des demandes dans le pays. Ce chiffre est très bas comparé à d'autres pays européens. À titre de comparaison, ce pourcentage est de 55,9% en Grèce, 29,6% en Bulgarie, 100% en Hongrie, 36,6% en Pologne, 18,8 en Angleterre et 10,4% en Suisse³⁴⁵.

Les refoulements effectifs depuis la Belgique, malgré une baisse entre 2017 et 2018 (-10%), ont fortement augmenté depuis 2017 par rapport aux années précédentes. Par contre, la proportion de refoulements effectifs de personnes ayant demandé une protection internationale a significativement baissé (voir les deux derniers graphiques).

Fonctionnement

Avec les modifications introduites dans le Code frontière Schengen³⁴⁶ en avril 2016, la manière de contrôler à la frontière a changé pour les ressortissants européens de sorte que, depuis lors, des contrôles similaires sont également effectués pour les ressortissants européens franchissant les frontières extérieures par rapport aux ressortissants de pays tiers". Pour les ressortissants européens, avant avril 2016, le contrôle systématique aux frontières consistait à vérifier les pièces d'identité (authenticité et ressemblance avec la photo), sans obligation de les vérifier dans les bases de données européennes³⁴⁷. Depuis avril 2016, il est prévu que toutes les personnes franchissant la frontière extérieure, donc aussi les Européens, fassent l'objet d'un contrôle systématique dans ces bases de données. En pratique, cela veut dire que les garde-frontières doivent en principe vérifier chaque passager, son numéro de document d'identité et ses éventuelles traces dans chacune des bases de données européennes et ce quel que soit l'âge de la personne aussi bien pour les ressortissants de pays tiers que européens. Comme dans le graphique ci-dessus, ces changements ont entraîné une augmentation dans le nombre de personnes et documents interceptés.

Selon le Code frontières Schengen, le contrôle aux frontières comporte notamment « la vérification des points de départ et d'arrivée du ressortissant du pays tiers concerné ainsi que de l'objet du séjour envisagé et, si nécessaire, la vérification des documents justificatifs correspondants »³⁴⁸. Si l'objet du séjour doit toujours être vérifié, les documents justificatifs ne sont vérifiés que lorsque la police le juge « nécessaire ». Comme toute mesure prise dans ce cadre, cette vérification n'est acceptable que si elle respecte le principe de proportionnalité³⁴⁹. En outre, les garde-frontières procèdent aux vérifications vis-à-vis des personnes sans discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle³⁵⁰.

Comme indiqué sur le schéma, les services de première ligne concernent tous les passages par les garde-frontières ou les portes automatiques. Dès le moment où la personne est sujette à une « vérification de deuxième ligne », elle est accompagnée dans un lieu spécial à l'écart de celui où toutes les personnes sont soumises à des vérifications. Dans ce cas, la police a l'obligation de fournir

³⁴⁵ Aida, *Access to protection in Europe: Borders and entry into the territory*, ECRE, 30 juin 2018, p.25. Ces pourcentages concernent les chiffres pour les six premiers mois de l'année. Dans ce rapport, la Belgique a un pourcentage de 3,1%.

³⁴⁶ Code frontières Schengen, *Op.cit.*, plus spécifiquement ici l'article 8.2 qui prévoit un contrôle systématique des bases de données européennes.

³⁴⁷ Il s'agit des bases de données telles que le SIS II (Système d'Information Schengen), le VIS (système d'information Visa), la BNG (Banque de données Nationale Générale) et la banque de données INTERPOL.

³⁴⁸ Code Frontières Schengen, art. 8 §3 a), iv.

³⁴⁹ Code Frontières Schengen, art. 7 § 1, al.

³⁵⁰ Code Frontières Schengen, art. 7 §2.

des informations par écrit à la personne concernée³⁵¹. Il faut noter que cette obligation de fournir des informations est générale et systématique. Elle doit se faire d'initiative par le garde-frontière et pas uniquement si la personne en fait la demande.

Si la personne est reçue par les services de deuxième ligne, en fonction de la problématique révélée, elle sera reçue par l'un de ses services : immigration ou faux documents ou crime transfrontalier.

Les contrôles de deuxième ligne sont normalement courts sauf si une décision de l'OE ou du service de tutelle, dans le cas de mineur présumé, est nécessaire. Dans ce cas, surtout le soir ou le weekend, le délai peut être plus long avec un maximum de 24h³⁵².

Que ce soit les services de première ou deuxième ligne, le personnel fait partie de la police fédérale.

La police nous indique que les nouveaux contrôles, tels que mentionnés ci-dessus, prévus par les modifications du code frontières Schengen ont probablement contribué à l'augmentation du nombre de refoulement constatés ces deux dernières années. Un autre facteur pourrait également être le fait que les ressortissants de certains pays n'ont plus d'obligation de visa³⁵³ entraînant un contrôle plus approfondi sur les motifs du séjour.

Enfin, malgré le nombre plus important de contrôles, le personnel n'a pas été augmenté, ce qui, selon la police, a un impact négatif sur leur qualité. L'augmentation de contrôles et le manque de temps des services mettent le personnel sous pression. Partant de ce constat, Myria se pose la question de savoir si la police a encore réellement la possibilité de respecter les différents droits prévus tels que le droit à l'information.

2.2. La procédure d'asile à la frontière : les différentes étapes et questions qui se posent en lien avec certains droits fondamentaux

La loi sur les étrangers³⁵⁴ prévoit que l'étranger qui tente d'entrer en Belgique sans autorisation mais qui souhaite obtenir une protection internationale doit présenter sa demande sans délai auprès des autorités chargées des contrôles aux frontières, au moment où celles-ci lui demandent des précisions sur son séjour en Belgique. Dans ce cas, la personne entre dans le champ d'application des directives accueil et procédure³⁵⁵. La loi belge prévoit une procédure d'asile spécifique à la frontière³⁵⁶. En effet, pour les personnes à la frontière, la procédure sera traitée en priorité, le CGRA

³⁵¹ Code Frontières Schengen, art.8 §5 :

« 5. Sans préjudice du deuxième alinéa, les ressortissants de pays tiers qui font l'objet d'une vérification approfondie de deuxième ligne reçoivent des informations communiquées par écrit dans une langue qu'ils comprennent ou dont on peut raisonnablement supposer qu'ils la comprennent, ou communiquées d'une autre manière efficace, sur l'objectif de cette vérification et la procédure à suivre.

Ces informations sont disponibles dans toutes les langues officielles des institutions de l'Union et dans la ou les langues du pays ou des pays limitrophes de l'État membre concerné ; il y est indiqué que le ressortissant de pays tiers peut demander le nom ou le numéro de matricule des garde-frontières effectuant la vérification approfondie de deuxième ligne ainsi que le nom du point de passage frontalier et la date du franchissement de la frontière ».

³⁵² Pour plus de détails sur l'arrestation administrative voir notamment Myria, *Myriadoc 5 Détention, retour et éloignement*, novembre 2017, p.54

³⁵³ Notamment l'Albanie, l'Ukraine et le Venezuela.

³⁵⁴ Art.50 de la loi sur les étrangers.

³⁵⁵ Directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), *J.O.U.E.*, L.180/96 ci-après directive accueil et directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), *J.O.U.E.*, L 180/60, ci-après directive procédure.

³⁵⁶ Voir l'article 57/6/4 de la loi sur les étrangers.

devant se prononcer dans un délai de quatre semaines maximum, jours calendrier. Le délai de recours contre une décision au fond est également raccourci à dix jours calendrier.

En théorie, chaque décision de refus d'accès au territoire et de maintien dans un centre fermé est motivée de façon individuelle. En pratique cependant, en Belgique, les demandeurs de protection internationale à la frontière sont systématiquement détenus au centre de transit Caricole. Pourtant plusieurs instruments internationaux balisent la détention de demandeurs de protection internationale comme la CEDH (article 5) et la jurisprudence de la Cour eur. D.H.³⁵⁷. D'autres instruments précisent ces balises, comme la directive accueil (article 8 - conditions strictes de détention), la directive procédure (article 43 - détention maximum) ainsi que le PIDCP (article 9). Ces textes vont à l'encontre de la détention systématique des demandeurs d'asile à la frontière. La détention ne devrait intervenir qu'en dernier ressort, des alternatives devraient être prévues en droit national et la détention devrait poursuivre un but légitime sur base des principes de nécessité, proportionnalité et subsidiarité. Elle devrait également être la plus brève possible³⁵⁸.

Conclusions et exemples concrets dégagés par NANSEN pour les demandeurs d'asile à la frontière

Sur la base d'entretiens menés en 2018 avec les demandeurs de protection internationale à la frontière, NANSEN a constaté que:

- dans la plupart des cas, à l'aéroport, il n'est pas fait appel aux services d'un interprète au moment de la demande d'asile ;
- les demandeurs de protection internationale ont affirmé avoir signé des documents sans comprendre ce qu'ils ont signé ;
- les demandeurs de protection internationale ne comprennent pas toujours qu'ils seront transférés dans un centre fermé ;
- dans la plupart des cas, ils ont immédiatement demandé la protection internationale au garde-frontière (et donc avant d'être arrivés au centre de transit de Caricole où ils reçoivent normalement les informations) ;

Extraits des entretiens :

Ces extraits montrent notamment que les langues nationales ne sont pas toujours une langue que le demandeur de protection internationale « comprend ou dont on peut raisonnablement supposer qu'il la comprend » ; ce qui contribue à mettre en péril l'effectivité de leur droit à l'information.

Quelle décision vous a été communiquée ?

« Le document était en néerlandais. Je ne pouvais pas le lire. J'ai demandé ce que c'était et ils n'ont pas répondu, ils m'ont dit de ne pas m'inquiéter. "Ne vous inquiétez pas, c'est la procédure". »³⁵⁹

³⁵⁷ Voir notamment Cour. Eur. D.H., 29 janvier 2008, arrêt 13229/03, *Saadi c. Verenigd Koninkrijk*, Cour. Eur. D.H., 2 octobre 2008, arrêt 34082/02, *Rusu c. Oostenrijk*, Cour. Eur. D.H., 4 avril 2017, arrêt 39061/11, *Thimothawes c. Belgique*

³⁵⁸ Pour plus de détails, voir NANSEN Note – 2018/01, *Demandeurs d'asile frontière : procédure à la frontière et détention*, disponible sur <https://nansen-refugee.be/2018/04/22/note-1-asile-frontiere-detention/>

³⁵⁹ Les documents sont toujours délivrés dans l'une des langues nationales.

Avez-vous compris que cette décision vous mènerait au centre fermé ?

« Je pensais que la police avait dit que je serais emmenée dans un "camp". Je ne pense pas qu'ils aient dit que c'était un camp fermé. Peut-être qu'ils me l'ont dit mais que je n'étais pas concentrée. »

La police vous a-t-elle expliqué le contenu de la décision dans une langue que vous comprenez ?

« Un interprète téléphonique marocain a été appelé lorsque la police m'a demandé certaines informations (identité, etc.), puis on a communiqué avec des gestes de la main. Je ne savais donc pas ce que j'avais signé et il n'était pas clair pour moi que je serais emmenée dans un centre fermé ».

Quelle décision vous a été délivrée ?

« J'ai signé des documents mais je ne sais pas ce qu'il a dit ».

Myria analyse dans ce *Myriadoc* la pratique à la frontière belge concernant les personnes en besoin d'une protection internationale qui soulèvent des questions :

Quand la procédure de protection internationale est-elle enclenchée si la personne veut faire une demande ?

Lorsque la personne demande directement la protection internationale au garde-frontière, ce dernier enregistre directement la demande et la personne passe aux services de deuxième ligne. En fonction de la situation de la personne (en possession de document d'identité ou non, en possession d'un visa ou non), celle-ci sera transférée au service de deuxième ligne responsable soit le service faux documents (dans la plupart des cas, lorsque la personne n'a pas de document ou si elle a un visa après vérification de la véracité et motif du visa) soit le service immigration soit le service criminalité transfrontalière. Le service de deuxième ligne rédige un rapport objectif et circonstancié constatant l'introduction d'une demande de protection internationale. Ce rapport est envoyé à l'OE qui prend la décision de maintien. Pour les demandeurs de protection internationale, la police indique, qu'en général, la personne recevra une annexe 25 ainsi qu'une annexe 11 (décision de refoulement indiquant les recours possibles, la possibilité d'obtenir une assistance juridique ainsi qu'une traduction). L'OE précise que, si la personne demande la protection internationale directement au garde-frontière, elle recevra une annexe 25 et après décision du CGRA, une annexe 11 ter. En tout état de cause, le retour est systématiquement suspendu jusqu'à la fin de la procédure de protection internationale.

Pour les personnes qui ont un visa, celui-ci peut être annulé après décision de l'OE s'il apparaît que la vraie raison du séjour n'est pas conforme au motif pour lequel le visa a été attribué.

L'équipe faux documents, lorsqu'ils interrogent des potentiels demandeurs de protection internationale, sont également attentifs à certains indicateurs pouvant indiquer une traite ou trafic d'êtres humains. S'il y a suspicion, l'équipe criminalité transfrontalière (Cross border crime) sera autorisée à mener une enquête approfondie et ouvrir un dossier.

La police confirme que lorsqu'une demande d'asile est enregistrée, les personnes sont envoyées au centre de transit Caricole. La seule exception concerne les familles avec enfants mineurs envoyées en maison de retour.

Que se passe-t-il si la personne n'exprime pas clairement sa demande d'asile ?

Si la personne ne fait pas une demande d'asile claire mais semble perturbée, fait des signes de mort par exemple ou exprime des craintes ou en cas de doute, elle sera transférée aux services de deuxième ligne. Elle y sera invitée à donner des précisions/informations supplémentaires. Si ces informations confirment qu'il s'agit d'une demande de protection internationale, un rapport est rédigé et le dossier est transmis à l'OE. En cas de moindre doute, la personne sera traitée comme un demandeur de protection internationale. Mais le garde-frontière ne va pas demander d'emblée à ces personnes si elles veulent demander la protection internationale.

La police explique que ces situations sont très rares puisque, dans la majorité des cas, une demande d'asile claire est formulée. Il apparaît également que, dans la plupart des cas, la personne reçoit une décision de refoulement (annexe 11). L'exécution de cette décision est suspendue durant le délai de traitement par le CGRA³⁶⁰ si une demande de protection internationale est enregistrée. Cependant, sur la base de la loi sur les étrangers³⁶¹ une décision de refoulement ne devrait être prise qu'après que le CGRA a refusé ou a déclaré irrecevable la demande de protection internationale. Un demandeur de protection internationale ne devrait donc pas recevoir une décision de refoulement avant que l'instance d'asile ait pris position. Il s'agit de respecter le principe de non-refoulement et d'un point de vue pratique, le délai de recours contre une décision de refoulement commence dès le moment où la personne se voit notifier la décision de refoulement et donc souvent en même temps que la demande de protection. Dès lors, quand la décision négative du CGRA intervient, le délai de recours est dépassé contre la décision de refoulement.

Quelles sont les données encodées et comment le sont ?

Dans quel cadre les services agissent-ils ?

Dans tous les cas d'enregistrement d'une demande de protection internationale, un rapport objectif et circonstancié est rédigé non pas sur le récit de la demande même, mais seulement sur l'enregistrement de la demande ainsi que l'identité de la personne. Ce rapport est envoyé à l'OE.

Il existe des directives internes sur les procédures à suivre. Il s'agit en effet de l'une des tâches essentielles de la police de l'aéroport. Myria n'y a, pour l'instant, pas eu accès. Celles-ci concernent les services de police de l'aéroport de Zaventem. Il n'est pas clair que celles-ci soient systématiquement appliquées à toutes les frontières du pays (autres aéroports et ports). La police de l'aéroport de Gosselies a confirmé suivre la même procédure. La police de l'aéroport de Zaventem a également indiqué qu'il y a un nombre croissant de mouvements de son personnel pour aller dans les ports (Zeebrugge) ou d'autres aéroports afin d'expliquer les procédures.

Chaque équipe interne de la police de l'aéroport est supervisée par un inspecteur principal. Toutes les questions relatives aux directives internes à suivre sont partagées et discutées avec tous les inspecteurs du département de contrôle des frontières. Des consultations et des formations sont régulièrement organisées entre ces cadres moyens (consultations et formations trimestrielles). Ils doivent normalement donc tous connaître la procédure d'asile. Myria n'a pas eu accès au planning ou contenu de ses formations.

Toutes les personnes qui doivent passer par une enquête en deuxième ligne - car elles ne répondent pas aux conditions d'entrée - sont entendues par un inspecteur en chef. Ce dernier procède à une

³⁶⁰ Art.49/3/1 de la loi sur les étrangers

³⁶¹ Art.52/3§2 de la loi sur les étrangers

évaluation approfondie. En cas de doute sur le fait que la personne pourrait introduire une demande de protection internationale, celle-ci est systématiquement référée à l'équipe de faux documents afin de déterminer si elle souhaite introduire une demande de protection ou non. L'OE est informé de chaque demande de protection internationale.

Quelles informations sont-elles données aux demandeurs potentiels de protection internationale ?

Si la volonté de demander une protection internationale est clairement énoncée dans la majorité des cas, peu d'information est donnée. La police informe oralement les personnes que leur demande de protection internationale sera enregistrée et prise en charge par la Belgique et qu'ils seront ensuite transférés vers un centre d'accueil où ils seront entendus en détail sur les raisons spécifiques de leur demande. Il semblerait qu'à ce stade, la procédure de Dublin n'est pas expliquée et que les personnes ne sont pas informées que le centre d'accueil est en réalité un centre fermé. Cela peut entraîner de la confusion pour les personnes concernées³⁶². Les informations sur les conséquences pratiques de leur demande d'asile (pas de rapatriement direct, possibilité de contacter des amis ou des proches ultérieurement, récupération des bagages, etc.) leur sont également données.

La police explique ne pas demander de détails sur leur récit d'asile. Certaines personnes ont vécu des événements traumatisants. Ce récit peut être difficile émotionnellement : devoir raconter plusieurs fois leur histoire n'apporte aucune valeur à leur procédure d'asile. Le questionnaire prévu pour le CGRA et rempli par l'OE lors des demandes de protection internationale sur le territoire, est ici rempli au centre de transit Caricole soit avec un membre de l'OE présent soit par vidéoconférence. La police n'a pas la possibilité de le faire lors des contrôles de première et deuxième ligne.

La majorité des informations sera donc donnée au centre de transit Caricole.

S'il y a un doute ou si la volonté de demander la protection internationale n'est pas exprimée clairement, le garde-frontière ne va pas demander d'emblée à ces personnes si elles veulent demander la protection internationale. Par contre, une série de questions leur sera posée visant à sonder leurs intentions et à obtenir plus d'informations par des questions concrètes (comme par exemple les raisons pour lesquelles ils ne peuvent pas rentrer ou être refoulés). La demande de protection internationale est ainsi formulée par la personne. La police insiste sur l'importance de cette étape pour garantir une procédure correcte et également pour pouvoir réfuter les critiques éventuelles de l'OE d'avoir poussé quelqu'un à demander une protection. Ces interviews sont réalisées par les employés de l'équipe faux documents exclusivement responsables de l'enregistrement des demandes d'asile et possédant la formation et l'expérience nécessaires.

Pour la langue utilisée lors des échanges, la police indique ne pas avoir recours à un interprète dans la majorité des cas³⁶³. En effet, la police explique qu'ils arrivent à communiquer dans la plupart des cas. En cas de réel problème, un traducteur par téléphone est disponible et il est fait appel occasionnellement aux collègues qui parlent une langue commune.

En pratique, il n'est pas clair de mesurer la façon dont le garde-frontière trouvera l'équilibre entre ne pas être pro-actif et la vérification d'une éventuelle crainte de la personne. N'existe-t-il pas un risque de « passer à côté » d'une personne en besoin de protection internationale, d'autant plus lorsque les communications ne sont pas faites dans la langue usuelle du demandeur?

³⁶² La police explique cependant que la suite de la procédure se fera dans un centre près de l'aéroport.

³⁶³ Ils ont accès à un bureau de traduction par téléphone si nécessaire

Si la personne n'est pas considérée comme demandeur de protection internationale, un dossier est constitué et envoyé à l'OE. Une décision de refoulement (annexe 11) sera délivrée à la personne. Celle-ci sera transférée au centre de transit Caricole pour l'exécution de la décision et/ou un éventuel recours. Une demande de protection internationale à partir du centre fermé est toujours possible.

L'accès à l'information - au minimum pour les groupes vulnérables notamment pour les demandeurs de protection internationale et pour les victimes présumées de la traite des êtres humains et le droit à un interprète

Une information exhaustive et compréhensible constitue le préalable indispensable à un accès effectif à la procédure d'asile. Or, au vu des informations reçues, il convient de soulever divers problèmes et obstacles :

Le droit à un interprète

En pratique, il est rarement fait appel à un interprète. Les garde-frontières « se débrouillent ». Dans tous les cas, selon la police, l'information utile sera donnée au centre de transit Caricole en cas de refus d'accès au territoire et de demande de protection internationale. Or, la jurisprudence indique que la délivrance de ces informations et la présence d'un interprète ne peuvent pas être laissées au bon vouloir de la police des frontières ou des garde-côtes³⁶⁴. Le service de tutelle, dans un rapport du Comité P³⁶⁵, observe également qu'en matière d'immigration, la police devrait faire plus souvent appel à des interprètes professionnels et à des services d'interprétariat à distance.

En droit de l'UE, Myria rappelle que les États doivent fournir des informations sur la possibilité d'introduire une demande d'asile « s'il existe des éléments donnant à penser que » des étrangers « placés en rétention dans des centres de rétention ou **présents à des points de passage frontaliers**, y compris les zones de transit aux frontières extérieures, peuvent souhaiter présenter une demande de protection internationale ». Il faut aussi fournir des interprètes aux points de passage frontaliers « dans la mesure nécessaire pour faciliter l'accès à la procédure d'asile »³⁶⁶. Le Code frontière Schengen prévoit également que cette information doit être donnée par écrit dans une langue comprise par la personne³⁶⁷.

Or, la police a une stratégie en pratique mais sans contact systématique avec un interprète. Comment peut-on affirmer que l'information donnée a bien été comprise ? Les conclusions établies par NANSEN montrent que dans bien des cas les informations n'ont pas été comprises.

L'accès et le droit à l'information

En 2017, Myria a participé à une étude de ENNHRI sur l'accès à l'information dans les centres de détention et d'accueil³⁶⁸. Pour la Belgique, Myria avait réalisé cette étude dans les centres fermés. Elle avait mis en exergue des points d'attention dont, notamment, la qualité de l'information fournie. Celle-ci n'était pas systématiquement donnée sur certains aspects des droits individuels

³⁶⁴ Cour Eur.D.H., *Sharifi et autres c. Italie*, 21 octobre 2014, §215-217 et *M.A. et autres c. Lituanie*, 11 décembre 2018, §108.

³⁶⁵ Comité P, *Le contrôle et la détention de transmigrants par la police à l'occasion d'arrestations administratives massives*, 2019, p.35, §117, disponible sur : <https://comitep.be/document/onderzoekrapporten/2019-02-06%20transmigrants.pdf>

³⁶⁶ Directive procédure 2013/32/UE, art. 8

³⁶⁷ Voir art.8§5 Code frontières Schengen.

³⁶⁸ Pour l'étude complète voir : <http://ennhri.org/Let-s-speak-about-the-migrants-right-to-information>

et la compréhension de l'information par le migrant n'était souvent pas bonne, information délivrée dans les centres fermés dont le centre de transit Caricole³⁶⁹. Ceci montre bien que la personne ne recevra ou ne comprendra peut-être pas toutes les informations nécessaires une fois arrivée au centre fermé.

Les informations données par la police, stade antérieur à l'arrivée au centre fermé, sont également essentielles pour l'étranger. A cette étape, l'étranger devrait pouvoir exprimer des craintes de persécutions. Si la communication n'est pas facile, que le temps adéquat n'est pas prévu et que la personne éprouve une crainte envers la police qui représente l'autorité, cette crainte ou les motifs de persécution pourraient passer inaperçus avec des conséquences lourdes sur les droits fondamentaux. Pour les personnes en besoin de protection internationale, la conséquence peut être une violation du principe de non refoulement. Pour les victimes de traite présumées, cela peut empêcher leur détection (car elle-même peuvent ne pas toujours être conscientes de leur situation ou avoir peur de l'exprimer).

Une étude réalisée par l'agence européenne des droits fondamentaux (FRA) sur les vérifications aux frontières dans cinq aéroports de l'UE, démontre qu'un garde-frontière sur cinq ne suit pas l'approche selon laquelle l'expression d'une crainte suffit à constituer une demande valable de protection internationale. La réactivité des garde-frontières à fournir des informations sur les droits et les procédures à un stade précoce diffère sensiblement d'un aéroport à l'autre³⁷⁰. La formation des agents est donc un point essentiel (voir ci-dessous).

Les autorités ne peuvent pas négliger un potentiel risque de crainte de persécution au motif, par exemple, que les personnes n'auraient pas formellement introduit de demande d'asile³⁷¹, et ce d'autant plus si les autorités n'ont pas informé correctement les personnes de la procédure d'asile³⁷².

Information harmonisée à tous les postes frontières

Le devoir d'information ainsi que l'obligation de garantir un accès effectif à la procédure d'asile sont des tâches essentielles de la police pour ses missions de contrôle aux points de frontières. Ce devoir est prévu dans la loi³⁷³. Il conviendrait, dès lors, de prévoir une procédure harmonisée à tous les postes frontières (les aéroports de Bruxelles, Liège, Anvers, Ostende-Bruges, Courtrai-Wevelgem ainsi que les ports d'Anvers, Gand, Zeebrugge/Blankenberge et Ostende/Nieuport). La

³⁶⁹ Pour le rapport avec les recommandations voir : http://ennhri.org/IMG/pdf/ennhri_report_migrants_rights.pdf

³⁷⁰ FRA, *La Charte des droits fondamentaux dans les aéroports : les vérifications aux frontières dans cinq aéroports internationaux de l'Union européenne*, 2014, p.6-8. Pour le rapport complet de la FRA voir : Fundamental rights at airports : Border checks at international airport in the European Union (2014), <https://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-airports-border-checks-five-international-airports-european>

Voir aussi sur le pouvoir discrétionnaire des garde-frontières : A.Crosby et A. Rea, *La fabrique des indésirables*, 20 décembre 2016, CCLS.

³⁷¹ Cour EDH, *Hirsi Jamaa e.a. contre Italie*, 23 février 2012, § 133.

³⁷² Cour EDH, *Kebe c. Ukraine*, 12 janvier 2017, § 100-108 ;

³⁷³ À l'Article 8 de la directive procédure. Cet article n'a pas été entièrement transposé en droit belge ; notamment pour le devoir d'information, l'accès à un interprète à la frontière ainsi que l'accès d'organisations extérieures aux frontières. Voir l'article 17 de l'arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

police indique que les mouvements de personnels sont de plus en plus fréquents mais ce n'est pas suffisant.

La procédure devrait être identique. Chaque membre du personnel impliqué dans les contrôles à la frontière devrait recevoir une **formation de base** couvrant tous les aspects de l'asile, de la traite et trafic des êtres humains ainsi que les points d'attention et les informations à donner notamment en cas de présence d'enfants³⁷⁴.

La police indique que, dans la majorité des cas, la demande de protection internationale est clairement exprimée. Est-on, cependant certain que, dans certains cas, la personne en besoin d'une telle protection ne se voit pas refuser l'accès au territoire sans même connaître la possibilité de pouvoir demander cette protection ?

Quelles sont les questions posées par le service de deuxième ligne ?

Il n'existe pas de checklist de questions spécifiques pour une demande de protection internationale pour le service de deuxième ligne. Par contre, une fois dans le centre fermé et après la décision de maintien prise pour chaque demandeur de protection internationale à la frontière, il existe un formulaire standard d'audition complété et envoyé à l'OE. Celui-ci comporte des demandes d'information sur les documents de voyage utilisés, les routes empruntées, les problèmes de santé éventuels, la famille - y compris les enfants en Belgique, les raisons pour lesquelles la personne ne peut pas retourner dans son pays d'origine.

Quelles sont les garanties que la personne reçoive les informations ?

Au niveau de la police des frontières, aucun monitoring n'est effectué pour s'assurer que les personnes concernées reçoivent toutes les informations en vue de présenter une demande. Les policiers sont là pour enregistrer la demande mais passent la main ensuite (OE et CGRA). Dans tous les cas, au moindre doute ou problème, la police indique le dossier passe au service de deuxième ligne.

En théorie cependant, certains organes existent pouvant exercer ces missions : l'AIG et le comité P (organe de contrôle de l'AIG)³⁷⁵. En pratique, l'AIG réalise un contrôle sur les éloignements. Mais le nombre de contrôles reste très minoritaire par rapport au nombre de tentatives d'éloignement. En 2017, sur 7901 tentatives d'éloignement (dont 1475 avec escorte), 92 contrôles ont été réalisés sur les tentatives d'éloignement et non sur le travail des garde-frontières aux arrivées.

³⁷⁴ Voir à ce sujet le Manuel de formation des garde-frontières établi par Frontex, 2013, disponible :

<https://ipcan.org/publications/fundamental-rights-training-for-border-guards-trainers-manual?aid=1065&sa=1>

³⁷⁵ Pour aller plus loin voir Myria, *Myriadoc 5 Retour, détention et éloignements de étrangers*, novembre 2017, pp.75-84 et Myria, *Un nouveau cadre pour la politique de retour*, juin 2014.

Un monitoring du contrôle des frontières structuré et efficace

Ce monitoring n'existe pas à l'arrivée des personnes devant les garde-frontières. Ce constat existe dans nombre de pays européens où aucun monitoring officiel n'est mis en place³⁷⁶.

Pourtant la surveillance des activités à la frontière afin de s'assurer du respect de l'application des obligations internationales est une composante fondamentale de tout État démocratique. Sans celle-ci, on se retrouve dans un no man's land aux postes frontières. Dans certains pays, cette surveillance est parfois réalisée par des organisations non gouvernementales mais qui font face à de nombreux obstacles tels que l'absence d'accès à tous les points d'entrée et/ou le manque de ressources nécessaires pour le faire.

Myria constate l'absence d'un monitoring des frontières structuré et efficace. Il recommande donc la mise en place d'un tel monitoring pouvant exercer ses missions de manière indépendante et impartiale.

Quel accès à un avocat ?

Selon la police, comme le récit d'asile n'est pas évoqué à ce stade, l'avocat n'est pas nécessaire et ferait perdre du temps. Ce n'est pas prévu par la loi. Si la personne le demande, elle pourra demander un avocat une fois arrivée au centre de transit Caricole.

En outre, la personne qui ne remplit pas les conditions pour entrer sur le territoire, recevra directement une décision de refoulement (annexe 11) en français ou néerlandais. La notification de décision indique les recours possibles, la possibilité d'obtenir une assistance juridique ainsi qu'une traduction, **ce qui, selon la police, constitue une information suffisante quant à l'accès à un avocat.**

Aide juridique

Les demandeurs de protection internationale en détention, au même titre que les demandeurs de protection internationale sur le territoire, bénéficient de l'aide juridique de première et deuxième ligne organisée par le Code judiciaire³⁷⁷. En pratique cependant, Myria a constaté qu'une personne ne pouvait avoir des contacts avec un avocat, une fois arrivée au centre de transit Caricole, qu'après ses entretiens administratif et social et sur base d'une liste de permanence du bureau d'aide juridique de Bruxelles. Ces étapes peuvent prendre 2 à 3 jours, parfois plus si la personne arrive le week-end. Tout dépend par ailleurs de la disponibilité de l'avocat.

La personne en besoin de protection internationale qui fait sa demande à la frontière sera systématiquement placée en centre fermé. Dans un premier temps, elle n'aura donc que des contacts avec les garde-frontières et le personnel du centre fermé³⁷⁸. Les personnes placées en détention ont des procédures prioritaires avec des délais de recours plus courts que les autres. Myria et NANSSEN estiment qu'il est déterminant que les personnes en besoin de protection internationale à la frontière puissent avoir accès à un avocat qualifié et disponible et le plus tôt possible³⁷⁹.

³⁷⁶ Voir Aida, *Access to protection in Europe – Borders and entry into the territory*, Ecre, 30 juin 2018, p.16-18

³⁷⁷ Loi du 23 novembre 1998 relative à l'aide juridique, *M.B.*, 22 décembre 1998. Voir articles 508/1 à 508/23 du Code judiciaire.

³⁷⁸ Une fois au centre de transit de Caricole, on lui conseillera de prendre un avocat (via une permanence organisée avec le bureau d'aide juridique de Bruxelles) et elle pourra éventuellement rencontrer un visiteur d'ONG

³⁷⁹ Pour plus de détails, voir NANSSEN Note – 2018/01, *Demandeurs d'asile frontière : procédure à la frontière et détention*, disponible sur <https://nansen-refugee.be/2018/04/22/note-1-asile-frontiere-detention/>

Accès à la protection internationale à la frontière belge et introduction temporaire de quotas sur le territoire belge : conclusion

Un système de contrôle et une procédure de protection internationale aux frontières existent en Belgique. Les équipes de la police fédérale bénéficient de directives internes sur la procédure à suivre et sont encadrées par des superviseurs formés - ce qui les rend aptes à recevoir une demande de protection internationale.

Cependant, plusieurs zones d'ombre entachent le respect de certains droits fondamentaux. Le droit à l'information - également de manière pro-active, l'accès effectif à une assistance juridique et à un interprète, la détention systématique ou encore un monitoring structuré et efficace des demandeurs de protection internationale aux frontières sont parmi les lacunes pointées. Comme évoqué dans les constats pratiques dégagés par NANSEN, nombre d'étrangers se présentant à la frontière ne comprennent pas vraiment ce qui leur arrive, les documents qu'on leur a donnés ou fait signer ni qu'ils vont être conduits en centre fermé. Cette étape devant les garde-frontières est, pourtant, cruciale. En effet, c'est sur cette base et du rapport qui en découle envoyé à l'OE qu'une décision de refoulement sera prise. Son exécution est suspendue durant le délai de traitement de la demande de protection internationale. Cependant, sur base de la loi sur les étrangers, une décision de refoulement ne devrait être prise qu'après que le CGRA a refusé ou a déclaré irrecevable la demande de protection internationale. Un demandeur de protection internationale ne devrait donc pas recevoir une décision de refoulement avant que l'instance d'asile ait pris position. D'autant plus qu'à ce stade, l'étranger n'a pas encore reçu d'informations sur sa situation, informations qu'il recevra une fois en centre fermé.

Il est donc essentiel de tenir compte de ces constats. Lorsqu'il y a de bonnes raisons de penser que des personnes ont besoin d'une protection internationale, il faut pouvoir les identifier proactivement, analyser sérieusement ce besoin et surtout adapter les pratiques pour garantir un accès effectif à la procédure de protection internationale.

COLOPHON

Myriadoc 9, *Un nouveau paradigme pour le modèle d'asile européen ?*

Bruxelles, juillet 2019

Myria
Rue Royale 138
1000 Bruxelles
T: 02 212 30 00
myria@myria.be
www.myria.be

.....

Rédaction : Mathieu Beys, Astrid Declercq, Koen Dewulf, Carolina Grafé, Ina Vandenberghe

Avec l'aide de Sophie Coppens, Jonas de Jong (stagiaire), Stef Janssens, Mira Masamba (stagiaire), Joke Swankaert, Maroussia Tougouz Névéssinsky (stagiaire) et Tom Vanhoren

Avant-propos : Gonzalo Vargas Llosa, Représentant régional pour Affaires de l'UE du HCR

Traduction : www.alphavit.be

Conception graphique et mise en page de couverture : Studiorama

Photos couverture : Belga Image

Éditeur responsable : Koen Dewulf

Remerciements: Fedasil, Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA), Office des étrangers (OE) et HCR.

Merci aussi à la Police fédérale, service Contrôle frontalier, de Brussels Airport.

.....

Deze Myriadoc is ook beschikbaar in het Nederlands.

.....

Myria encourage le partage des connaissances, mais il insiste sur le respect dû aux auteurs et contributeurs de tous les textes de cette publication. Ce texte ainsi que les figures et tableaux de ce document ne peuvent être utilisés comme source d'information que moyennant mention de l'auteur et de la source. Aucune reproduction, exploitation commerciale, publication ou adaptation partielle ou intégrale des textes, photos, illustrations graphiques ou de tout autre élément protégé par des droits d'auteur ne pourra en être faite sans l'accord préalable et écrit de Myria. Pour l'utilisation des images, veuillez prendre contact avec Myria.