

gisti, les journées
d'études

HCR migrations internationales
Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Iles Canaries

Lampedusa

Externalisation de l'asile et de l'immigration

Après Ceuta et Melilla,
les stratégies de l'Union européenne

Actes de la journée du 20 mars 2006

réseau Migreurop

pays d'origine

Gibraltar

Convention de Genève

pays sûrs

coulement des réfugiés

Libye

sous-traitance

surveillance des frontières

programmes de protection régionale

asile interne

Ukraine

politique de voisin

Maroc

délocalisation

**groupe
d'information
et de soutien
des immigrés**

Déclaration universelle des droits de l'homme

Inscrivez-vous à « Gisti-info »

Pour être tenu informé de l'actualité du droit des étrangers, inscrivez-vous à la liste de diffusion électronique du Gisti.

Vous recevrez ainsi la lettre d'information sur l'activité du site, les communiqués et les pétitions de l'association, les informations sur les campagnes lancées et/ou soutenues par le Gisti, les annonces des nouvelles publications et des sessions de formation. Bien évidemment, le Gisti s'engage à ne pas diffuser votre adresse électronique.

Rendez-vous à la page <http://www.gisti.org/gisti/liste>

Photocopier ce document, c'est mettre en péril le Gisti

Si vous photocopiez ce document et si vous le diffusez sous forme de copies, sachez que vous contribuez à tarir une des sources d'autofinancement du Gisti et que vous le fragilisez

Si vous voulez aider le Gisti, abonnez-vous à ses publications et incitez vos proches à s'y abonner

Si vous voulez soutenir le Gisti, vous pouvez aussi lui faire un don ou acheter le CD « *Liberté de circulation* » (Maison de disque « naïve »)

Journée d'étude du 20 mars 2006

Externalisation de l'asile et de l'immigration

Après Ceuta et Mellila, les stratégies de l'Union européenne

Introduction Nathalie Ferré, <i>présidente du Gisti</i>	3
Qu'est-ce que l'externalisation ? Emmanuel Blanchard, <i>Gisti</i>	6
La « politique européenne de voisinage » Ghislaine Glasson-Deschaumes, <i>directrice de la revue Transeuropéennes, vice-présidente de la plateforme non-gouvernementale Euromed</i>	10
Un exemple, le Maroc Saïd Tbel, <i>président de la commission immigration de l'association marocaine des droits de l'homme</i>	16
La Libye : un « voisin » de circonstance Claire Rodier, <i>juriste, Gisti</i>	19
Débat avec la salle	22
Les programmes de protection régionaux Caroline Intrand, <i>juriste, Cimade</i>	30
La réinstallation des réfugiés : outil de protection ou d'externalisation ? Jean-Pierre Alaux, <i>chargé d'étude, Gisti</i>	33
Quelle riposte ? Quelle mobilisation ? Claudia Cortès-Díaz, <i>juriste, Gisti</i>	37
En annexe, une tribune du réseau <i>Migreurop</i> « <i>Émigration illégale</i> », <i>une notion à bannir</i>	43

Introduction

Comme cela a souvent été le cas pour les journées d'étude déjà organisées par le Gisti, celle-ci sera une nouvelle fois tournée vers l'Europe, plus précisément vers ses stratégies politiques et leurs conséquences sur le phénomène des migrations internationales et les trajets empruntés par ceux et celles qui cherchent à partir de leur pays d'origine. Ce choix pourrait de prime abord paraître étrange. Le Gisti, comme de nombreuses autres organisations rassemblées dans le cadre du collectif « *Uni(e)s contre l'immigration jetable* », s'active depuis quelques semaines à dénoncer le projet de réforme du CESEDA (code de l'entrée, du séjour et du droit d'asile) qui devrait être discuté dans les premiers jours du mois de mai. L'actualité n'est-elle donc pas d'abord nationale ? Elle l'est, en effet, dans une certaine mesure, notamment au niveau de la mobilisation. Mais ce projet s'articule de façon évidente avec la politique européenne.

D'abord, il est la réponse du gouvernement français à la reprise légale de l'immigration de travail telle qu'elle était appelée de ses vœux par la Commission européenne, notam-

ment dans son fameux Livre vert de janvier 2005. La France est allée puiser dans ce Livre vert les formules parmi les moins protectrices et les plus précaires qui étaient proposées, à savoir, pour résumer, une durée de séjour alignée sur celle du contrat de travail, un renouvellement du titre soumis aux fluctuations des besoins du marché de l'emploi et, incidemment, le retrait de la carte en cas de rupture du lien contractuel ou d'évolution de la conjoncture. Bref, il s'agit là de promouvoir une approche utilitariste outrancière de l'immigration, comme celle révélée par le Livre vert que nous dénonçons l'an dernier à l'occasion de notre journée d'étude⁽¹⁾ et de dessiner la figure de étranger « jetable », réduit à la seule force de travail qu'il représente.

Ensuite, pour mettre en œuvre la politique d'immigration choisie en fonction donc des difficultés de main-d'œuvre constatées dans certaines professions et dans certaines zones géographiques, politique mise en musique par ce projet, la France, comme

d'autres États européens, pourrait trouver dans ces stratégies européennes matière à recruter les éléments dont elle dit avoir besoin. Et laisser dans des camps les « indésirés », les plus fragiles et vulnérables. Finalement, cette journée, consacrée à l'externalisation de l'asile et de l'immigration et à ce qu'elle implique comme modalités pratiques permet aussi d'interroger la politique nationale et de lui donner écho.

Pour en revenir cependant plus directement à ce qui nous réunit aujourd'hui, on peut mesurer, à travers l'évolution des trajectoires individuelles, ce que produit cette politique européenne : des morts, des prises de risque toujours plus grandes à l'image du déploiement des forces policières et militaires, un repli des États dits de transit avant qu'ils ne deviennent des « voisins » et un développement de la xénophobie. Ainsi, alors que le Maroc, avec l'aide directe de l'Espagne et, plus largement, de l'Union européenne, a mis en place des dispositifs policiers de

(1) Voir les actes de cette journée d'étude, *Immigration et travail en Europe – Les politiques migratoires au service des besoins économiques*, juin 2005.

surveillance et de contrôle rendant quasiment impossible le franchissement de la frontière par Gibraltar, les frontières se sont déplacées encore plus loin vers le Sud : la route des exilés semble désormais être celle qui relie la ville mauritanienne de Nouadhibou aux Iles Canaries. Selon les ONG, plus de mille personnes auraient perdu la vie en tentant de rejoindre les îles espagnoles depuis le mois de novembre. Et ce chiffre serait même bien en-deçà de la réalité.

Voilà le produit brut, violent, de l'externalisation. **Emmanuel Blanchard** nous en présentera toutes les facettes et les outils dont l'Union européenne s'est dotée pour réaliser le transfert de sa propre responsabilité vers d'autres pays au-delà de ses frontières.

Pour mener à bien ses objectifs, l'UE développe des politiques de voisinage avec les pays qui bordent son territoire. En contrepartie d'une aide au développement, l'UE, qui entend avant tout se décharger de la gestion de l'asile et de l'immigration, apporte un soutien logistique et financier aux États concernés : renforcement des sociétés civiles, « *capacity building* » pour parler le langage de Bruxelles, accroissement aussi des moyens policiers et militaires... L'examen et l'analyse des politiques de voisinage seront confiés à **Ghislaine Glasson-Deschaumes** (de la Maison de l'Europe de Paris). Elle en dévoilera à la fois toutes les facettes et l'hypocrisie que cette politique sous-tend dans le champ considéré.

Nous prendrons ensuite deux exemples pour illustrer cette volonté, voire cette obsession, de l'Union à rechercher la coopération des pays de premier accueil en matiè-

re d'immigration :

– celui en apparence connu du Maroc, le premier à avoir bénéficié d'une aide importante de l'UE dans le cadre des politiques de voisinage. Nous avons tous en tête les images, les récits des personnes, les violences aussi qui se sont perpétrées à Ceuta et Melilla en septembre 2005. **Saïd Tbel** nous offrira une réflexion sur la situation au Maroc, ce qui a été fait dans le cadre de la plate-forme, les divergences qu'elle a suscitées au sein même de la société civile marocaine ;

– de son côté, **Claire Roder** nous parlera de l'exemple caricatural de la Libye qui ne s'inscrit pas dans un cadre conventionnel (ce serait trop visible). Pour autant, l'Union a osé franchir le pas en s'associant au chef d'État libyen devenu subitement fréquentable, et en lui offrant un soutien financier, pourvu qu'il coopère lui aussi au contrôle et à la gestion des flux migratoires. Aucune honte dès lors que la Libye joue à son tour un rôle de gendarme : il paraîtrait même, si on en croit les hauts responsables de l'Union, que les droits de l'homme sont respectés dans les camps libyens...

De tri entre migrants et réfugiés potentiels, il aura été peu question jusqu'alors. La deuxième partie de cette journée sera donc davantage consacrée à la compatibilité entre la politique européenne qui consiste à retenir loin de ses frontières les candidats au départ, et le respect de la Convention de Genève sur les réfugiés. On sait que les événements dramatiques qui se sont déroulés au Maroc ont entraîné des violations manifestes de cette Convention : des réfugiés reconnus comme tels par le HCR ont ainsi été re-

foulés vers leur pays d'origine, sans autre considération.

L'Union européenne, toujours dans le même souci de ne pas voir arriver chez elle de nouveaux demandeurs d'asile potentiels avant qu'ils n'y soient le cas échéant invités, propose de développer des « programmes de protection régionaux ». Il s'agit officiellement, comme nous le dira **Caroline Intrand**, de renforcer la capacité d'accueil et de protection des zones proches des régions d'origine dans le but de mettre en œuvre des solutions durables (rapatriement après stabilisation de la région d'origine, intégration locale ou encore réinstallation). Mais, en réalité, l'existence de ces « zones » doit être articulée avec des notions (de source européenne ou nationale) qui ont été intégrées dans notre système juridique, comme par exemple celle de « pays sûrs » ou encore d'« asile interne », qui constituent des obstacles à une demande d'asile « en bonne et due forme » (entendue comme susceptible de ne pas être d'emblée écartée).

Le choix de l'Ukraine, désigné comme « *pilote* », permet de montrer ce que recouvrent ces « programmes de protection régionaux », opération lancée en janvier 2005 qu'il est nécessaire de confronter à la réalité du pays au regard du respect des droits de l'homme. La commission européenne considérerait qu'avec l'Ukraine, on pourrait vite obtenir des résultats mesurables. En effet. Prenant appui sur le rapport de l'organisation Human Rights Watch (HRW), **Marguerite Garling**, qui ne peut être là aujourd'hui, nous aurait ainsi démontré que le terme de « zone de protection régionale » cadre plutôt mal avec ce qui a été constaté en Ukrai-

ne : absence de protection pour les réfugiés, détention des demandeurs d'asile, renvoi des Tchétchènes...

Parmi les solutions durables qui seraient proposées aux exilés arrivés dans ces zones protégées, figure la réinstallation des réfugiés dans l'Union européenne. Faut-il considérer qu'il s'agit là d'un outil de protection offrant à certains la possibilité de s'installer de façon durable dans un État de l'Union qui l'aura « choisi » ou, au contraire, d'une nouvelle facette de l'externalisation per-

mettant en réalité aux pays de l'Union d'échapper à leurs propres obligations, notamment en matière d'accueil des demandeurs d'asile et d'instruction de leur demande ? Un accueil au compte-gouttes des réfugiés dans ce cadre unique ? **Jean-Pierre Alaux** nous livrera des éléments de réflexion et de réponse susceptibles d'éclairer cette délicate question. Étant entendu que, dans tous les cas, il n'est a priori pas question de liberté, pour les personnes exilées, de choisir leur pays d'accueil.

Comme c'est souvent le

cas en conclusion de ces journées d'étude, nous réfléchissons ensemble, grâce à **Claudia Cortès-Diaz** aux ripostes possibles à ce phénomène d'externalisation. Comment se mobiliser ? De quels outils disposons-nous ? Cela suppose, pour le coup, de s'organiser au-delà des frontières nationales et européennes, de trouver des partenaires avec lesquels réagir et construire des instruments de sensibilisation et de dénonciation ainsi que des stratégies judiciaires. C'est ce que Migreurop s'évertue à faire avec énergie. ■

Qu'est-ce que l'externalisation ?

S'intéresser de façon approfondie à cette question dite de l'externalisation nécessiterait d'esquisser une double histoire :

- Celle des politiques européennes en matière d'asile et d'immigration.

- Celle des modalités d'analyse et d'action des organisations engagées dans la défense des droits fondamentaux.

Cela dépasserait bien sûr le cadre de cette courte présentation et c'est le second axe que je privilégierai aujourd'hui.

En effet, même avec un bon guide, vous seriez bien en peine de retrouver une rubrique externalisation dans le maquis des textes, communications, projets de la Commission et des institutions européennes. Il y a donc nécessité de faire la genèse de ce terme, dont il est d'ailleurs à noter que les projets qu'il décrit sont bien souvent nés en d'autres lieux que les instances européennes (HCR, gouvernements et coalition intergouvernementale informelle...).

Si ce terme est resté invivable sinon impensé (les termes approchant le plus sont ceux de « dimension exter-

ne » de l'asile, comme dans le programme de La Haye d'octobre 2004 – programmation et objectifs des politiques européennes d'asile et d'immigration pour les cinq années à venir) dans la communication institutionnelle de l'UE alors même qu'il entrait dans le langage courant de tous ceux (associations, médias, experts...) s'intéressant à la dimension européenne des questions d'asile et d'immigration, c'est parce qu'il est issu d'un coup de force sémantique d'un certain nombre de militants intéressés à dénoncer les « faux-semblants » des politiques européennes.

Les « faux-semblants » des politiques européennes

Quel que soit son objet, un projet d'abaissement des droits de tout ou partie d'une population ne peut aboutir que si un ensemble de conditions sont simultanément ou isolément réunies.

Il faut d'abord que l'opacité des prises de décision politiques soit telle qu'un certain nombre de normes et de

pratiques finissent par s'imposer sans avoir jamais été l'objet de discussions ou de délibérations démocratiques. Au-delà du déficit démocratique souvent pointé d'institutions européennes imposant des règles aussi obscures que contraignantes⁽¹⁾, le champ de l'immigration est caractérisé par un ensemble de regroupements, d'accords souvent informels, parfois secrets, destinés à ouvrir la voie à des mesures plus généralisées (coopérations entre les pays européens de l'espace méditerranéen – G5 –, accord secret entre Tripoli et Rome sur le rapatriement des boat-people partis de Libye...).

Deuxième condition : que les droits d'une minorité soient amputés au nom de principes dits supérieurs ou des droits de la majorité – préférence communautaire ou nationale en matière d'emploi, restriction du droit d'asile au nom de la défense des vrais demandeurs d'asile contre les « faux » demandeurs d'asile, fermeture des frontières au nom du droit des étrangers déjà installés à une intégration impliquant un malthu-

(1) Fitoussi Jean-Paul, *La règle et le choix. De la souveraineté économique en Europe*, Le Seuil, 2002.

sianisme migratoire. Cette vaste entreprise de segmentation des droits et de division du corps social passe souvent par la criminalisation de certaines populations, *a minima* dans le vocabulaire utilisé. De l'étranger fraudeur au clandestin affrété par des réseaux criminels internationaux, toute une rhétorique est mobilisée pour dégager un consensus à l'encontre de certaines personnes et pratiques (détournement des procédures de demande d'asile par de « faux réfugiés »,...). Le vocabulaire peut ainsi servir à étouffer toute velléité de contestation politique (comment ne pas être contre la traite des êtres humains ?) et il reste alors aux militants à mener la bataille lexicale pour s'imposer dans celle des idées.

C'est ainsi qu'en 1997-1998, lors de la mobilisation contre les lois Debré et pour la régularisation des étrangers privés de titres de séjour, la voie vers une victoire partielle et imparfaite fut ouverte quand la presse a commencé à substituer le terme de sans-papiers à celui de clandestins. De même, l'inhumanité des politiques européennes de fermeture des frontières ne peut être rendue visible qu'à condition que les lieux de regroupement des étrangers traqués ou retenus soient appelés des camps dont la réalité ne doit pas disparaître sous une fallacieuse rhétorique humanitaro-sécuritaire.

Cette bataille des mots est encore plus importante quand c'est la troisième modalité de justification de politiques régressives en matière de droits qui est utilisée. Beaucoup de projets réactionnaires en matière de droits de l'homme peuvent ainsi être

présentés au nom de l'amélioration de la situation de ceux-là mêmes qui voient leurs vies fragilisées par des dispositifs pris « pour leur bien ». Ainsi, c'est pour protéger les migrants africains de la mort dans les *pateras* les conduisant du Maroc aux côtes sud de l'Espagne qu'un système électronique de surveillance a été financé par l'Union européenne. C'est pour leur éviter des conditions de vie inhumaines dans les forêts marocaines à proximité de Ceuta et Melilla que les frontières (fossés, grillages, gardes armés...) entre le Maroc et ces confettis coloniaux ont été renforcées. Résultat : alors que l'ensemble des politiques de surveillance maritime et terrestre des frontières sont prises au nom de la protection des migrants contre les dangers de l'immigration clandestine (tout le monde a compris que les terroristes ne voyagent pas en *pateras*), elles n'ont d'autre effet que d'augmenter la dangerosité des voyages. Selon la Croix-Rouge espagnole plus de mille immigrants seraient morts en mer entre la Mauritanie et les Iles Canaries en moins de trois mois, les autres routes de l'exil, à la morbidité avérée mais moindre, ayant été coupées.

C'est cette logique du pompier pyromane qu'il s'agit de traduire dans le vocabulaire de nos pratiques militantes pour faire prendre conscience de réalités euphémisées dans le langage politico-administratif des décideurs en matière d'asile et d'immigration.

La « dimension externe » de l'asile

Cette question de la dimension externe de l'asile apparaît à l'agenda européen en 2000 et est mise au centre des

préoccupations au cours de l'année 2003. On aurait bien sûr pu remonter plus loin cette recherche des origines et elle aurait été fructueuse⁽²⁾ tant cette dimension externe de l'asile est présentée depuis longtemps comme relevant doublement du simple bon sens :

- nécessité de protéger les réfugiés au plus près de leur région d'origine, là où la majorité d'entre eux ont interrompu leur exil ;

- prendre acte du fait que les trajectoires migratoires des demandeurs d'asile et autres candidats à l'émigration sont à la fois initiées et contraintes par un contexte global d'importants déséquilibres économiques et diplomatiques.

Quand, à la suite du HCR (projet *convention plus*)⁽³⁾, les instances et États européens ont pris acte que, dans un contexte de mondialisation, il est nécessaire d'internationaliser la question de la protection des réfugiés et du contrôle des flux migratoires, les organisations allant à l'encontre de cette logique pouvaient sembler avoir raté le train de l'histoire en marche. Leur restait alors à démontrer que, derrière les arguments de la modernité et de l'adaptation aux changements dans cet espace monde en constitution, se cachait un projet de remise en cause de certains des fondements mêmes de l'UE voire du droit international. C'est à ce moment que la métaphore économique de l'externalisation s'est imposée à nous, au printemps 2003⁽⁴⁾.

L'externalisation contre l'ordre juridique international

L'externalisation est en effet un terme qui nous vient

(2) Rodier Claire, in *La mise à l'écart de l'étranger, centres fermés et expulsions*, éd. Labor, 2004. Voir encadré sites p. 9.

(3) Carrère Violaine, « Une histoire de petits renoncements successifs. Le HCR et les politiques d'asile en Europe », *Multitudes*, n° 19, 2004. (voir encadré « sites »)

(4) Sans faire de recherches en paternité très poussées, une des premières utilisations est celle qui en est faite par Amnesty international en mai 2003 dans son rapport sur l'asile en Europe. Voir encadré sur sites p. 9.

de la sphère économique et qui était destiné à redorer le blason des vieilles pratiques de sous-traitance dont chacun savait qu'elles servaient surtout, par le détour par des PME aux contours juridiques flous, à contourner les capacités de réaction des syndicats et la force de prescription des conventions collectives.

Le terme externaliser s'impose au tournant des années 90 dans le langage économique pour tenter de démontrer la modernité d'un projet qui vise à recentrer les entreprises sur leur « cœur de métier » et à défendre une organisation du travail où chacun se concentre sur ses seules compétences propres. Très vite, il apparaît pourtant que sous les habits neufs de l'externalisation se cachent les vieux usages de la sous-traitance redessinée aux contours d'une économie mondialisée. Ses buts restent ainsi de neutraliser les salariés organisés, d'empêcher l'application de normes autres que minimales, de brouiller la chaîne hiérarchique, pour empêcher toute poursuite effective en responsabilité.

L'externalisation dans le domaine des politiques d'asile et d'immigration a suivi une même quadruple logique que l'on pourrait résumer ainsi :

1. **Délocaliser.** Le contrôle de l'immigration se fait aujourd'hui dans les pays de départ. Les frontières juridiques de l'UE sont ainsi très mouvantes et vont bien au-delà de ses frontières géographiques. Devant cet état de fait, les opinions publiques ne sont plus à même de connaître les conséquences de ces politiques. Si les demandeurs d'asile et autres migrants sont aujourd'hui moins nombreux autour de Calais ou dans les zones d'attente des aéroports

français, leur nombre a augmenté aux nouvelles portes de l'Europe, en Libye, en Mauritanie, en Ukraine. Leurs conditions de vie ont, dans le même temps, été rendues de plus en plus difficiles. Malgré le poids de la répression militaro-policière, ces conditions d'(in)existence sont attribuées dans l'imaginaire européen à la dureté des conditions de vie locales, ce qui contribue à atténuer la responsabilité de politiques communautaires et nationales dont les conséquences sont ainsi minimisées voire rendues invisibles. Ces délocalisations riment souvent avec sous-traitance mais pas forcément. Aujourd'hui, la politique des visas, décidée dans des ambassades – dont des scandales périodiques viennent parfois rappeler que les illégalismes locaux ne sont pas sans contaminer des pratiques administratives qui, déjà en France, ont tendance à s'affranchir des règles de droit –, est la principale cause de ces nouvelles formes de circulation que l'on pourrait qualifier de médiévales. Elles sont en effet caractérisées par leur lenteur (des mois, des années pour aller d'Afrique de l'Ouest à Paris), une dangerosité et un coût (des milliers d'euros) que l'on pourrait penser anachroniques à l'heure où, par avion, Paris est à quelques heures et centaines d'euros de Bamako.

2. **Sous-traiter.** L'UE cherche au maximum à faire assumer par d'autres une partie de sa politique. Des États sont ainsi transformés en garde-frontières d'un territoire de l'UE qu'ils aspirent à rejoindre (Ukraine) ou dont ils sont en partie dépendants (Maroc). Comme la délocalisation, la sous-traitance contribue à occulter les conséquences de la politique de fer-

meture de frontières : on ose ainsi espérer que ce sont les effets de distance et d'ignorance qui rendent possibles, par exemple, des conditions de détention qui devraient être dénoncées en Europe. Ainsi, en Ukraine, des milliers de demandeurs d'asile désireux de rejoindre l'UE sont détenus au milieu de prisonniers de droit commun et font face au risque de « détention indéfinie » tant qu'ils ne sont pas expulsés vers leurs pays d'origine ou de transit⁽⁵⁾. Très clairement, cette politique de l'Ukraine, si elle est liée à un déficit démocratique général et à l'absence de tradition politico-administrative de traitement de la demande d'asile, est aussi due au calendrier des exigences de l'UE en vue d'une possible adhésion future. Ces rapports de donneurs d'ordre à exécutant ne sont pas qu'inter-étatiques, ils sont aussi entretenus avec certaines entreprises.

3. **Privatiser.** Les sanctions aux transporteurs font qu'ils assument, officiellement ou non, une partie des prérogatives régaliennes en matière de contrôle d'identité, ce qui n'est pas sans générer des abus souvent dramatiques, parfois cocasses : début mars 2006, le ministre du tourisme irlandais s'est ainsi vu interdit d'embarquer sur un vol intérieur de la compagnie Ryan Air pour défaut de passeport (voir encadré)...

4. **Déresponsabiliser.** Il est aujourd'hui impossible de savoir quelles sont les normes de droit qui devraient organiser certaines situations, et quelles instances pourraient être poursuivies en cas de non respect de ces normes. Ainsi, le Maroc n'est bien sûr pas partie prenante à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), la Libye n'a pas signé la Convention de

(5) Human Rights Watch, *Ukraine : On the Margins. Rights violations against Migrants and Asylum Seekers at the New Eastern Border of the European Union*, november 2005, p. 40.

Un ministre refoulé d'un vol de Ryanair

Bien que son visage soit connu dans tout le pays, le ministre irlandais du tourisme s'est vu refouler d'un vol intérieur de la compagnie low-cost. Il n'avait pas de pièce d'identité avec photo.

John O'Donoghue, qui occupa également les fonctions de ministre de la Justice a été refoulé d'un vol sur la compagnie low-cost Ryanair car il n'avait pas de carte d'identité. Le ministre a tenté en vain d'embarquer à bord d'un vol dimanche depuis le port de Cork, dans le sud-ouest de l'Irlande, à destination de Dublin où il devait donner une interview télévisée. Rien n'y a fait. La compagnie aérienne s'est montrée intraitable, expliquant qu'elle ne pouvait en aucun cas se permettre de faire une exception à sa politique de sécurité qui exige que tous ses passagers prouvent leur identité à l'aide d'un document avec photo, un passeport la plupart du temps.

Résultat : O'Donoghue a été contraint de faire par la route le voyage Cork-Dublin (260km) dans une Mercedes du gouvernement avec chauffeur.

(AP – 6 mars 2006)

Genève sur le droit d'asile. Pourtant, avant que les relations bilatérales entre ces pays et l'UE ou certains États membres soient formalisées, de nombreux migrants auraient atteint les rivages européens sans qu'il soit préventivement statué sur leur droit à circuler et séjourner. Formellement, ces conventions internationales auraient donc du leur être appliquées à leur arrivée : aujourd'hui, avec l'externalisation de procédures dans des pays non signataires des principaux textes internationaux de protection des migrants et réfugiés⁽⁶⁾, ces règles de droit sont de plus en plus contournées tandis qu'il est impossible de savoir qui sont les donneurs d'ordre de politiques parfois meurtrières. A qui doit être imputée la mort des migrants tués par balle à Ceuta et Melilla à l'automne dernier ? Aux Marocains qui sont les seuls à avoir reconnu avoir tiré ? Aux Espagnols qui renvoient au Maroc les réfugiés ayant réussi à pénétrer dans les enclaves et usent envers eux de multiples violences ? A l'UE qui n'a de cesse de donner en exemple son partenariat avec le Maroc ?

Derrière la technicité et la

neutralité politique supposée du langage européen, que l'on retrouve dans des expressions telles que « politique de voisinage », « dimension externe de l'asile », « coopération opérationnelle », se cache en fait une opération de reconfiguration d'un ordre international qui ne saurait être réduite à une adaptation à la seule réduction des distances induite par la mondialisation. C'est en effet le cœur même du projet européen et du droit international qui est remis en cause par ces évolutions dont l'Europe n'a pas le monopole. C'est cette logique qu'essaie de décrire le concept d'externalisation, dont on voit que l'actualité récente, avec les polémiques sur la « soustraction de la torture » a montré qu'il rendait compte d'un mouvement profond qui va bien au-delà des seules questions d'asile et d'immigration.

Ce sont en effet les normes les plus minimales en matière de droits fondamentaux qui, insidieusement ou directement, sont remises en cause par ces politiques. C'est ainsi qu'au nom du partage des responsabilités, l'UE a fortement incité certains pays tels que le Maroc ou la Roumanie à intégrer, dans leur droit national, le délit d'émigration appliqué à leurs ressortissants ou aux migrants en transit.

Ces principes sont en contradiction flagrante avec tous les traités internationaux et en sapent même les fondements⁽⁷⁾. Le droit d'émigrer est en effet la contrepartie nécessaire à l'ineffectivité de la plupart des droits fondamentaux dans un monde où aucune instance juridictionnelle n'est prévue pour en garantir l'application. Ce droit à l'émigration, même sans droit automatique à l'installation dans un autre pays, traduisait la nécessaire solidarité entre les individus protégés par ces droits transcrits dans la législation nationale et ceux ayant à fuir des régions où ils ne le sont pas.

L'externalisation, dans ses différentes modalités, organise aujourd'hui l'interdiction d'une émigration vitale pour certains ressortissants du sud, le champ des mouvements migratoires légaux étant réduits à ceux organisés en fonction des seuls besoins des entreprises du nord. Loin de traduire un nécessaire partage de responsabilités synonyme de solidarité internationale, elle conduit aujourd'hui à condamner des individus à rester indéfiniment hors du cadre protecteur de normes minimales en matière de droits de l'homme. ■

(6) Certains pays cibles de ces politiques d'externalisation tels le Maroc, sont signataires de nombre de conventions internationales (convention de Genève, convention de l'ONU sur les droits des travailleurs migrants...) sans pour autant les appliquer, même *a minima*.

(7) L'article 8 de cette convention de l'ONU sur les droits des travailleurs migrants proclame, tout comme le Pacte international des droits civils et politiques de 1966, le droit à l'émigration, dans les termes suivants : « Les travailleurs migrants et des membres de leur famille sont libres de quitter tout État y compris leur État d'origine. Ils ont droit à tout moment de rentrer et de demeurer dans leur État d'origine ». Sur le sujet voir Chemillier-Gendreau Monique, « La virtualité de la libre circulation », *Plein droit*, n° 36-37, décembre 97. Voir encadré sites ci-contre.

Adresses des sites

Note (2) : www.migreurop.org/article801.html

Note (3) : http://multitudes.samizdat.net/article.php3?id_article=1799

Note (4) : www.amnesty.asso.fr/05_amnesty/53_gd_themes/refugies/src/sf03r25/sf03r25_mai03.pdf

Note (7) : http://lmsi.net/article.php3?id_article=60

La « politique européenne de voisinage »⁽¹⁾

Depuis quelques années, une politique communautaire européenne en matière d'immigration se met en place. Elle est fondée sur le plan d'action du programme de La Haye et ses aspects les plus saillants en matière de lutte contre l'immigration clandestine (politique du retour, aide aux pays tiers, etc.), sur le Livre blanc sur les migrations économiques ainsi que sur différentes directives visant notamment à protéger les droits des immigrés et à mieux les intégrer (statut communautaire de résident de longue durée, lutte contre les discriminations, etc.). La politique européenne de voisinage (PEV) apparaît comme l'articulation aux frontières de la politique intérieure de l'Union européenne.

Comme son nom l'indique, la politique européenne de voisinage est une politique du seuil, de la relation avec le voisin dont on pense qu'il est préférable de l'avoir pour ami que pour ennemi. Comme toute relation de voisinage, elle appelle une claire délimitation du territoire de chacun, qu'il soit géographique ou, dans le cas européen, politique. Elle est ainsi structurellement ambivalente, à la fois bornage et

promesse de passage.

Comme son nom l'indique encore, la politique européenne de voisinage émane des institutions européennes et s'inscrit dans le cadre du projet européen de politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Elle a été conçue en premier lieu pour offrir aux pays situés à l'Est de la nouvelle frontière européenne résultant de l'élargissement de 2004 un cadre de partenariat renforcé, dans le but affiché de ne pas laisser se creuser de nouvelles frontières. Elle a été élargie aux pays impliqués dans le partenariat euro-méditerranéen (PEM), compte tenu des faiblesses constatées de ce dernier, puis aux pays du Caucase méridional. Elaborée dans le courant de l'année 2003, elle a été finalisée au printemps 2004. Cependant, il s'agit encore d'une politique naissante, dont les cadres, les contours, les modes opératoires restent à préciser.

Tout comme le projet européen, la PEV se fonde, d'une part, sur la défense des principes de l'universalité et

l'indivisibilité des droits humains et sur le droit international, d'autre part, sur la volonté de l'UE de créer rapidement, dans son environnement immédiat, une zone de libre-échange où les règles du marché seront « harmonisées » et par laquelle, à terme, les voisins pourront « accéder au marché intérieur ». Son objectif affiché est de « créer une zone de stabilité, de sécurité et de prospérité commune, dotée d'un niveau élevé de coopération économique et d'intégration politique »⁽²⁾. En ce sens, la politique de voisinage est l'expression, aux frontières, de l'articulation libérale de l'Union européenne entre démocratie et marché.

Il est paradoxal de voir l'Union européenne utiliser le terme de voisinage, qui suppose une claire définition des frontières, dans un contexte où nul ne sait aujourd'hui très bien quand et où l'élargissement de l'Union européenne s'arrêtera. Il est d'usage de dire que, pour éviter les conflits de voisinage, il faut connaître les limites de sa pro-

(1) Le présent texte reprend en partie et actualise le texte écrit par l'auteur, *La politique européenne de voisinage : la tâche incontournable des sociétés civiles Euromed*, communication dans le cadre des Encuentros civiles de Malaga, sept. 2005 de la plateforme non-gouvernementale Euromed. Voir encadré sites p. 15.

(2) COM (2004)628 final (29.9.2004)

priété et en établir par conséquent le bornage. Dans le cas de l'Union européenne, l'hypothèse de travail pour ce bornage consiste à *déduire* les nouvelles frontières du processus politique de l'élargissement. Ce sont donc des frontières politiques, et non des frontières culturelles dont certains voudraient que la définition prime pour décider de l'intégration de nouveaux membres⁽³⁾.

La notion de « pays limitrophes », susceptibles à tout moment d'interférer (pour le meilleur ou pour le pire) avec une entité nationale ou régionale, c'est-à-dire de passer du stade d'ami au stade d'ennemi, ou du stade d'ennemi à celui d'ami, est donc structurante de la politique de voisinage. C'est ce frottement des altérités qui appelle l'élaboration d'un cadre politique et légal. Ainsi, au Québec, le besoin d'organiser les rapports entre le gouvernement québécois et les communautés autonomes innu (population amérindienne) a débouché sur un « projet de consultation en vue d'un bon voisinage » qui constitue la base de négociation d'un futur accord. Par ce cadre, qui doit être précédé d'un « inventaire et des biens et des droits », les parties contractantes entendent construire une politique de voisinage adaptée aux populations autochtones et aux contraintes de l'État québécois, afin d'éviter les conflits ultérieurs.

« *Le droit de voisinage est l'ensemble des accords, des conventions et des traités internationaux qui ont trait aux relations transfrontalières. L'existence même d'une frontière politique, au-delà des dispositions douanières et des dispositions relatives au passage aux frontières des personnes et des mar-*

chandises, place les autorités face à une réalité complexe qui exige des solutions spécifiques. »⁽⁴⁾ Ces propositions, tirées du droit international public de l'administration fédérale suisse (présentation de la « section frontières et voisinages » de la Direction du droit international public) nous conduisent vers le corrélat politique de toute relation de frontière, et donc de voisinage : les frontières délimitent une zone spécifique d'interactions complexes entre les populations, entre les économies, entre les institutions. Que ce soit dans le projet de l'Union européenne ou dans l'approche suisse du voisinage, l'idée de coopération transfrontalière entre États membres et pays partenaires, mais aussi entre États partenaires de la PEV, s'impose donc comme une des lignes directrices de la politique extérieure. Elle renforce la frontière dans sa double fonction de séparation (bornage) et de passage (coopération). « *La coopération transfrontalière devrait contribuer au développement régional intégré et durable des régions frontalières voisines et à l'intégration territoriale harmonieuse dans toute la Communauté [européenne] et avec les pays voisins* »⁽⁵⁾.

Créer une politique de voisinage articulée, différenciée, qui combine les dimensions politique et économique et celle du développement consiste à susciter un pacte, ou plutôt autant de pactes (contrats, ou « plans d'action ») qu'il y a de partenaires. Chacun de ces contrats (les plans d'action) est précédé d'un état des lieux effectué par l'UE (le « rapport par pays »). La dimension contractuelle des plans d'actions, qui sont plus contraignants car plus ciblés que les accords

d'association du PEM ou que les accords de coopération, signifie qu'un pays peut refuser ou accepter d'entrer dans cette politique, libre à lui d'en mesurer les avantages et les inconvénients. L'accent mis, dans les plans d'action, sur les réformes et le dialogue politiques, comme parties intégrantes des objectifs communs à atteindre, et le rappel du caractère conditionnel du soutien financier, en fonction de l'avancée des réformes listées d'un commun accord, rappelle la nature contractuelle du projet et de ce qu'elle implique de responsabilité partagée.

Décrite comme un projet européen de coopération renforcée et d'intégration avec certains pays tiers dits « voisins », et s'inspirant à ce titre des méthodes et mécanismes de pré-adhésion proposés aux pays candidats à l'UE, la politique de voisinage repose essentiellement sur des relations bilatérales entre chaque État partenaire et l'Union européenne. La dimension multilatérale et transrégionale du projet n'est certes pas absente, mais elle reste secondaire, tant en termes d'objectifs politiques que de priorités budgétaires. Il convient aussi de souligner qu'il s'agit d'une politique pour l'heure strictement intergouvernementale à l'élaboration de laquelle ni les citoyens de l'UE ni ceux des pays partenaires n'ont été conviés à réfléchir. Ils ne paraissent pour l'heure pas davantage impliqués dans les mécanismes d'évaluation, et il appartiendra donc aux acteurs de la société civile de faire leur place, d'ouvrir des espaces de travail et d'interaction dans leurs pays respectifs et à Bruxelles et Strasbourg. Dans le cadre de certains plans d'action, des ébauches de concertation apparaissent

(3) On peut lire le débat venimeux et irrationnel sur l'adhésion de la Turquie à l'UE comme une tentative pour faire renaître une conception culturelle de la frontière.

(4) Voir encadré sites p. 15.

(5) COM (2004) 628 final

avec certains organes dits représentatifs de la société civile. Mais la démarche est timide, parcellaire, encore symbolique.

La politique européenne de voisinage concerne les pays du Bassin méditerranéen ayant adhéré au cadre politique du processus de Barcelone⁽⁶⁾ et dont l'accord euro-méditerranéen d'association est déjà en cours. Membre du partenariat Euromed, la Turquie ne participe pas à la PEV du fait de son statut de candidat (procédure de pré-adhésion), mais sera éligible aux programmes régionaux et transfrontaliers. En ce qui concerne les pays de la frontière Est de Schengen, l'Ukraine et la Moldavie sont pour l'instant concernées, mais la Biélorussie reste pour des raisons politiques à l'écart, car considérée comme non éligible. Enfin, les trois pays du Caucase méridional (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie), futurs pays frontaliers dans le cas d'une adhésion de la Turquie à l'Europe, participent à la politique européenne de voisinage. La Russie, quant à elle, fait l'objet, à sa demande, d'un « partenariat stratégique » séparé.

A l'heure actuelle, sept plans d'action ont été signés (2005) : Maroc, Tunisie, Jordanie, Israël, Palestine, Ukraine et Moldavie. Sont en négociation les plans d'action pour l'Égypte, le Liban et les pays du Caucase méridional.

Pour les pays de la rive sud, le processus de Barcelone est donc le passage obligé pour la politique de voisinage. Ainsi la Syrie n'est-elle pas encore éligible à un plan d'action, puisque l'accord d'association Euromed dont les négociations ont été achevées fin 2004 n'a toujours pas été signé par le Conseil européen.

Quant à la Libye, elle se trouve encore plus éloignée de cette étape, puisqu'elle doit en premier lieu adhérer au processus de Barcelone.

Les accords d'association euro-méditerranéens constituent donc pour l'heure le cadre général de mise en œuvre des plans d'action de voisinage. Les sous-comités thématiques qui travaillent dans le cadre des plans d'action rendent compte devant le comité d'association Euromed (niveau des hauts fonctionnaires), et un rapport annuel sur les plans d'action est présenté devant le conseil d'association Euromed (niveau ministériel), lequel ne participe pas à l'élaboration des plans d'action.

Pour beaucoup des fonctionnaires interrogés sur cette question, la PEV est à même de palier les carences du partenariat en matière de relations bilatérales, dont les résultats sont jugés maigres. Elle apporte en outre une approche politique plus concrète que les accords d'association Euromed, qui valorise en amont la négociation et l'arbitrage et permet une appropriation du processus par toutes les parties.

Il faut enfin rappeler que, hormis Israël, tous ces pays sont dans une situation d'inégalité de développement importante par rapport à l'UE, y compris par rapport aux nouveaux pays membres entrés en 2004. Quelques uns de ces pays ont entamé des réformes politiques (Maroc, Jordanie), d'autres font état de leur volonté d'entamer de tels processus.

La politique européenne de voisinage part du principe que tous les pays n'évoluent pas à la même vitesse. Les variables tiennent à la situation économique, politique, sociale et culturelle de chaque

pays, et l'UE se propose d'ajuster le partenariat en fonction des demandes des partenaires. Si le partenaire souhaite avancer rapidement dans ses réformes, la relation sera plus serrée et le contenu du partenariat très ambitieux. Si le pays est peu friand de changements, la relation sera plus lâche, le partenariat moins exigeant et plus général. Cette différenciation des objectifs en fonction des pays, qui amène les fonctionnaires en charge de cette politique à parler d'une « approche taillée sur mesure », est une première spécificité de la PEV.

La seconde particularité de la PEV est que la relation de partenariat est conditionnelle, en fonction des résultats ou des situations respectives dans les pays partenaires. Cette conditionnalité ne concerne pas seulement les financements, mais aussi les aides techniques (jumelages, transferts de savoir-faire, etc.) et la participation aux programmes européens.

L'élaboration des plans d'action est précédée d'un état des lieux effectué par la Commission européenne (le « rapport par pays »). Cette évaluation sert de base à l'élaboration du plan d'action, qui va plus loin que les accords d'association du PEM ou que les accords de coopération. Ils sont plus ciblés, plus précis et, dans le même temps, plus ambitieux puisqu'ils reposent, comme tout contrat, sur le principe de la *responsabilité partagée*. La durée des plans d'action est de cinq ans, sauf pour Israël, la Moldavie et l'Ukraine (trois ans). Une première évaluation de la PEV et de chacun des plans d'action en vigueur depuis 2005 est prévue à l'automne 2006.

Les priorités politiques des plans d'action sont ainsi

(6) L'amorce d'un dialogue politique avec la Libye passe nécessairement par son adhésion au processus de Barcelone et aux valeurs qu'il promeut – ce qui n'empêche pas l'UE de négocier avec la Libye l'externalisation du contrôle des migrants.

présentées par la Commission européenne : « Les relations privilégiées entre l'Union européenne et ses voisins reposeront sur des engagements à l'égard des valeurs communes, notamment la démocratie, l'État de droit, la bonne gouvernance et le respect des droits de l'homme ainsi qu'à l'égard des principes présidant à l'économie de marché, au libre-échange, au développement durable, et de la lutte contre la pauvreté »⁽⁷⁾.

Le dialogue politique à construire avec les pays partenaires passe en premier lieu par le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'État de droit, la démocratie, la bonne gouvernance (qui suppose le développement de la société civile, l'égalité femmes-hommes, la lutte contre la corruption, etc.). Pour certains pays, comme le Maroc, c'est le dialogue politique renforcé sur les questions de politique étrangère et de sécurité qui est mis en avant (la lutte contre le terrorisme, contre la prolifération d'armes de destruction massive, contre l'exportation illégale d'armes), sur la prévention et la gestion des crises.

Les priorités touchant le commerce et le marché passent pas un accroissement du volume d'échanges entre les partenaires et l'Union, mais aussi entre les partenaires eux-mêmes. Les plans d'action concernant les pays du PEM doivent ainsi contribuer à « achever la zone de libre-échange euro-méditerranéenne »⁽⁸⁾, notamment en l'étendant aux services (Maroc très intéressé) et à l'agriculture. A terme, pour tous les partenaires de la PEV, une participation au marché intérieur européen pourra être envisagée, « sur la base d'un rapprochement des législations et de la

réglementation et sur la base de l'amélioration des interconnexions et des liaisons physiques avec l'UE »⁽⁹⁾.

Toutefois, l'UE préconise que la participation au projet PEV s'accompagne « de politiques actives visant à lutter contre la pauvreté et l'inégalité »⁽¹⁰⁾ et que les pays s'engagent dans « un dialogue sur les droits sociaux fondamentaux et les normes essentielles du travail »⁽¹¹⁾ (égalité de traitement, amélioration des conditions de travail des travailleurs migrants, tant dans le pays partenaire que dans l'UE, etc.). Cette dimension sociale mérite d'être soulignée, et elle est l'un des nombreux points qui distinguent la politique européenne de voisinage de la politique américaine au « grand Moyen-Orient ».

Dire que la « gestion des frontières » est une autre priorité majeure de la PEV est un euphémisme. Elle y occupe un rôle central. Pour mieux en appréhender la portée, il convient de se reporter au volet « justice et affaires intérieures » de la politique de l'Union européenne, telle qu'elle est définie dans le programme de La Haye (2005-2010) adopté par le Conseil européen en novembre 2004, et dans son plan d'action adopté pour cinq ans en juin 2005.

En quelques années, le discours européen sur l'immigration s'est en apparence largement modifié. Les documents de la Commission européenne reconnaissent l'échec du « tout sécuritaire » et la nécessité d'accueillir des immigrés en Europe pour répondre aux besoins économiques et de main-d'œuvre. Le plan d'action Maroc de la PEV prévoit ainsi une campagne d'information au Maroc sur l'im-

migration légale, sur les opportunités de travail en Europe et sur le regroupement familial, et il introduit pour la Commission européenne l'obligation de valoriser en Europe les aspects positifs de l'immigration marocaine. Au-delà de la PEV, la Commission européenne élabore actuellement des cadres transnationaux de valorisation du rôle des migrants en Europe et réfléchit aux moyens d'aider les États-membres, souverains en la matière, à mener une politique d'« intégration positive ».

Cependant, on ne peut manquer de relever la contradiction flagrante entre cette logique utilitariste et les principes de droits des migrants et du droit de migrer. Elle conduit à sélectionner les immigrés qui seraient bienvenus (ceux dont on a besoin) pour rejeter les immigrés non souhaités car inutiles, ajustant de plus la durée de séjour des travailleurs immigrés à la durée de leur contrat de travail⁽¹²⁾.

En outre, l'Union européenne renforce, dans le cadre du programme de La Haye, la lutte contre l'immigration clandestine, souvent amalgamée, dans les textes de la politique de voisinage, avec les questions de sécurité (lutte contre le terrorisme, lutte contre la traite des êtres humains, etc.). Enjeu par excellence du contrôle des frontières, cette lutte clairement prioritaire pour l'UE trouve en la politique de voisinage un outil parfaitement ajusté.

Le programme de contrôle accru et coordonné des frontières dans la PEV est copieux. La PEV permet de mettre en place un système de co-gestion des frontières qui repose sur l'externalisation du contrôle de l'entrée des migrants dans l'UE et sur la création de « zones d'attente » à

(7) COM (2004) 628 final.

(8) op. cit.

(9) COM(2004)373 final.

(10) ibid.

(11) cf. plans d'action Maroc, Tunisie, notamment.

(12) cf. La réforme proposée par le ministre français de l'intérieur de la loi CESEDA.

l'extérieur des frontières de Schengen, lorsque le pays partenaire le souhaite et l'accepte (le pays partenaire peut refuser ce rôle, il faut le noter).

Un ensemble de dispositifs est en cours d'élaboration : mise en place d'un système unifié d'information sur les visas et de documents de voyage biométriques, création d'une agence européenne pour la gestion des frontières extérieures (FRONTEX), création d'unités de garde-frontières, formation aux droits de l'homme des policiers des pays partenaires chargés de l'accueil et du contrôle des migrants, coopération policière et judiciaire renforcée⁽¹³⁾ en matière de migration légale et illégale, d'asile, en matière de visas, mais aussi de lutte contre le terrorisme, le trafic de drogue, d'armes, d'êtres humains, etc.), coopération régionale en matière de prévention des migrations clandestines. La signature des accords de réadmission figure en bonne place dans les objectifs de court terme de la politique de voisinage, notamment pour des pays qui, comme le Maroc, sont aussi devenus des pays de transit.

Pour faire face à cette nouvelle donne, à cette logique d'externalisation, les pays partenaires n'ont d'autre choix que de contrôler à leur tour leurs propres frontières, et donc à institutionnaliser ce qui, notamment dans la zone saharienne, n'était qu'une frontière souple, relativement ouverte. Cette institutionnalisation des frontières en cascade vers le Sud est la conséquence de Schengen autant que de la politique de l'UE en matière d'asile et d'immigration. On ne s'étonnera donc pas que le plan d'action du programme de La Haye prévoie « un rapport sur les pro-

grès réalisés et les résultats obtenus en matière d'asile et d'immigration dans le cadre de la politique de voisinage ».

En « contrepartie » d'une bonne gestion des frontières par le partenaire dans le cadre de la PEV, le régime local de trafic frontalier pourra « demeurer souple » en certains points, afin de « maintenir les contacts traditionnels », et un « assouplissement des règles d'octroi des visas » sera envisagée « pour certaines catégories de personnes »⁽¹⁴⁾ dont on imagine que la définition fera l'objet d'après négociations.

Notons enfin que, dans la priorité « Connecter le voisinage », la PEV vise le développement de deux dynamiques. La lutte contre les fractures technologiques et de développement pénalisant les pays partenaires est heureusement posée comme priorité. La recherche et innovation (renforcement des capacités structurelles et institutionnelles en matière de recherche, coopération dans le domaine de la santé publique, etc.) et les échanges culturels et humains complètent le paysage fluide, mais pas pour tous, que la politique de voisinage se propose de créer. Toutefois, il est clair que la culture reste le parent pauvre, une fois de plus, dans la politique de voisinage, les sous-comités où elle doit être traitée se concentrant sur la recherche, l'innovation, la fracture numérique.

Pour garantir la mise en œuvre des plans d'actions et de la politique de voisinage dans son ensemble (entre l'UE et les partenaires, mais aussi entre les partenaires, pour des projets notamment Sud-Sud, Sud-Est, etc.), l'instrument européen de voisinage et de partenariat (ENPI) est mis en place pour la période 2007-

2013. Son montant, pour cette période, devrait être d'environ treize milliards d'euros sur sept ans (hors Banque européenne d'investissement). Cette aide financière est supérieure à celle de la période 2000-2006 (total des programmes MEDA et TACIS sur six ans : 8,9 milliards d'euros). Il est important de relever qu'elle fait l'objet d'un processus de co-décision et, par conséquent, d'une négociation serrée entre la Commission, le Conseil européen et Parlement européen⁽¹⁵⁾. Sa mise en place dépend de l'accord général sur le budget avant la fin 2006.

Présenté comme un instrument politique, l'ENPI se veut un mécanisme financier simplifié, en comparaison des programmes MEDA ou TACIS qu'il remplace à compter de 2007. Tout comme les plans d'action qui définissent les priorités en matière d'assistance, l'ENPI se veut adapté aux changements de priorités ou au surgissement d'urgences imprévues. Autre souplesse, il offre aux partenaires la possibilité d'inclure dans leurs projets de coopération transfrontalière des pays tiers ne participant pas à la PEV (par exemple, la Turquie, qui fait partie du processus de Barcelone, mais est extérieure à la politique de voisinage). Comme la plupart des instruments financiers de l'UE, l'ENPI reposera sur un principe de co-financement.

L'instrument financier est structuré en plusieurs secteurs, chacun donnant lieu à un ou plusieurs documents stratégiques pluriannuels, qui auront pour rôle de déterminer les objectifs et priorités d'action. Quatre priorités thématiques sont fixées pour la PEV : les droits de l'homme, les migrations et l'asile, l'en-

(13) Coopération pouvant aller jusqu'à une « coopération directe » entre les partenaires et des organismes tels qu'Europol et Eurojust.

(14) Expressions communes aux différents plans d'action de la PEV déjà signés.

(15) Rapporteur à la Commission des Affaires étrangères du PE : M. Simanski.

vironnement, et la lutte contre la pauvreté. Chacune donnera lieu à un document stratégique pluri-annuel, avant de déboucher sur des programmes annuels. Un suivi attentif de cette élaboration stratégique doit donc être fait par les acteurs de la société civile. Si plus de 60 % de l'ENPI sont budgétés pour l'aide par pays, il faut aussi relever que, en plus des programmes régionaux (Méditerranée, Est, politique de voisinage dans l'ensemble), des programmes de coopération transfrontalière, notamment autour des bassins maritimes, apparaissent, qui ouvrent tout un champ de possibles particulièrement intéressant.

Le volume financier envisagé sur sept ans sera-t-il à la hauteur des ambitions de la politique européenne de voisinage, dont on sait qu'elle concerne un bassin de population de près de 900 millions d'habitants (450 millions de membres de l'UE, 400 à 500 millions dans les pays du voisinage, selon que l'on inclut ou non la Turquie et les Balkans dans l'UE) ? On peut en douter. Mais la mise en œuvre d'une politique de voisinage à même de rééquilibrer les rapports d'inégalité ne pourra pas non plus faire l'économie d'une vraie vision et d'un vrai courage politiques, dans les années qui viennent.

Inviter l'Europe à se décentrer

Si pertinent politiquement que soit le projet de politique de voisinage, dans le cadre de la création de pôles régionaux puissants à même de rééquilibrer le monde unilatéral de la domination américaine, il est difficile de nier son caractère eurocentré, voire ethnocentré. Une lecture

fine des documents produits par la Commission européenne et par le Conseil européen révèle cette représentation autocentrée de l'Europe. La politique de voisinage part des objectifs de l'Union et les diffuse vers la périphérie (les pays « autour » de l'UE) pour, ensuite, y faire retour, en ayant en quelque sorte agrandi le cercle. A partir des valeurs universelles des droits de l'homme et des valeurs mondialisées du libéralisme, l'Europe cherche à tisser, comme l'araignée sa toile, un environnement en phase avec son projet.

Cinquante ans après la décolonisation, et en dépit d'une volonté affichée de développer des partenariats à jeu d'égalité, l'Union européenne conserve une posture de centralité qui laisse prévaloir des relations encore largement inégales, car amplement définies unilatéralement. Sans doute sa responsabilité historique à la fin de la Guerre froide, sa responsabilité économique (premier partenaire économique de la plupart des partenaires de la politique de voisinage), sa responsabilité géopolitique contemporaine (contribuer à l'équilibre mondial en développant un pôle élargi de puissance régionale) forment justification de cette posture. Il faut en appeler à des mécanismes intellectuels, politiques et pratiques correctifs, et il en va de l'avenir de l'Union européenne avec ses voisins de savoir mettre en partage, en accueillant l'autre version de l'histoire, l'autre version des faits, d'autres in-

terprétations, d'autres dynamiques régionales.

D'une certaine manière, par les outils qu'elle propose, la politique de voisinage peut receler l'antidote à ses propres effets pervers. En effet, il ne faut pas sous-estimer l'extraordinaire potentiel qu'offre la coopération transfrontalière entre États voisins, incluant aussi des pays tiers, pour contrebalancer la tonalité quelque peu impériale du projet de politique de voisinage.

Le développement de coopérations transfrontalières plurielles pourrait conduire, à moyen terme, si les instruments annoncés sont réellement efficaces, à l'apparition de pôles régionaux transfrontaliers dynamiques, dans lesquels l'Union européenne ne jouera pas nécessairement un rôle central et sera conduite à se décentrer. Une augmentation significative de la coopération Sud-Sud dans le processus de Barcelone pérenniserait ainsi ce dernier en tant que partenariat pour le développement, tout en donnant corps à la réalité culturelle, économique, sociale et géopolitique d'une région pour l'instant tiraillée entre des dynamiques contradictoires.

La politique européenne de voisinage est encore un horizon. Mais elle est surtout un paysage à investir, un outil qu'il faudra s'approprier pour mieux agir dans l'UE qu'auprès de chaque pays partenaire, et pour mieux défendre le droit d'asile, les droits des migrants, le droit des travailleurs immigrés et de leurs familles. ■

Adresses des sites

Note (1) : www.euromedforum.org

Note (4) : http://www.eda.admin.ch/sub_dipl/f/home/organ/div2/bound.p.html

Un exemple, le Maroc

Je vais tenter de dresser un état des lieux de la politique de l'externalisation au Maroc, mais je vais surtout essayer, en tant que militant associatif, de décrire ce qui se passe sur le terrain et de montrer que cette situation n'est que la conséquence de l'évolution de la politique européenne sur un certain nombre de pays, qu'il s'agisse de pays d'émigration ou de pays de transit.

Il faut d'abord dire que ce phénomène ne date pas d'hier. Déjà, depuis 1998, depuis Schengen, l'Europe ferme ses portes, et les possibilités de circuler librement vers les États européens sont de plus en plus bloquées. Ensuite, il faut rappeler qu'après une première génération d'accords passés entre l'UE et les pays du Maghreb dont le Maroc, fondés sur un partenariat commercial, économique et social (volet social qui interpelle un peu la volonté d'organiser en quotas l'émigration de travail de Marocains vers l'Europe), la notion de sécurité s'est introduite à partir de 1976 dans la politique européenne et plus spécifiquement dans la mise en œuvre de la politique migratoire. En 1998, le plan d'action spécial propo-

sé par le gouvernement néerlandais a mis davantage encore l'accent sur la dimension sécuritaire et la prévention de la migration clandestine.

Les pays européens se sont ensuite engagés, à partir des années 2000, dans la négociation d'accords de réadmission des personnes en situation irrégulière. Le Maroc a été un des premiers pays à avoir signé un certain nombre de ces accords avec l'Espagne puis avec l'Italie. Ceci a marqué le début de l'accélération de toute cette politique sécuritaire et donc le passage à un niveau supérieur du blocage de l'arrivée des immigrés, qu'ils soient marocains ou subsahariens. Cette nouvelle politique a porté ses fruits.

La première conséquence, pour le Maroc, a été le vote, en 2003, de ce qu'on appelle la loi « 02-03 » : par cette loi, le Maroc a, pour la première fois, mis en place un système de contrôle des immigrés subsahariens qui arrivent au Maroc avec possibilité d'intervention policière, de mise en rétention, de refoule-

ment et même de remise en cause des papiers relatifs à l'octroi ou à la demande d'asile. Car la loi « 02-03 » est une application à la lettre de la politique sécuritaire européenne et du blocage de toute possibilité, pour un immigré ou un demandeur d'asile, de passer au delà des frontières.

Cette loi a été votée après les événements de 11 septembre aux Etats-Unis, peu de temps après qu'ait été lancée la politique de voisinage de l'UE, et à un moment où étaient signés, avec l'Espagne et l'Italie, un certain nombre d'accords sur la réadmission des immigrés marocains et des immigrés venant d'autres pays et ayant franchi les frontières marocaines. C'est aussi à ce moment-là que la politique européenne d'externalisation a commencé à voir le jour, que l'Europe a mis en place des structures au-delà de ses frontières pour permettre le tri des personnes et bloquer l'arrivée des migrants dans les pays limitrophes des pays de la Méditerranée sud, notamment au Maroc et en

Tunisie. Il est probable que ce régime sera étendu, dans les années à venir, à l'Algérie puisqu'il est déjà appliqué à la Mauritanie, nouveau lieu de passage vers les îles Canaries (vous avez dû entendre parler de tous les morts qu'il y a eus ces derniers mois dans cette région).

Les choses commencent à être claires. La politique de voisinage de l'UE se présente, à travers le « plan d'action Maroc » sous la forme d'un certain nombre d'exigences de la part de l'UE. Ce plan d'action, tout en reconnaissant les efforts faits par le Maroc pour lutter contre l'immigration clandestine, estime que ce pays doit mieux contrôler ses frontières. Dans la mesure où il y a une responsabilité commune, le Maroc aussi doit prendre sa part de la gestion des flux vers l'Europe. Il lui est ainsi demandé de doubler ses efforts dans l'application des accords de réadmission ; sur ce point, d'ailleurs, un accord entre la Commission européenne et le Maroc est en préparation. Sur le volet justice et sécurité, le renforcement de la coopération dans le domaine migratoire concerne la question du retour et le sort des personnes arrêtées. Les efforts de la politique marocaine dans le domaine migratoire – c'est-à-dire la loi « 02-03 » –, sont salués ; le plan d'action analyse le côté financier et estime que le Maroc étant un bon élève, il va bénéficier d'un apport de 275 millions d'euros. Cette somme va permettre en grande partie de consolider les objectifs de la politique migratoire européenne.

A vrai dire, il y a d'autres volets dans la politique de bon voisinage, comme l'aide à la bonne gouvernance ou l'appui dans le domaine des droits de

l'homme, ou encore la mise en place d'un système de libre échange qui devrait être effectif en 2010. En réalité, cette politique met davantage l'accent sur les intérêts économiques de grandes multinationales et les intérêts financiers que sur le volet social, tout en préparant le terrain pour une meilleure exploitation ou une meilleure relation commerciale avec les pays européens. En effet, le Maroc a adopté un nouveau code du travail qui prévoit la signature de contrats limités, une facilitation du licenciement, un encouragement aux investissements européens et la mise en place de zones franches.

Au niveau des droits de l'homme, il y a eu des avancées importantes mais, jusqu'à maintenant, le seul bénéficiaire a été le Conseil consultatif des droits de l'homme. Celui-ci a en effet été destinataire d'une grande partie du financement attribué à la promotion des droits de l'homme bien qu'il ne soit pas toujours très interactif avec la société civile dans son ensemble. Ce qui fait qu'on n'est pas certain que cette mesure de promotion des droits de l'homme donnera les avancées attendues. Ceci dit, si on met de côté les intérêts des autres accords d'ordre commercial et économique, la question migratoire ou la politique sécuritaire européenne dans le domaine des migrants reste, d'après la déclaration de la politique de voisinage, la priorité.

Sur le terrain, cette nouvelle politique d'externalisation s'est traduite par la mise en place progressive de la loi « 02-03 » (il n'y a pas encore eu d'application complète de cette loi), à commencer par ses aspects sécuritaires. Et on peut dire qu'aujourd'hui, tou-

te liberté de circulation est remise en cause. Par exemple, les gens qui arrivent du côté de la frontière algérienne, même s'ils parviennent à la franchir, peuvent difficilement circuler de Oujda vers Fès ou vers d'autres régions sans se faire arrêter par la police, y compris, parfois, s'ils ont leurs papiers. Il y a aussi des expulsions de gens qui ont leurs papiers. Nous avons été saisis de deux cas de Subsahariens arrêtés pour séjour irrégulier en compagnie de deux Marocains accusés de les avoir aidés – car ceci constitue aujourd'hui un délit – tout cela alors que les deux Africains avaient leurs papiers en règle. Les Marocains ont été relâchés mais les deux Subsahariens ont été refoulés.

Il y a aussi eu la terrible répression dans les camps de regroupement d'immigrés de Ben Younes et de Gourougou et les drames de Ceuta et Melilla.

Ces événements, dont la responsabilité incombe aussi bien à l'Espagne qu'au Maroc démontrent à quel point le Maroc est devenu un bon élève, un bon gendarme de la politique européenne. Depuis 2005, on sent que le Maroc se prépare à jouer ce rôle qui consiste d'abord à fermer ses frontières, ensuite à effectuer un tri entre les personnes qui veulent atteindre l'autre bord de la Méditerranée, ce qui signifie parfois renvoyer des gens qui courent des risques dans leur pays d'origine. Vu l'état de la démocratie au Maroc, on ne peut pas dire qu'il soit possible d'y demander l'asile. Le HCR, qui est en cours de restructuration, se plaint de la mauvaise qualité de ses relations avec l'administration, la police, etc. Le Maroc n'est donc absolument pas en

mesure d'apporter une protection aux personnes cherchant asile dans notre pays. On ne peut vraiment pas parler de protection des demandeurs d'asile, encore moins de protection des immigrés qui, en vertu de la loi « 02-03 », sont directement acheminés vers les frontières.

En application de cette loi, le ministère de l'intérieur a mis en place un certain nombre d'outils de travail parmi lesquels la Direction de la migration et de la surveillance du territoire. Cette structure a aujourd'hui déployé plus de 11 000 policiers et gendarmes à toutes les frontières marocaines dont 4 300 ne font généralement qu'arrêter les personnes et les renvoyer chez elles sans leur donner la moindre possibilité de recours. Ce système policier accorde donc une place prépondérante au côté sécuritaire, au détriment des garanties judiciaires pour les personnes arrêtées.

En parallèle, on médiatise beaucoup les interventions de la police, afin d'effrayer la population et d'alimenter un sentiment d'hostilité contre les Subsahariens. Ceux-ci vivent dans les quartiers marginalisés des villes, dans les foyers. Exploités, parfois contraints à la prostitution, ils n'ont pas le minimum vital auquel toute personne devrait avoir droit. Et lorsqu'ils ont été refoulés, souvent d'ailleurs dans des conditions inhumaines (personnes entassées dans des camions militaires pour aller dans des casernes comme celle d'Oujda ; d'autres laissées en plein désert dans des conditions lamentables), aucun tri n'a été fait. Beaucoup d'entre eux avaient pourtant fait des demandes d'asile et ces demandes étaient en cours d'examen.

Mais comme la loi « 02-03 » précise que « l'accès au territoire marocain peut également être refusé à tout étranger dont la présence constituerait une menace pour l'ordre public ou qui fait l'objet soit d'une interdiction du territoire soit d'une expulsion », cela permet d'expulser une personne à tout moment, en tout lieu, même si elle a ses papiers. On a saisi le HCR sur cette question et, actuellement, mille dossiers ont été déposés. Le HCR pense ne cependant pouvoir en traiter que cinq cents.

Le HCR et l'OIM (organisation internationale des migrations) sont en train d'appliquer cette politique d'externalisation dans notre pays. Le HCR, tout en respectant les règles de la Convention de Genève, n'envisage pas de faciliter la libre circulation des migrants à partir du Maroc vers l'Europe. Il met en place un système de réinstallation, c'est-à-dire le transfert des réfugiés organisé et négocié avec les pays d'accueil.

Dans le cadre de cette politique de réinstallation, le HCR va essayer de placer ces gens-là selon ce qui est demandé dans les pays européens ou même dans d'autres pays du monde. Mais, en attendant, le HCR n'a pas vraiment les moyens de protéger les personnes, même celles qui ont des papiers de demandeurs d'asile ou de réfugiés. Car la loi « 02-03 » s'inscrit plus dans la logique européenne de protection des frontières que dans le respect de la convention de Genève sur les réfugiés. Avec l'OIM c'est plus clair, elle applique à 100 % la politique européenne. L'OIM a d'ailleurs signé un accord avec le Maroc en 2005 qui va dans le sens du contrôle des flux migratoires et de l'application de la politique

d'externalisation.

Pour terminer, je voudrais dire quelques mots sur le rôle que joue la société civile et sur les alternatives possibles. Il y a deux visions des choses au sein de la société civile au Maroc. Certaines associations et ONG se sont soumises à ces politiques d'externalisation. Elles travaillent sur les politiques de réadmission et de réinstallation des demandeurs d'asile ou des immigrés subsahariens, elles essayent de les aider mais en restant dans le cadre de la politique européenne. Cette partie de la société civile est plus intéressée par l'aspect financier des politiques européennes.

Pour d'autres ONG, ce qui prime c'est le respect des droits de l'homme et la défense aussi bien du principe de libre circulation des personnes que des droits de la personne dans le pays où elle se trouve : respect des conditions de détention, des délais de recours légaux, etc. C'est plutôt de ce côté-là que nous nous situons. Notre objectif est d'arriver, à travers une coopération Nord-Sud des ONG, à infléchir tout le volet sécuritaire de la politique migratoire et à l'orienter vers un respect minimum de toutes les conventions, notamment la convention de l'ONU sur les droits des migrants, la Convention européenne des droits de l'homme et le Pacte sur les droits politiques et économiques. Notre but est d'arrêter cette politique de gendarme que le Maroc essaie de mener. ■

La Libye : un « voisin » de circonstance

Cette intervention reprend pour partie le texte d'un article publié dans l'ouvrage collectif *Politiques migratoires, grandes et petites manœuvres* (Carobella ex-natura, novembre 2005), sous le titre « L'Europe et l'externalisation. La Libye en première ligne ».

Vous ne connaissez sans doute pas grand chose du droit applicable aux réfugiés en Libye. Bien que ce ne soit pas là le sujet principal de mon intervention, je vais essayer de vous en donner quelques éléments, à titre de préambule. Au plan international, la Libye n'est pas signataire de la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés (seule dans son cas parmi les neuf États afro-arabes). Elle est en revanche partie à la Convention africaine sur les réfugiés de 1969. Cette convention a été élaborée dans le cadre de l'Organisation de l'Unité africaine, pour, en quelque sorte, compenser l'inadéquation de la convention de Genève à la réalité africaine, caractérisée par un très grand nombre de personnes déplacées dont la situation ne correspond pas forcément à la définition du « réfugié » de Genève, et dont la qualification individuelle

est souvent difficile à établir. Ajoutons que certains États européens, inquiets de voir arriver chez eux des vagues de réfugiés africains, étaient très soucieux que l'Afrique se dote d'un instrument spécifique en mesure de les contenir. Ceci dit la convention de l'OUA – instrument adopté sous l'égide des Nations unies, et qui prévoit que les États signataires collaborent avec le HCR – n'a pas été conçue pour supplanter mais pour compléter la convention de Genève, ce qui pose problème quand, comme en Libye, un pays en est signataire sans être lié par la convention de Genève.

Ensuite, pour que le dispositif qu'elle organise soit applicable, il faut au minimum qu'une législation nationale le prévoit (au minimum, car l'existence d'une telle législation, on le sait, n'est de loin pas toujours la garantie de voir le droit d'asile respecté). Quoi qu'il en soit, en droit interne libyen, il n'existe pas de texte sur le statut des étrangers et des réfugiés. Il faut se référer en la matière à ce qui constitue la loi fondamentale de la

République, c'est-à-dire le Livre vert de Mouammar Khadafi, complété par la Déclaration de 1977 sur l'établissement de l'autorité du peuple. Selon cette déclaration, il faut « protéger les persécutés qui sont à la recherche de la liberté ». Pour le reste, la déclaration s'en remet au Coran comme seule Constitution de la République libyenne, ce qui renvoie, pour le traitement des étrangers, au droit coutumier et islamique. On pourrait passer beaucoup de temps à parler de la richesse du droit coutumier dans ce domaine en Afrique, et à analyser la conception de l'asile dans la théorie musulmane, au demeurant pas très éloignée des principes judéo-chrétiens en la matière. Il reste que, comme ailleurs, il y a parfois fort loin des principes à la pratique. Je vais y revenir.

C'était juste un préambule. Revenons à l'externalisation. Ghislaine Glasson Deschaumes nous a parlé tout à l'heure de la politique de voisinage que l'Union européenne veut mettre en place pour « promouvoir cet

espace de prospérité caractérisé par des relations étroites et pacifiques, fondées sur la coopération avec nos voisins », et de ses liens étroits avec le processus de Barcelone et l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne. Avec la Libye, rien de tout cela. La Libye n'entretient sur le plan politique pratiquement aucune relation contractuelle avec l'Union européenne. Même si elle a acquis, en 1999, le statut d'observateur dans le processus de Barcelone, la Libye, bien qu'elle en ait vaguement exprimé l'intention au début de l'année 2004, ne paraît pas vraiment pressée d'y adhérer, et semble privilégier pour l'instant l'affirmation de sa position au sein de l'Union africaine⁽¹⁾. Par conséquent, elle n'est pas non plus incluse dans la liste des pays visés par la politique européenne de voisinage, puisque l'adhésion au processus de Barcelone constitue à cet égard un préalable.

L'Union européenne ne dispose donc d'aucune base formelle pour engager avec la Libye un partenariat sur les questions migratoires. Pourtant, la position stratégique de la Libye dans les trajectoires des migrants impliquait visiblement que l'UE passât outre cette absence totale de cadre de discussion. Dès 2002, au sommet de Séville, les Quinze ont commencé à s'en préoccuper. L'imminence de l'adhésion à l'Union européenne de Malte, autre pays, comme l'Italie, particulièrement concerné par les débarquements de *boat people* partis des côtes libyennes, est venue renforcer la conviction qu'il fallait intervenir en amont des frontières maritimes de l'Union, en trouvant les moyens d'associer la Libye à cette stratégie. C'est ainsi

qu'en avril 2003, une mission exploratoire était organisée par la Commission européenne pour évaluer la bonne volonté des autorités libyennes à coopérer sur les questions d'immigration illégale. S'il fallait une preuve du cynisme des États européens en la matière, la mise en place progressive de cette coopération est très éclairante. Elle s'est d'abord inscrite dans un cadre bilatéral et multilatéral.

Bilatéral avec l'Italie, qui a passé, dès 2003, un « arrangement » dont Emmanuel Blanchard a expliqué qu'il était resté secret, au terme duquel la Libye accepte de réadmettre les migrants de toutes nationalités qui sont refoulés par les autorités italiennes qui les interceptent à la frontière, notamment depuis l'île de Lampedusa située à l'extrême sud de l'Italie (Claudia Cortès parlera cet après-midi des conséquences de cet arrangement). **Multilatéral** dans le cadre du dialogue informel intitulé « 5+5 » lancé en 1990, auquel participent neuf pays riverains de la Méditerranée (Algérie, Espagne, France, Italie, Libye, Malte, Maroc, Mauritanie et Tunisie) ainsi que le Portugal. En principe destiné à promouvoir la région comme « aire de paix, de coopération, de sécurité et de stabilité », le dialogue 5+5 a consacré l'essentiel de ses réunions aux questions migratoires.

On ne peut pas dissocier ce rapprochement sur les questions de contrôle des frontières du contexte plus général de réchauffement des relations entre l'Europe et un pays qui a longtemps et officiellement été mis au ban de la communauté internationale. Vous vous souvenez peut-être qu'en 2004 a été levé par l'UE l'embargo sur les armes

qui pesait depuis le milieu des années quatre-vingt sur la Libye. On assiste aujourd'hui à la dernière étape d'une décision prise par l'ONU en 2003 de mettre un terme au boycott commercial qui frappait le pays depuis 1988. Cette décision était intervenue à la suite d'un certain nombre de gages de bonne volonté donnés par la Libye, comme l'engagement de reconnaître sa responsabilité dans plusieurs attentats commis dans les années 80 contre des intérêts occidentaux, et celui de démanteler son programme d'armes de destruction massive sous supervision internationale.

En arrière-plan de cette réhabilitation, il faut savoir que des considérations sonnantes et trébuchantes entrent en ligne de compte. Apparemment, la Libye serait l'un des pays les plus attractifs dans le domaine du pétrole, avec des réserves de brut qui la placent potentiellement au même niveau que le Koweït. Pour exploiter cette richesse, la Libye a toutefois besoin d'investissements lourds, que le blocus commercial en vigueur depuis vingt ans rendait de plus en plus difficiles. La décrispation des relations avec les pays occidentaux répond par conséquent à une convergence d'intérêts : ceux de la Libye à qui elle donne les moyens de développer le potentiel de son sous-sol, et ceux des investisseurs étrangers qui ont besoin de nouveaux sites à exploiter. Pour se convaincre de cette évolution, il suffit de recenser le nombre et la nature des visiteurs du colonel Khadafi pour la seule année 2004 : le ministre français délégué au commerce extérieur, accompagné d'une délégation du Medef de soixante-dix entre-

(1) Voir à ce sujet le compte-rendu fait par Hélène Flautre, députée européenne et présidente de la sous-commission droits de l'homme du Parlement européen, au retour d'une mission en Libye du 17 au 20 avril 2005. Voir encadré sites p. 23.

preneurs ; dans la foulée, Tony Blair, puis le groupe anglo-néerlandais Shell, puis Gerhard Schröder et Jacques Chirac, de même que Silvio Berlusconi – un habitué des lieux. Les États-Unis ne sont pas en reste avec le retour des représentants des nombreuses sociétés qui ont réinvesti en force une place un temps délaissée.

Les migrants, instruments de chantage

Ce contexte de retrouvailles, sur les plans tant diplomatique qu'économique, ne pouvait qu'être propice au développement d'une collaboration entre l'Union européenne et la Libye sur les questions migratoires. Depuis plusieurs années déjà, le pays constitue la dernière étape avant l'Europe pour de nombreux migrants en quête d'une vie meilleure ou d'une protection, notamment originaires d'Afrique sub-saharienne. Il est bien difficile de mesurer l'ampleur du phénomène. Beaucoup de bêtises ont été dites, par exemple par le ministre de l'intérieur italien, Giuseppe Pisanu, qui a affirmé que « plus de deux millions d'Africains sont prêts à traverser la mer pour gagner les côtes européennes à partir de la Libye »⁽²⁾. Des chercheurs ont fait le calcul qu'à raison d'une vingtaine de milliers de migrants ayant sans doute tenté la traversée Libye/Lampedusa entre 2002 et 2004, il faudrait deux siècles pour que les deux millions annoncés franchissent la Méditerranée à cet endroit⁽³⁾.

Ceci dit, il est certain que l'étape libyenne est devenue en quelques années, en raison notamment du durcissement des contrôles qui rend de plus

en plus difficile le franchissement du détroit de Gibraltar, l'un des principaux points de passage de la frontière sud. Plusieurs épisodes – rappelés, par exemple, celui du Cap Anamur, au cours de l'été 2004⁽⁴⁾ – en ont constitué la spectaculaire démonstration. Du coup, l'immigration est devenue un enjeu non négligeable des négociations entre l'UE et la Libye. Tripoli a d'ailleurs l'habitude d'utiliser la présence de nombreux migrants qui vivent sur son sol au gré de ses intérêts diplomatiques ou géopolitiques du moment.

Cela fait longtemps qu'elle joue la carte de l'attractivité pour faire venir dans son université des étudiants originaires d'Afrique sub-saharienne, et cherche à faciliter l'instauration d'un espace de circulation commun en créant une compagnie aérienne qui relie Tripoli à plusieurs capitales chez ses voisins africains. A l'inverse, plusieurs milliers de Palestiniens, de Soudanais ou encore de Maliens ont été victimes d'expulsions collectives au cours de la dernière décennie, faisant les frais de la politique extérieure du colonel Khadafi, notamment dans le cadre du conflit israélo-arabe.

Les mêmes ressorts servent aujourd'hui dans le dialogue avec l'Europe. On a ainsi commencé à entendre le ministre libyen des Affaires étrangères parler d'« invasion » pour désigner les immigrés africains en Libye, et à exprimer sa crainte que des « terroristes » ne soient infiltrés parmi les clandestins. Dans une très récente dépêche de l'agence de presse officielle libyenne (mars 2006), il est fait état de l'arrestation, en une semaine, de huit cents « infiltrés » prêts à embarquer pour

l'Europe. Une façon, en reprenant la rhétorique de ses partenaires, de peser sur les Européens afin d'obtenir plus vite aide logistique et reconnaissance politique.

La technique s'est révélée efficace : c'est en ouvrant, ponctuellement, le robinet de l'immigration vers l'île de Lampedusa que la Libye a su rallier l'Italie à sa cause. Au terme d'un premier accord opérationnel conclu en 2003 entre les deux pays, l'Italie s'était engagée à fournir à la Libye un soutien pour la formation de policiers libyens, le financement d'un programme de charters pour renvoyer depuis la Libye les migrants en situation irrégulière vers leur pays d'origine, une assistance au sauvetage en mer, et le financement de la construction, au nord du pays, d'un camp pour migrants « en conformité avec le respect des droits de l'homme »⁽⁵⁾.

Mais cet accord est resté quasiment lettre morte, les autorités libyennes considérant que les contreparties à leur collaboration étaient bien maigres : c'est que l'embargo encore en vigueur empêchait la livraison des hélicoptères équipés de viseurs à infra-rouge, vedettes, radars et autres instruments sophistiqués à usage civil et militaire. Les « lâchers » de migrants sur les côtes italiennes ont repris de plus belle. Répercutant le chantage libyen sur ses partenaires de l'UE, le ministre italien de l'intérieur en est venu, à la fin de l'été 2004, à menacer de rompre unilatéralement le blocus si les négociations n'avançaient pas. La levée de l'embargo a permis la reprise et la concrétisation des négociations bilatérales : dès l'automne suivant, des patrouilles mixtes italo-libyennes navales, aériennes et ter-

(2) Cité par l'APS, 28 septembre 2004.

(3) S. Bredeloup, O. Pliez, « Migrations entre les deux rives du Sahara », *Autre Part* n° 36, 2005.

(4) Voir encadré sites p. 23.

(5) Ces informations sur le contenu des négociations bilatérales entre l'Italie et la Libye sont tirées du rapport de la mission technique de la Commission européenne en Libye (28 nov.-6 déc. 2004).

restres étaient mises en place pour surveiller les deux mille kilomètres de côtes libyennes, et les quatre mille kilomètres de frontières qui séparent la Libye de ses voisins. Sans compter le financement par l'Italie de la construction et probablement de la gestion de plusieurs centres de détention pour regrouper les migrants en provenance d'Afrique centrale.

La Libye à tout prix

C'est dans ce contexte qu'a été organisée la deuxième mission que la Commission européenne a conduite en Libye, à la fin du mois de novembre 2004. Son objectif était d'identifier les principales mesures à prendre pour une coopération équilibrée entre l'UE et la Libye sur ces thèmes.

On comprend, à la lecture du rapport réalisé à la suite de cette visite, pourquoi la Commission n'a pas voulu le rendre public : la délégation conclut que les autorités libyennes n'ont pas vraiment joué le jeu, notamment en se dérochant à certains des rendez-vous prévus ; que les quelques camps de détention visités ont de toute évidence été « préparés » avant son arrivée afin de les présenter sous leur meilleur jour ; que, même dans ces conditions, les violations des droits de l'homme y sont flagrantes ; qu'elle n'a pu obtenir aucune information ni donnée concrète quant aux procédures régissant les expulsions d'étrangers, dont elle a seulement appris qu'elles sont généralement collectives et se déroulent vers les pays d'origine sans examen de la situation personnelle de chaque détenu.

Elle ajoute que le pays,

qui considère qu'il n'accueille que des migrants économiques qui viennent en Libye pour gagner de l'argent et rentrer ensuite chez eux, n'a pas l'intention d'introduire une politique de distinction légale et formelle entre les demandeurs d'asile et les migrants économiques de peur de créer un « appel d'air », alors même que, dans ses visites de camps, la mission a rencontré des personnes en quête de protection internationale, voire déjà reconnues réfugiées par le HCR dans d'autres pays. Elle rappelle que la Libye n'est pas signataire de la convention de Genève sur les réfugiés, qu'il n'y a aucun accord de coopération entre la Libye et le HCR, que le bureau du HCR à Tripoli n'a aucun statut officiel, et que, par conséquent, aucune protection internationale des réfugiés n'est assurée dans le pays.

Mises en garde

Apparemment tout cela doit relever du détail, puisque ce qu'ont retenu les ministres de l'immigration des Vingt-Cinq de cette première approche c'est l'intérêt de « continuer sur la voie de la coopération, d'une intensification de la coopération avec la Libye »⁽⁶⁾.

Pourtant, il n'a pas manqué de mises en garde contre cette perspective : le HCR, bien placé pour parler puisqu'il est engagé dans un programme, financé par la Commission européenne, destiné à préparer le « renforcement des mécanismes de protection » dans les pays d'Afrique du nord y compris en Libye, a rappelé à la présidence de l'Union que ce pays ne peut être considéré comme un pays sûr pour les demandeurs d'asile. Amnesty International a

confirmé qu'il n'existe en Libye aucune garantie concernant les droits des réfugiés. De son côté, le Parlement européen a adopté une résolution dans laquelle il condamne fermement les renvois de migrants pratiqués à plusieurs reprises en 2004 et 2005 par les autorités italiennes vers la Libye, estimant que ce pays pratique « l'arrestation arbitraire, la détention et l'expulsion » et se disant « préoccupé par le traitement et les conditions de vie déplorable des personnes détenues dans les camps en Libye et les récents rapatriements massifs d'étrangers de la Libye vers leur pays d'origine dans des conditions qui n'assurent ni leur dignité ni leur survie »⁽⁷⁾. Plusieurs missions parlementaires ont confirmé cette analyse. Plus de vingt ONG qui défendent, dans différents pays d'Europe et au Maroc, les droits des migrants et des demandeurs d'asile, ont demandé à l'Union européenne « de surseoir à toute décision de coopération européenne et bilatérale en matière d'immigration avec la Libye », ajoutant que « la ratification et la mise en œuvre des conventions internationales garantissant la protection des droits humains telles que la convention de Genève [...] sont un préalable indispensable ». ECRE, un regroupement d'ONG des vingt-cinq États membres spécialisées dans la défense des réfugiés et des demandeurs d'asile, constatant que le rapport de mission de la Commission lui-même montre à quel point la Libye est éloignée des standards minimaux en matière de protection des réfugiés, pose la même exigence quant à la signature par le pays de la convention de Genève⁽⁸⁾.

Dans son rapport annuel 2005, l'organisation Human Rights Watch émet les mêmes

(6) Communiqué de la présidence Luxembourg-geoise du de l'UE, 14 avril 2005.

(7) Résolution du Parlement européen sur Lampedusa, 14 avril 2005. Voir encadré sites p. 23.

(8) Lettre ouverte à la présidence de l'UE, ECRE (European council on refugees and exiles), 1^{er} juin 2005. Voir encadré sites p. 23.

réserves. De nombreux témoignages de migrants passés par les prisons libyennes attestent que les droits de l'homme y sont régulièrement bafoués. Mais l'éclairage le plus terrifiant sur le traitement des migrants provient d'une source qu'on peut difficilement soupçonner d'exagération. Il s'agit du directeur du service d'information et de la sûreté de la République en Italie qui, auditionné au début de l'année 2006 par la Commission de contrôle parlementaire italienne sur les services secrets, a décrit des centres de rétention libyens nauséabonds où sont jetés les clandestins qui ont été ramassés comme des chiens, prévus pour cent personnes mais en accueillant jusqu'à six cent cinquante, sans le moindre respect des conditions d'hygiène, et porteurs à ses yeux d'un très haut risque d'infiltration terroriste.

Ces multiples mises en garde n'ont pas empêché l'Union européenne de s'engager en 2005 dans ce qu'elle appelle une « stratégie de long terme » avec Tripoli pour lutter contre l'immigration illégale depuis les côtes libyennes vers les siennes, comportant l'association de garde-frontières et de policiers libyens à des patrouilles européennes en mer et la mise en place d'un groupe de travail chargé de mettre au point « un plan d'action conjoint pour le sauvetage en mer » d'embarcations transportant des immigrants clandestins. Quid du sort des personnes qui, à bord de ces embarcations, auraient besoin de protection ? Pas de problème, selon le commissaire européen chargé des questions d'asile et d'immigration, puisque « la Libye a promis l'adoption au Parlement d'une nouvelle législation exhausti-

ve en matière d'asile ». Quid du traitement des migrants sans papiers qui seront refoulés en Libye, quand on sait les conditions dans lesquelles ils ont été détenus, raflés, déportés ? Pas de problème, a répondu le même Frattini, s'appuyant sur les assurances du gouvernement italien qui, en défendant la qualité des centres de rétention en Libye, n'a pas hésité à présenter comme un « modèle de coopération internationale et régionale » les accords conclus entre l'Italie et la Libye.

Mais la protection des côtes pour empêcher les migrants de **quitter** la Libye ne suffit pas. L'UE va s'employer maintenant à les empêcher d'**arriver** en Libye. Dans un rapport présenté au début du mois de mars 2006, un député européen maltais demande que soit intensifiée la coopération avec la Libye pour l'aider à gérer les immigrants concentrés au sud du pays, notant que les immigrants venus d'Afrique subsaharienne sont très nombreux parce que la

Libye n'exige pas d'eux de visas... On s'attend donc à ce que de nouveaux verrous soient posés toujours plus au sud, jetant les migrants sur des routes encore plus dangereuses.

A travers l'exemple caricatural de la Libye – on pourra sans doute bientôt faire le parallèle avec ce qui ne manquera pas de se passer en Biélorussie ou en Ukraine –, l'Europe fournit une excellente illustration ce qu'elle entend par « dimension externe de la politique d'asile et d'immigration », quels que soient les pays, à l'est ou au sud, visés par cette politique. On comprend que l'objectif principal est que les migrants soient contenus en amont des frontières de l'UE. Les conséquences – enfermement dans des camps, harcèlement, maltraitance, regroupements forcés, violation du principe de non refoulement et du droit d'asile –, relèvent du dégât collatéral. Dont on se préoccupera d'autant moins qu'il se produira loin des yeux de l'opinion occidentale. ■

Adresses des sites

Note (1) : <http://pajol.eu.org/rubrique172.html>

Note (4) : <http://pajol.eu.org/rubrique146.html>

Note (7) : www.vertsderoubaix.org/article.php3?id_article=268 et

<http://www.gisti.org/doc/actions/2005/italie/com2005-04-13fr.html>

Note (8) : www.ecre.org/positions/Libya.doc

Débat

Qu'est-ce qu'un accord de réadmission ?

Claire Rodier – Une accord de réadmission est un accord passé entre deux États (en général, mais ça peut être aussi un accord multilatéral) qui consiste à poser le principe de la réadmission, par un des États, des migrants en situation irrégulière qui auraient été arrêtés dans l'autre État. Pour prendre un exemple relativement simple et d'actualité, il existe un accord de réadmission entre l'Espagne et le Maroc, qui date de 1992, au terme duquel les autorités marocaines acceptent de « reprendre » les Marocains en situation irrégulière arrêtés sur le territoire espagnol ou essayant de franchir illégalement, sans les documents nécessaires, la frontière espagnole. En général, ces accords marchent dans les deux sens, c'est-à-dire qu'en l'occurrence l'Espagne s'engage aussi à réadmettre ses ressortissants en situation irrégulière au Maroc. Il y a en général ce formalisme-là, qui relève de la fiction. On pourrait imaginer la même chose entre le Sénégal et la Suisse, celle-ci s'engageant à réadmettre les ressortissants suisses trouvés en situation irrégulière au Sénégal.

Je disais que ça pouvait aussi se passer dans un cadre multilatéral : la Commission européenne a été chargée, pour l'Union, de négocier des accords de réadmission qui obligent des États tiers à réadmettre leurs ressortissants en situation irrégulière qui seraient arrêtés sur le territoire de n'importe quel pays membre de l'UE. La Commission européenne, d'ailleurs, a pas mal de difficultés pour passer de tels accords parce que, pour que les États tiers acceptent de réadmettre les migrants en situation irrégulière, il faut une contrepartie. Or, en général, la Commission européenne n'a pas les poches très pleines pour aller mener ce genre de négociations au nom de l'Union.

La situation est un peu plus compliquée lorsque, dans les accords de réadmission, l'État qui cherche à faire réadmettre – parce que vous avez compris qu'il y en a toujours un qui est en position dominante – veut, non seulement renvoyer les

ressortissants de l'État avec lequel il a passé un accord, mais aussi tout migrant en situation irrégulière intercepté sur son sol qui aurait transité par le territoire de l'État partenaire. Je reprends encore l'exemple du Maroc et de l'Espagne puisque c'est un des points d'achoppement de l'accord que l'UE aimerait bien passer avec le Maroc et qui existe déjà entre l'Espagne et le Maroc. Le Maroc accepte de récupérer ses ressortissants en situation irrégulière en Espagne mais est beaucoup plus réticent pour réadmettre des étrangers subsahariens, par exemple, qui auraient transité par son sol avant de se rendre illégalement en Espagne. L'Union européenne essaye depuis pas mal de temps de boucler un accord de réadmission avec le Maroc mais ça coince notamment pour cette raison : le Maroc veut bien reprendre ses propres ressortissants, mais visiblement fait monter les enchères pour accepter d'ajouter les étrangers non marocains dans les termes de l'accord.

Est-ce que les nombreux immigrés qui travaillent en Libye et les immigrés qui vont vers l'Union européenne sont les mêmes ?

Claire Rodier – Je ne suis pas une spécialiste de la Libye, mais ce que j'ai compris c'est que la Libye est un traditionnel pays d'immigration pour toute la zone régionale et les ressortissants des pays voisins, avec un système de migration qui n'est pas forcément sédentaire mais tournant, des gens qui viennent travailler en Libye puis repartent. Un système de circulation migratoire qui fonctionnait relativement bien jusqu'à il y a une dizaine d'années, avec tout de même ce phénomène dont j'ai parlé d'instrumentalisation, par les autorités libyennes, des migrants au gré de leurs intérêts diplomatiques avec leurs partenaires. Ce que j'ai compris aussi, c'est que les migrants qui transitent vers l'Europe ne sont pas forcément les mêmes que ceux qui cherchent à rester en Libye, et quand on dit qu'il y a de très nombreux migrants en Libye, ça comprend des gens qui n'ont jamais eu l'intention de se rendre en Europe, qui sont là parce qu'ils sont toujours venus travailler en Libye. Il y a par conséquent une confusion entretenue notamment par les autorités libyennes ou les Italiens qui déclarent « il y a une horde d'étrangers qui attendent à nos frontières », alors que, pour beaucoup, ce sont des étrangers qui étaient là et qui n'ont nullement l'intention de franchir la Méditerranée. Ce qui est vrai c'est qu'il y a un déplacement, vers la Libye, de circuits migratoires qui, auparavant, suivaient d'autres routes, aujourd'hui fermées. Ce qui est vrai aussi c'est que la politique de rapprochement de l'UE vis-à-vis de la Libye est certainement en train d'entraîner

une déstabilisation de la zone régionale, dont on ne mesure pas encore les conséquences, notamment par la remise en question de ces pratiques migratoires très anciennes qui existaient jusqu'alors. Cette déstabilisation pourrait se concrétiser, par exemple, avec ce projet dont j'ai parlé, annoncé il y a un mois par le commissaire européen Frattini, de suggérer à la Libye d'imposer des visas à un certain nombre de ressortissants d'États avec lesquels la circulation se fait pour l'instant très librement. Il est très probable que cette déstabilisation qui est en marche va s'accroître. C'est encore une illustration de l'externalisation de la politique de l'Europe, c'est-à-dire que l'Europe, pour ses propres intérêts, est en train de mettre à mal un équilibre plus ou moins bancal (on pourrait certes creuser cette notion d'équilibre, car il est vrai que, sur la Libye, on ne sait pas grand chose), mais un équilibre quand même, qui permettait à des milliers de personnes de survivre et de travailler.

Emmanuel Blanchard – D'une manière générale, l'exemple de la Libye est intéressant sur le dernier point soulevé par Claire, à savoir que la politique d'externalisation tend à durcir, à créer des frontières qui n'avaient pas d'existence autre que légale. Les philosophes de la frontière, ceux qui ont étudié la question montrent bien qu'une frontière c'est quelque chose de juridique mais aussi quelque chose d'économique, de culturel. Par exemple, dans la zone sud de la Libye, il y avait une frontière inter-étatique qui était juridique mais d'une porosité totale et qui n'avait pas d'existence pour les populations qui vivaient de part et d'autre. Or, aujourd'hui, l'Europe poursuit une sorte d'utopie qui consiste à faire en sorte que les frontières deviennent infranchissables et que la frontière juridique devienne aussi une frontière géographique, économique, humaine. Il me semble que ce processus, qui est véritablement intéressant, conduit à une aporie pour la politique européenne tout simplement parce que lorsqu'on étudie un peu les trajectoires migratoires des personnes qui arrivent en Europe, on constate qu'elles arrivent après un premier échec d'un projet migratoire au plus près de leur point de départ. Aujourd'hui, si la migration en provenance d'Afrique de l'Ouest est si importante, c'est tout simplement parce qu'un certain nombre d'États de cette région comme la Côte d'Ivoire, par exemple, qui étaient des États d'accueil, ne sont plus en mesure d'accueillir les populations qui, traditionnellement, migraient pour subvenir à leurs besoins. Donc, si l'Europe ferme les frontières en Afrique, elle alimente l'immigration vers l'Europe parce que cette immigration vers l'Europe est toujours une immigration de second choix, en quelque sorte. Les gens cherchent d'abord

à vivre au plus près de chez eux et quand ces projets sont impossibles, ils tentent le grand voyage même si ce grand voyage est lui-même quasi impossible, en tout cas dangereux.

Il y a, pour les bons élèves, des subventions de l'UE. Est-ce qu'il y a des contrôles pour que ces subventions servent à l'emploi, par exemple, dans les pays d'origine ? (Bernard Epstein, association des travailleurs maghrébins de France)

Ghislaine Glasson Deschaumes – Juste une remarque avant sur les accords de réadmission. Je pense qu'on va assister à une externalisation en chaîne c'est-à-dire que les pays qui signent des accords de réadmission vont être obligés eux-mêmes de signer des accords de réadmission avec les pays sub-sahariens, jusqu'aux pays source qui finiront par être, eux, vraiment dans une position extrêmement délicate. Les pays européens ont compris, et les pays du sud méditerranéen également, que c'était une question euro-africaine qu'il fallait traiter et non pas euro-maghrébine, comme c'était le cas jusqu'à maintenant. Donc on a maintenant une approche qui va beaucoup plus loin, qui est beaucoup plus globale.

Je voudrais aussi faire une autre petite remarque. L'Institut européen de Florence a fait tout un travail sur les mouvements migratoires en Méditerranée et dans le monde arabe et a révélé la très faible attractivité de l'Europe notamment par rapport aux pays du Golfe. J'ai été très surpris de voir que l'essentiel de l'émigration économique se faisait non pas vers l'Europe mais vers les pays du Golfe à partir de pays comme le Maroc, l'Algérie, la Tunisie. Et on peut se dire que, bientôt, des pays comme la Libye ou l'Algérie seront des pays attractifs, et que le modèle de migration économique, utilitariste que met en place l'Europe aujourd'hui sera vraisemblablement un modèle de référence pour ces pays qui, s'ils développent leur politique pétrolière, leur production de pétrole, et produisent des pétro-dollars, des pétro-euros, seront des terres de convoitise.

Sur les subventions de l'Union européenne pour les bons élèves et la question sur l'emploi, je pense qu'il est un peu trop tôt aujourd'hui pour dire comment l'argent des plans d'action va être alloué. Pourquoi ? Parce que le plan d'action avec le Maroc, par exemple, a été signé en juillet 2005 ; donc c'est extrêmement court. Il n'y a pas d'évaluation de la politique européenne de voisinage avant la fin de l'année. Donc, fin 2006, on sera en mesure d'avoir une évaluation qui devra être faite, non seulement par la Commission européenne, comme cela est prévu, mais aussi par le gouvernement partenaire,

par les ONG et les syndicats de ce pays. Cela n'incombe pas aux acteurs de la société civile du Nord, mais à ceux du Sud.

Si je prends un autre exemple, celui de la Tunisie, dans les deux dernières années, ce pays a vu une baisse de ses financements de l'UE d'environ 14 % parce que le gouvernement tunisien de Ben Ali bloque l'accès aux fonds européens des ONG, notamment des ONG des droits de l'homme. Donc, on a énormément de fonds européens qui sont bloqués dans les banques, que les ONG tunisiennes ne peuvent pas toucher alors que les subventions leur ont été attribuées. Face à ça, l'UE a maintenant une politique de retrait, de réduction en disant : puisque les fonds qui étaient alloués pour les droits de l'homme n'ont pas été utilisés, on va réduire les financements d'autant, ce qui ne veut pas dire qu'ils lâchent les ONG droits de l'homme. En principe, la Commission européenne a les instruments pour mesurer où vont les fonds, mais sur le plan d'action Maroc, c'est beaucoup trop tôt aujourd'hui pour évaluer quoi que ce soit.

Quels sont les clivages au sein de la société civile marocaine entre ceux qui sont pour et ceux qui sont contre l'externalisation ?

Saïd Tbel – Globalement, la société civile marocaine est bien située par rapport aux autres exemples, algérien et tunisien, s'agissant de sa capacité d'action, de sa combativité, de son maintien comme force de réaction sur tous les problèmes locaux. Malgré le vécu sous l'ancien règne de Hassan II, la société civile marocaine joue un rôle important à plusieurs niveaux. Elle est notamment très vigilante sur tout ce qui est financements extérieurs pour ce qui concerne la gestion des flux migratoires, qu'il s'agisse de programmes européens ou internationaux. Les positions sont en effet partagées, on n'a pas tous la même vision des choses par rapport à ces aides pour des programmes visant la limitation des flux migratoires, les dispositifs de réadmission, l'externalisation du droit d'asile. Comme j'ai dit tout à l'heure, il y a deux grands blocs :

– d'une part on a des gens qui sont soumis à cette politique, quelles que soient les conditions posées. Ça veut dire travailler sur les réadmissions, avec des fonds italiens ou espagnols destinés à essayer de maintenir les populations migrantes dans les pays de départ dans les régions à forte migration vers l'Europe. Des fonds énormes sont aujourd'hui dégagés pour essayer de maintenir les personnes sur place. Ça prend différentes formes : aide à la société civile, au micro-crédit, au développement local. Tout ça représente certes un apport au niveau de la

situation globale du pays, mais l'objectif final est bien sûr d'essayer de réduire la migration. Tout ce travail qui relève de l'externalisation se fait, au Maroc, par le biais d'un certain nombre d'ONG, directement ou indirectement. Le HCR, lui, travaille à la formation aux droits de l'homme. L'OIM s'occupe plus clairement de la mise en place de dispositifs de réadmission des migrants renvoyés d'Europe ; il a financé en grande partie le retour de migrants sub-sahariens ;

– d'autre part, il y a ceux qui sont réalistes sur ce qui va se passer mais tout en restant fermes sur les principes. Nous travaillons avec tous les sub-sahariens qui arrivent au Maroc, nous essayons de dénoncer l'existence des camps parce que les gens qui y sont enfermés subissent souvent des violences et n'ont aucun contact avec l'extérieur. Nous sommes vigilants sur les politiques de réinstallation, qui ont montré leur échec un peu partout, mais aussi, vu le taux de chômage au Maroc qui dépasse 30 %, nous sommes attentifs aux possibilités d'installation de sub-sahariens dans notre pays.

J'ai eu connaissance d'une information selon laquelle au Maroc, des fonctionnaires de l'éducation nationale ayant un certain âge ont été mis en pré-retraite et que c'était l'UE qui payait leur salaire jusqu'à l'âge de 60 ans. Je me demandais ce que ça veut dire, si la logique qui est derrière n'est pas de rendre libres des postes pour empêcher que des Marocains viennent chercher du travail en Europe.

Saïd Tbel – Le Maroc a lancé récemment une opération de départs volontaires à la retraite. Ce mouvement a touché un peu toute l'administration et pas uniquement l'éducation nationale, parce qu'il répondait aux consignes de la Banque mondiale de réduire le nombre de fonctionnaires dans l'administration publique. Un nombre important de cadres sont donc partis parce qu'ils ont pu bénéficier ainsi de très importants avantages.

La politique de l'UE sur l'accueil des demandeurs d'asile semble d'abord être une remise en cause de la Convention de Genève. Je voudrais avoir des précisions là-dessus. Je voudrais aussi que vous reveniez sur les dérives qui consistent à créer des camps de transit dans des pays comme la Libye et qui sont une remise en cause du droit de circuler et de demander l'asile. Enfin, est-ce qu'on ne va pas vers une généralisation de la protection subsidiaire au détriment de la protection du droit d'asile selon la convention de Genève (Martial Dufour, responsable d'un CADA).

Claire Rodier – Je ne suis pas sûre de pouvoir bien répondre à votre question mais ce qu'elle m'évoque c'est que, pendant un temps, l'UE a évoqué – ce discours a débuté en 98, pendant la présidence autrichienne – la possibilité de laisser tomber la Convention de Genève et de passer à un instrument plus opérationnel et plus adapté à la situation aujourd'hui des personnes déplacées dans le monde. Je résume mais en gros, c'était ça. Un peu plus tard, en 2003, c'est Tony Blair qui a menacé de dénoncer la Convention de Genève, et par la même occasion aussi la Convention européenne des droits de l'homme, si on l'empêchait de les appliquer comme il l'entend. Aujourd'hui j'ai l'impression qu'on n'est plus dans un processus de remise en cause de la Convention de Genève mais plutôt dans une logique de légitimation des modalités de contournement des obligations de cette convention, notamment par le biais de l'externalisation. Formellement, avec des notions qui font déjà partie du vocabulaire mais aussi des normes de l'UE depuis au moins une dizaine d'années sinon plus comme les « pays sûrs », la demande « manifestement infondée », l'« asile interne », on arrive très bien à garder la Convention de Genève sans l'appliquer, en tout cas sur le territoire de l'UE, mais en faisant assumer par d'autres la responsabilité qui en découle. Et par un mécanisme de dominos, on imagine bien que ces pays du « premier cercle » vers lesquels l'Europe fait aujourd'hui glisser sa responsabilité, notamment par le biais de la politique de voisinage, cherchent bientôt à appliquer les mêmes règles, et renvoient à leur tour les demandeurs d'asile vers un « deuxième cercle », etc.

Sur la deuxième partie de la question concernant la généralisation de la protection subsidiaire, je crois qu'on s'oriente assez vers ça, même si ce n'est pas encore le cas en France contrairement à ce que redoutaient les associations françaises au moment du vote de la loi de Villepin en 2003. Il y a aujourd'hui pas mal de pays européens qui se targuent d'avoir un taux d'admission de demandeurs d'asile important, mais quand on regarde le détail des statistiques, on s'aperçoit que l'essentiel de la protection accordée n'est pas du type Convention de Genève mais plutôt protection subsidiaire, c'est-à-dire beaucoup plus précaire, facile à remettre en cause, etc..

C'est un phénomène inquiétant parce qu'il conduit à un affaiblissement de la notion de protection. C'est une approche encouragée, par exemple, par la position du HCR aujourd'hui au Maroc : du moment qu'on arrive à apporter un peu mieux que rien, c'est bien. Le statut de réfugié, là dedans... Que le Maroc soit signataire de la Convention de Genève n'a absolument aucune

incidence. Si on peut faire un peu mieux que des ghettos où les gens sont extrêmement maltraités, ce sera toujours ça de pris. Et on en conclut que le HCR aura eu raison d'être au Maroc...

Je voudrais revenir sur la conclusion d'Emmanuel et dire qu'il faudrait davantage mettre en évidence le fait que ce qui est mis en cause dès le départ, c'est le droit à émigrer. Je voudrais aussi poser une petite question sur la Libye : à l'occasion d'enquêtes, j'ai rencontré des gens qui m'ont parlé de formes d'esclavage tribal dans le sud de la Libye. J'ai entendu des choses semblables sur la Mauritanie. Est-ce que ça représente un volume important, ces gens qui, à un moment donné, dans leur parcours migratoire venant du sud, restent bloqués et se retrouvent « embauchés » par des tribus en Libye ou en Mauritanie pendant un an, deux ans, voire plus ? (François Brun, Centre d'études de l'emploi)

Claire Rodier – Je n'ai aucune information sur cette question de l'esclavage en Libye. Il y a des chercheurs qui travaillent sur la question, notamment un groupe de chercheurs qui viennent d'ailleurs de publier un article dans la revue de l'IRD, *Autre-part*, dont le dernier numéro est consacré à la migration entre les deux rives du Sahara⁽¹⁾. Je pense qu'en consultant le site de Migreurop on doit trouver des références bibliographiques utiles sur ces questions.

Emmanuel Blanchard – Pour répondre à l'interrogation sur : est-ce qu'on peut lancer une campagne sur, en quelque sorte, le délit d'émigration ? Ce message est-il aujourd'hui suffisamment clair pour être porté par l'ensemble du mouvement de soutien aux droits des étrangers ? Je ne sais pas parce qu'on est dans une période où il faut faire feu de tout bois, où c'est l'ensemble des droits qui est attaqué, et je ne suis pas sûr que ce soit opportun, au moment où il y a déjà un rassemblement important sur l'émigration jetable, de venir cumuler avec une nouvelle campagne. Ça ne veut pas dire que, pour nous, ce n'est pas un message primordial, mais je pense qu'il faut continuer à le travailler. Il y a deux axes très clairs qui permettent de montrer qu'il existe véritablement aujourd'hui un délit d'émigration face à une réorganisation de ce que j'ai appelé l'ordre international. D'une part, il faut s'appuyer sur l'opinion publique qui peut sans doute ne pas admettre qu'on revienne à une nouvelle guerre froide, à une guerre froide Nord-Sud où, de fait, un certain nombre de personnes sont captives de conditions d'existence et de conditions politiques ne leur laissant d'autre possibilité que de franchir les

murs qui ont été érigés pour partager le monde en deux. Il faut savoir que ces murs sont beaucoup plus mortels que ceux qui existaient du temps de la guerre froide puisque le mur de Berlin n'a tué, avec des guillemets un peu partout, qu'une centaine de personnes entre 1961 et 1989 alors même que les recensements disponibles disent que, depuis une dizaine d'années, on est entre 5000 et 10000 morts en Méditerranée et sur le pourtour de l'Europe.

Second axe de réflexion, il me semble, c'est que, aujourd'hui, les États ont complètement oublié de prendre en compte l'immigration comme une modalité de leur politique diplomatique et géopolitique. Ceci a été très bien mis en évidence par un rapport de l'*International Crisis Group* qui a montré que les Balkans, par exemple, étaient en train de se détacher de l'aire politique et culturelle européenne du fait de la politique des visas. Et aujourd'hui, les personnes des Balkans qui veulent migrer partent de plus en plus vers les pays du Golfe.

Ceci est très intéressant parce que si on considère que la politique d'immigration est une politique de sécurité, ça pose un véritable problème : aujourd'hui, les personnes qui migrent à partir du bassin méditerranéen ou des Balkans, migrent justement dans ces pays qui sont les supports du terrorisme international. Il y a donc là aussi toute une campagne à mener pour faire en sorte que le ministère des affaires étrangères ne lâche pas prise sur ces questions-là parce que la politique de l'immigration a aussi à voir avec les affaires étrangères. Or, aujourd'hui elle s'est réduite à une politique policière et il me semble qu'au travers de la mise en évidence de ce délit d'émigrer on montre bien que la politique d'immigration ne peut plus être un instrument de politique générale au service du droit mais aussi d'une diplomatie.

Ghislaine Glasson-Deschaumes – Je ne voudrais pas polémiquer avec mon voisin sur la comparaison entre la division des deux Europe pendant les cinquante années de guerre froide et la situation d'aujourd'hui. Je crois qu'aujourd'hui on doit absolument articuler cette question de l'immigration jetable et celle du droit à l'émigration. On ne peut pas penser l'une sans l'autre car, au fond, ce qui est en question, c'est le droit à la vie, le droit à l'hospitalité. On parlait du surgissement de frontières tangibles au sud du Sahara, autres que les frontières naturelles, dans des pays qui ont toujours vécu la circulation et le mouvement comme intrinsèquement inscrits dans leur paysage, leur histoire. C'est ça qu'il faut réussir à penser. Aujourd'hui, l'Union européenne dit « notre politique sécuritaire des quinze dernières années est un échec », elle le dit, elle l'écrit même, notamment dans les récents documents de cadrage de la

Commission pour la définition d'un cadre européen des politiques migratoires. Donc, on va faire de l'utilitarisme. Mais dans l'utilitarisme, ce qui est en cause, c'est le droit à émigrer non pas en général, mais le droit à émigrer selon sa propre volonté. Donc, c'est l'UE qui va définir les cadres admis pour ce droit à émigrer. Il y aura une sélection du projet de l'émigré pour contrôler si ce projet est en phase avec l'UE.

La deuxième chose qu'il faut signaler est qu'on a aujourd'hui une sélection des provenances de l'immigration dans le lien avec la lutte contre le terrorisme et, là encore, une stratégie de contrôle de l'immigration en fonction des pays sources qui est une stratégie dont on peut dire qu'elle est culturaliste, pour ne pas dire ethniciste. Quand on voit la politique espagnole aujourd'hui de large ouverture sur les pays latino-américains tout en ayant une fermeture sur les pays du sud-méditerranéen, on a là un exemple paradigmatique de ce qui est la nouvelle politique de Tony Blair, déclarée tout récemment, avec sélection en fonction des compétences et sélection en fonction des provenances. On a d'un côté un discours qui dit « mais regardez, il y a un droit à émigrer, on l'organise » mais qui, derrière, atteint véritablement la notion d'asile dans son acception la plus humaine.

Saïd Tbel – Je voudrais juste apporter un éclaircissement sur la politique de l'Espagne vis-à-vis du Maroc en donnant un exemple. Il y a eu dernièrement un appel pour une embauche de huit cents femmes pour aller travailler dans des cultures de fraises en Espagne. Même si l'émigration a toujours existé, maintenant on choisit les gens pour pouvoir les exploiter davantage et les renvoyer ensuite : on va faire travailler les gens pendant six ou huit mois là-bas, dans des conditions lamentables puis mettre fin au contrat et les renvoyer. Quand vous voyez ce qu'il se passe à El Ejido, c'est vraiment des ghettos et des conditions de travail épouvantables, avec une forte immigration clandestine. Ainsi, l'Espagne continue à fermer les yeux sur l'immigration clandestine pour certains secteurs d'activité, tout en organisant parallèlement une politique de sélection pour d'autres. Et le choix fait dernièrement de remplacer la main-d'œuvre marocaine par la main-d'œuvre sud-américaine s'est fait parce qu'on s'est aperçu que les Marocains commençaient à se regrouper, à revendiquer les droits syndicaux les plus élémentaires, à remettre en cause leur statut dans cette région.

Migrations, droits fondamentaux et liberté de circulation

Conférence non gouvernementale euro-africaine

30 juin et 1^{er} juillet 2006, Maroc (Rabat - Bouznika)

« Nous, acteurs des sociétés civiles d'Afrique subsaharienne, Afrique du Nord et Europe, militants engagés dans la lutte pour les droits des migrants et dans la solidarité avec les exilés, spectateurs indignés de l'hécatombe en vies humaines qui s'amplifie d'année en année au large des côtes méditerranéennes et atlantiques, refusons la division de l'humanité entre ceux qui peuvent circuler librement sur la planète et ceux à qui cela est interdit, refusons également de vivre dans un monde aux frontières de plus en plus militarisées qui segmentent nos continents et transforment chaque groupe de pays en forteresse assiégée. [...]

*Nous appelons l'ensemble des acteurs des sociétés civiles d'Afrique du Nord, d'Afrique Subsaharienne et d'Europe à participer à la **Conférence non gouvernementale euro-africaine** sur le respect des droits fondamentaux des migrants, sur la liberté de circulation pour tous, sur une politique de développement et de partage de la prospérité non conditionnée à des finalités sécuritaires, sur la lutte contre les politiques sécuritaires et leurs conséquences, sur des politiques d'accueil et d'intégration qui réhabilitent le droit d'asile et assurent la reconnaissance aux personnes migrantes de l'ensemble de leurs droits, de travailleurs et de citoyens.*

Au terme de cette Conférence sera adopté le premier Manifeste non gouvernemental euro-africain sur les migrations, les droits fondamentaux et la liberté de circulation. »

A l'appel de (premiers signataires) :

ABCDS (Maroc), AFVIC (Maroc), Alterforum (Maroc), AMDH (Maroc), AMERM (Maroc), APDHA (Espagne), ARCI (Italie), ARCOM (Maroc), ASDHOM (France), ATMF (France), ATTAC (Maroc), Caritas (Maroc), CESAM (Maroc), Chabaka (Maroc), CIMADE (France), CIRE (Belgique), Collectif des réfugiés (Maroc), Conseil des migrants subsahariens (Maroc), GISTI (France), Hommes et environnement (Maroc), MIGREUROP, Plateforme Migrants PFM (Maroc), Pateras de la vida (Maroc), SOS migrants (Belgique), réseau TERRA (France).

Déroutement de la Conférence

Vendredi 30 juin 2006 matin : Assemblée plénière

- Ouverture
- Présentation des participants et finalités de la conférence
- Organisation des assemblées délibératives pour chaque session et des sous-groupes.

Vendredi 30 juin 2006 après-midi : Conférences thématiques (1)

- Thème 1 - Respect des droits fondamentaux, liberté de circulation pour tous, réhabilitation du droit d'asile
- Thème 2 - Faire face aux politiques sécuritaires et à leurs conséquences
- Thème 3 - Développement et partage de la prospérité
- Thème 4 - Politiques d'accueil et d'intégration pour les droits du travailleur et du citoyen migrant

Samedi 1^{er} juillet 2006 matin : Conférences thématiques (suite)

- Mise en commun des propositions et synthèses pour chaque thème ;
- Discussion collective du projet de rédaction des conclusions
- Discussions exploratoires sur les stratégies de « promulgation » et de « mise en oeuvre » des conclusions.

Samedi 1^{er} juillet 2006 après-midi : Assemblée plénière

- Synthèse finale
- Lecture, adoption et signature du Manifeste non gouvernemental
- Elaboration de la stratégie d'action
- Clôture

MANIFESTATION PUBLIQUE

- ➔ **Pour s'inscrire** : conferencemigrations@gmail.com
- ➔ **Texte complet de l'appel sur le site de Migreurop** : www.migreurop.org

Les programmes de protection régionaux

Le 1^{er} septembre 2005, la Commission européenne présentait, dans une communication sur les programmes de protection régionaux⁽¹⁾, un nouvel élément de sa stratégie en matière d'asile et d'immigration.

Dans le programme de La Haye des 4 et 5 novembre 2004, le Conseil européen a reconnu que l'Union européenne devait contribuer, dans un esprit de responsabilité partagée, à « *mettre en place un régime de protection équitable et à permettre l'accès à la protection et à des solutions durables pour les réfugiés au stade le plus précoce* » dans les régions d'origine et dans les pays de transit des migrants. Les programmes de protection régionaux ont pour objectif de « *renforcer les capacités de protection des pays tiers. Ces programmes devraient consister en des actions concrètes améliorant de façon effective tant la protection offerte aux réfugiés que le soutien aux accords en vigueur avec le pays tiers concerné* »⁽²⁾.

Ce que la Commission ne dit pas, c'est que cette stratégie n'est pas nouvelle et qu'elle s'inspire directement des propositions faites par Tony Blair en 2003 et qui consistaient à mettre en place des

transit processing centers ou centres de tri des demandeurs d'asile aux portes de l'Union européenne. En effet, le premier ministre britannique faisait à l'époque une analyse de la crise des réfugiés en posant comme postulat de départ que le régime de protection manquait de crédibilité parce que la majeure partie des réfugiés qui faisaient une demande d'asile étaient déboutés : les faux demandeurs d'asile menaçaient donc le système de protection internationale. Ainsi, pour sauver ce système, il proposait des solutions : organiser l'arrivée, dans l'Union européenne, à partir de leur région d'origine, des personnes ayant besoin d'une protection internationale ; répartir les charges et les responsabilités au sein de l'UE et avec les régions d'origine et les zones de transit pour qu'elles accordent, dès que possible, une protection effective ; mettre en place progressivement un régime d'asile unique, et des *transit processing centers* où seraient traitées les demandes d'asile.

Malgré l'apparent abandon de ces projets par les États mem-

bres au sommet de Thessalonique (on ne pouvait tout de même pas promouvoir les camps !), la Commission reprend à son compte ces propositions, en juin 2004, dans sa communication « Améliorer l'accès à des solutions durables », sans reprendre explicitement l'idée de camps. C'est sur la base de cette communication que les programmes de protection régionaux seront par la suite construits. Les projets pilotes, qui doivent débiter à l'automne 2006, répondent en effet exactement aux objectifs fixés : ils visent des pays d'origine ou de transit – Tanzanie, Ukraine, Biélorussie, Moldavie ; ils doivent permettre une meilleure répartition de la charge des demandeurs d'asile en route vers l'Europe ; et, parallèlement, ils doivent inciter les États membres à accepter de réinstaller les personnes reconnues sur le territoire de ces États.

De façon assez perverse, l'objectif affiché des programmes de protection régionaux est l'amélioration de la protection. Et d'ailleurs, l'idée que l'Union européenne injecte des fonds pour la protection internationale semble séduire nombre d'organisations non gouvernementa-

(1) COM(2005) 388 final
(2) idem, p. 4

les et internationales. Le HCR, par exemple, est un des grands bénéficiaires de ces programmes et il est étroitement associé à leur mise en place⁽³⁾. Or, si l'on s'attarde sur le contexte dans lequel ils s'inscrivent, il est permis de douter de cette intention.

Un déficit de protection dans l'Union européenne

Tout d'abord, la fermeture et la répression aux frontières de l'Europe montrent que l'Union européenne a engagé une véritable guerre aux migrants, entraînant de graves violations du droit d'asile : violents refoulements à l'entrée des enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla en septembre dernier entraînant la mort de onze personnes et suivis de déportations dans le désert. Sur ces événements, l'Union européenne a cyniquement fermé les yeux et proposé à son voisin marocain d'ériger de plus hautes barrières encore. Sur les refoulements en Italie et les expulsions collectives de l'île de Lampedusa vers la Libye, sans traitement équitable des demandes d'asile, sans tenir compte des risques de renvoi vers un pays ne respectant pas les droits humains comme la Libye, la Commission européenne ne s'est pas estimée compétente pour intervenir⁽⁴⁾. Dans une lutte sans merci contre l'immigration clandestine, les États membres ne sont pas politiquement orientés vers davantage de protection.

Et cette réalité doit se lire à la lumière d'un déficit qualitatif des normes en matière d'asile. Les directives sur l'asile adoptées durant « l'ère Tampere » ne permettent pas d'introduire de garde-fous en matière de protection en droit européen. Au contraire, en raison d'un niveau d'harmonisation assez faible, elles laissent les États membres relativement libres de leurs légis-

lations nationales et favorisent la mise en place de concepts tels que celui de « pays tiers sûr » ou d'« asile interne » qui ont pour seule vocation d'exclure rapidement un grand nombre de demandeurs d'asile du système de protection. Le développement du dispositif Dublin-Eurodac, aux effets dramatiques, comme la surpopulation des camps de demandeurs d'asile de Malte ou de Pologne (qui sont les pays porte d'entrée en Europe) où le taux de reconnaissance du statut de réfugié reste très faible, est également représentatif du déficit de protection dans l'Union en faisant peser sur les pays les moins équipés de l'Union européenne la gestion des demandeurs d'asile.

Vu les réticences de l'Union européenne à développer un système de protection sur son propre territoire, on a du mal à imaginer que seul un souci de protection motive les États membres à pousser à la mise en place de programmes dans les pays limitrophes ou dans les régions d'origine. Et cela, d'autant plus lorsque l'on compare les besoins de protection de ces États avec les moyens proposés.

Les énormes besoins des régions d'origine et de transit

A l'heure actuelle, les pays de transit « pilotes » choisis par l'Union européenne sont des États où la protection est inexistant, où les droits de l'homme sont loin d'être respectés, où la situation économique, politique et sociale est loin de permettre l'intégration des migrants ou des réfugiés. Le développement de leurs capacités de protection semble un défi presque insurmontable.

L'Ukraine par exemple, signataire de la Convention de Genève depuis 2002 ne dispose pas

d'une législation sur l'asile qui permette un accès convenable à la procédure, à un avocat, à un interprète. Ce pays détient de façon tout à fait arbitraire des demandeurs d'asile pendant des périodes illégales sans permettre un accès à un conseil ou à un juge. Ces personnes peuvent faire l'objet de violences répétées. Dans un rapport publié en 2005, l'organisation Human Rights Watch⁽⁵⁾ estime que ces conditions de détention s'apparentent à des traitements cruels, inhumains et dégradants, et explique que des personnes peuvent être renvoyées vers des pays où leur sécurité n'est pas garantie. L'Ukraine est actuellement incapable de gérer les migrants et les demandeurs d'asile sur son territoire et ne peut également pas être considérée comme un pays sûr pour les renvois de migrants en situation irrégulière et de demandeurs d'asile déboutés. La Biélorussie, second pays visé par les projets pilotes, est considérée comme une dictature par l'Union européenne avec laquelle elle n'entretient pas de relations diplomatiques. Très peu d'informations circulent sur les conditions d'accueil en Moldavie et en Biélorussie, et ce manque de transparence n'est pas un signe encourageant.

Les besoins de protection dans les régions d'origine sont encore plus criants. La Tanzanie, pays pilote également, est un des pays les plus pauvres du monde mais se situe néanmoins en quatrième position parmi ceux qui reçoivent le plus grand nombre de réfugiés : à l'heure actuelle, sur 602 100 personnes accueillies, 400 000 personnes vivent dans des camps et dépendent entièrement de l'aide humanitaire. Le HCR fait état de graves difficultés au niveau humanitaire (sécurité alimentaire et sécurité physique des réfugiés) et au niveau de la protection (mauvaises conditions pour la

(3) Voir COM(2005) 388 final.

(4) Voir sur le site Migreurop « Dix ONG portent plainte auprès de la Commission européenne contre le gouvernement italien ». Voir encadré sites p. 32.

(5) Ukraine : « On the margin, Rights violation against Migrants and Asylum seekers at the new Eastern Border of the European Union », Human Rights Watch, November 2005, Vol. 7, N° 8 (D).

détermination du statut et non respect du principe de non renvoi).

Il est certes possible de voir dans les programmes de protection régionaux un outil pour développer les capacités de protection des régions en fort déficit. Mais il ne semble pas que les États en aient véritablement la volonté. La première somme allouée est en effet dérisoire : 4, 9 millions de dollars pour améliorer les conditions d'accueil des réfugiés en Tanzanie, et aucune garantie pour l'amélioration de l'accès à des solutions durables. Dans le même temps, avec le plus grand cynisme, cinq millions d'euros ont été dédiés à la Tanzanie pour le contrôle de ses frontières. Cette situation a été dénoncée par l'organisation Oxfam qui réclame des engagements financiers beaucoup plus conséquents pour que les programmes de protection régionaux puissent avoir un minimum d'impact dans la région⁽⁶⁾. Il est donc clair que la visée principale des États membres dans le développement de ces programmes n'est pas la protection mais le contrôle des flux migratoires.

Cela se traduit aussi dans les financements. La confusion qui règne sur les lignes relatives aux programmes de protection régionaux entre fonds alloués à la gestion des flux et fonds alloués à la protection est plus que symbolique. Dans la communication de septembre, la Commission européenne prévoit que l'Union financera intégralement ces programmes sur des fonds destinés à la gestion des flux⁽⁷⁾ d'une part, et d'autre part sur les fonds dédiés à la politique européenne de voisinage. Cette dernière a pour priorité de développer avec les États non admis à entrer

dans l'Union, des accords de partenariat, notamment pour la gestion des frontières et des flux migratoires. C'est le cas par exemple de l'Ukraine, pays pilote, avec lequel un plan d'action a été conclu en 2005 (voir intervention de Ghislaine Glasson-Deschaumes, p. 10). Parallèlement à cette forme d'instrumentalisation de la protection au profit de la gestion des flux migratoires se met en place un développement des camps.

Des programmes au service de l'externalisation ?

L'Union européenne, en développant les capacités d'asile des pays cibles grâce aux programmes de protection régionaux pourra annoncer que ceux-ci sont des pays tiers sûrs vers lesquels les demandeurs d'asile pourront être renvoyés d'Europe. Ainsi, bien qu'une liste de pays tiers sûrs n'ait pas encore été adoptée par les États membres, il ne serait pas contraire au droit européen qu'un État membre renvoie des demandeurs d'asile dans un pays visé par les programmes de protection régionaux.

Ce système est renforcé par la signature d'accords de réadmission avec les pays visés par les programmes de protection régionaux, permettant aux États membres de renvoyer dans les États de transit des personnes étant passées par leur territoire. Là encore, les accords de réadmission actuellement en cours de négociation (notamment avec l'Ukraine, le Maroc ou la Russie) ne contiennent pas de garanties spécifiques en matière d'asile : une personne demandant l'asile dans un État membre de

l'Union européenne pourra donc être renvoyée dans un État ne garantissant pas nécessairement un examen équitable de la demande d'asile et un non-renvoi dans le pays d'origine.

C'est déjà le cas entre d'un côté la Slovaquie, la Pologne ou la Hongrie et, de l'autre, l'Ukraine. L'ONG Human Rights Watch décrit de nombreux cas où les personnes ont été renvoyées sans avoir pu déposer de demande d'asile dans le pays européen visé.

Enfin, dans le but de permettre à ces pays cibles de faire face à cet afflux de demandeurs d'asile, l'Union s'est engagée financièrement à soutenir la construction de centres d'accueil pour demandeurs d'asile et de camps de détention. Par le biais du programme AENEAS 2005 cette ligne financière de l'Union européenne servant à promouvoir les programmes de protection régionaux, l'Union veut permettre la réadmission et la réintégration des personnes déboutées en finançant des lieux de « réception et de protection ». C'est d'ores et déjà le cas en Ukraine où l'Organisation internationale des migrations (OIM) a été financée à hauteur de quatre millions d'euros pour la construction de deux centres de détention au nord du pays (Lutsk and Cernihiv)⁽⁸⁾.

Sachant que l'Union s'est engagée, à travers le programme de La Haye, à réaliser une étude de faisabilité sur le traitement externalisé des demandes d'asile à l'extérieur des frontières de l'Union, les projets Blair semblent avoir trouvé, grâce aux programmes de protection régionaux, une place acceptable dans la politique européenne d'asile et d'immigration. ■

(6) Oxfam GB comments on the communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Regional Protection Programs, 16 October 2005.

(7) Aeneas programme – Assistance technique et financière aux pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile, EuropeAid/122 511/C/ACT/MULTI. L'objectif principal de ce programme est de donner aux États tiers une assistance technique et financière en soutien à leurs efforts pour une gestion plus efficace de tous les aspects des flux migratoires (p. 5).

(8) Voir encadré sites.

Adresses des sites

Note (4) : www.migreurop.org/breve82.html

Note (8) : www.hrw.org

La réinstallation des réfugiés : protection ou externalisation ?

Pour la plupart des réfugiés – 11 millions en 2001 (2 millions en Europe et 230 000 en France), la situation est ou instable (installation provisoire dans un pays qui ne peut ou ne veut les garder, insécurité) ou peu enviable (camps de réfugiés, intégration difficile). Pour améliorer cette situation, trois solutions :

- le rapatriement volontaire
- l'intégration sur place
- la réinstallation.

La réinstallation suppose l'existence de pays d'accueil volontaires qui déclarent leur disponibilité au Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). Les uns décident de quotas annuels. D'autres se laissent démarcher au coup par coup. La réinstallation a été utilisée après différentes crises régionales qui ont entraîné des exils massifs à la périphérie :

- invasion de la Hongrie par l'URSS en 1956 ;
- guerre du Vietnam ;
- génocide au Rwanda ;
- etc.

La réinstallation est implicitement contenue dans le préambule de la Convention de Genève de 1951. Le quatrième considérant affirme, en effet, qu'« *il peut résulter de*

l'octroi du droit d'asile des charges exceptionnellement lourdes pour certains pays et que la solution satisfaisante des problèmes, dont l'Organisation des Nations unies a reconnu la portée et le caractère internationaux, ne saurait, dans cette hypothèse, être obtenue sans une solidarité internationale ». Mais les effectifs qui en bénéficient sont minuscules : 92 260 réinstallations pour douze millions de réfugiés dans le monde en 1991.

La réinstallation peut être très utile dans un certain nombre de cas :

- question de sécurité : l'imam ouzbek Obdikhon Kori Nazarov réfugié au Kazakhstan et réinstallé en mars 2006 dans un pays tenu secret par le HCR ;

- question de capacité d'accueil : 400 Ouzbeks réfugiés au Kirghizistan après la révolte d'Andijan en mai 2005 et provisoirement réinstallés en Roumanie ;

- respect du désir de certains réfugiés : beaucoup préfèrent s'installer dans un pays industrialisé (voir le « glissement » vers l'Ouest de l'UE

de certains étrangers reconnus réfugiés à l'Est de l'UE).

Mais la réinstallation peut également servir à limiter l'accueil de la demande d'asile spontanée. Des pays comme l'Australie, le Canada ou les États-Unis intègrent la réinstallation dans leur politique de l'asile :

- en Australie, la réinstallation constitue la quasi-totalité des accueils au titre de l'asile ;

- aux États-Unis, il existe un programme d'accueil et de placement des réfugiés pour lequel le président fixe, sous le contrôle du Congrès, un quota annuel de réfugiés dans lequel figurent les entrées par le biais de la réinstallation. Le quota global était de 53 000 réfugiés pour 2004 ; de 70 000 pour 2005. Il se décompose en sous-quotas régionaux et d'une « réserve non affectée » de 20 000 en 2005 utilisable pour des besoins imprévus.

- au Canada (31 000 « entrées humanitaires » en 2002), le gouvernement « parraine » environ 7 500 réinstallations tandis que le « parrainage pri-

vé » en permet de l'ordre de 3 000 supplémentaires. Pour être réinstallable, il faut entre autres démontrer sa capacité à s'insérer convenablement dans la société canadienne.

Même si la réinstallation concerne de petites quantités de réfugiés, elle devient à la mode dans les pays occidentaux. Il semble que, plus ces pays ferment leurs frontières, plus ils font appel à elle. Ainsi, les États-Unis et le Canada ont-ils signé, en décembre 2002, un accord « pour la coopération en matière d'examen des demandes de statut de réfugié présentées par des ressortissants de pays tiers ». Ce n'est rien d'autre qu'une sorte de convention de Dublin entre les deux pays. Il était alors estimé qu'il produirait une diminution de moitié des demandes d'asile spontanées examinées par le Canada. En fait, la demande d'asile enregistrée en 2005 y a baissé, comme aux États-Unis de 46 % comparée à celle de 2001. Le même effondrement caractérise la situation de l'asile dans d'autres pays qui pratiquent la réinstallation :

- au Danemark, où la demande actuelle se situe au niveau atteint en 1983 ;

- en Australie, où la baisse est de 75% en cinq ans⁽¹⁾.

Réinstallation rime donc souvent avec restriction.

La tentation de l'Union européenne

C'est en novembre 2000 que, dans une communication, la Commission européenne suggère que la demande d'asile pourrait être examinée dans la région d'origine des requérants et qu'il resterait ensuite à faciliter leur arrivée en Europe par une politique de réinstallation⁽²⁾. Dès fé-

vrier 2001, le ministre britannique des affaires étrangères, Jack Straw, souhaite que l'Europe fasse en sorte que « *les persécutés connaissent des voyages d'exil moins hasardeux* », c'est-à-dire que des pays de transit aujourd'hui peu protecteurs deviennent sûrs. Dans la foulée, il plaide aussi en faveur d'une politique européenne de réinstallation⁽³⁾. Jack Straw est logique : qui dit, en effet, sûreté du cheminement des demandeurs d'asile dit qu'ils solliciteront l'asile dans des pays qui ne seront plus pour eux des pays de transit puisqu'ils seront devenus sûrs. Et – anticipation –, au cas où les charmes de cette sûreté nouvelle leur échapperaient un peu, l'UE pourrait prévoir quelques mesures de rétorsion dans ses directives...

Au sommet de Thessalonique en mai 2003, ces idées font des progrès. Sous la pression du Royaume-Uni, les chefs d'État et de gouvernement préconisent l'externalisation de l'asile par la création de :

- zones de protection régionales ;

- dans ces zones ou dans d'autres pays non membres de l'UE (l'Albanie, l'Ukraine, le Maroc ont été évoqués...), de « centres de transit » où seraient refoulés et maintenus, le temps d'instruire leur requête, les étrangers qui, ayant pénétré dans l'un des pays de l'Union, y demandent l'asile.

C'est à partir de ces camps que les lauréats au concours de l'asile pourraient s'installer en Europe. Le HCR s'est déclaré favorable à ce type de solutions qui permet, selon lui, d'extraire plus facilement le bon grain de l'ivraie, à savoir les authentiques demandeurs d'asile des migrants ordinaires. D'autant plus que

l'idée de la Commission rejoint les préoccupations que le HCR a exprimées dans sa « Convention Plus » (septembre 2002).

Dès juin 2003, la Commission esquisse, dans une communication⁽⁴⁾, un système d'« *arrivées organisées* » par lequel l'UE s'engagerait dans une politique coordonnée de réinstallations, fixant chaque année un quota global dans lequel les États membres pourraient sur la base de quotas nationaux librement déterminés.

« Arrivées organisées » et protection par les pays tiers

Ce que Jack Straw avait exprimé en 2001 sous la forme naïve de « *voyages d'exil moins hasardeux* », la Commission européenne va le reprendre, en juin 2004⁽⁵⁾, sous une forme moins poétique. Elle veut désormais « *renforcer les capacités de protection des pays tiers [afin] de mieux gérer l'entrée [organisée] des réfugiés sur le sol européen* ». On n'en est plus aux centres de transit ni aux camps, mais à des pays qui, de transit, deviendraient des pays d'examen des requêtes d'asile, l'Europe allant y prendre « *un nombre constant, quoique limité, de réfugiés, [qui] serait modulable en fonction de la capacité des États membres à accueillir les demandeurs d'asile* ». Des objectifs chiffrés seraient établis à l'échelle européenne, et la réinstallation s'organiserait sous l'égide du HCR avec l'apport logistique (transport) de l'Organisation internationale des migrations (OIM).

Le « programme de La Haye » du 4 novembre 2004 conclut la première phase de communautarisation de la

(1) « Nouvelle chute spectaculaire des demandes d'asile dans les pays industrialisés », ONU, 17 mars 2006.

(2) « Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum », 22 novembre 2000.

(3) Jack Straw, « An Effective Protection Regime for the 21 Century », discours du 6 février 2001 à l'Institute for Public Policy Research (IPPR) - Voir encadré sites p. 37.

(4) Communication « Vers des régimes d'asile plus accessibles, équitables et organisés »

(5) Communication du 4 juin 2004, « Améliorer l'accès à des solutions durables ».

politique d'asile et d'immigration (commencée avec le sommet de Tampere de 1999). Il dessine aussi les grandes lignes de la politique des cinq années à venir. Au menu, « *la dimension extérieure de l'asile et de l'immigration* » qui comprend notamment le partenariat avec les pays tiers de transit et les pays d'origine des immigrés et demandeurs d'asile. En matière d'asile, le Conseil européen « *invite la Commission à élaborer des programmes de protection régionaux de l'UE en partenariat avec les pays tiers concernés et en étroite consultation et coopération avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés* ».

La réinstallation, prime pour l'acceptation de la « protection régionale »

En janvier 2005, le Conseil des ministres de l'immigration des Vingt-Cinq étudie les trois volets de l'externalisation de l'asile :

- renforcement de la protection dans les régions d'origine ;
- renforcement de la protection dans les régions de transit ;
- réinstallation des réfugiés.

A cette réunion, le Haut Commissaire pour les réfugiés fait remarquer que les États européens sont quantitativement très en retard par rapport à d'autres pays sur le plan de la réinstallation. Il observe que « *peu à peu, nous avons besoin de nous acheminer vers une réinstallation accrue et moins de mouvements irréguliers* », ce qui « *pourra aider à réduire les situations de crise, lors d'arrivées spontanées* »⁽⁶⁾.

Le Conseil demande à la Commission de lui présenter,

avant juillet 2005, « *une proposition de programme de réinstallation aux fins d'une inclusion éventuelle dans les programmes de protection régionaux. Le HCR [doit jouer] un rôle déterminant dans la préparation et l'orientation des dossiers vers un pays de réinstallation en vue d'une sélection d'un certain nombre de réfugiés* ». Il précise évidemment qu'« *il va de soi qu'un programme de réinstallation ne peut porter atteinte à un traitement approprié des demandes d'asile individuelles, qui se présentent dans le cadre d'arrivées spontanées dans l'UE de réfugiés provenant de ces régions d'origine* ». Mais on sait (voir ci-après) quel sort attend les transfuges des pays sûrs de tous poils qui parviennent à son territoire.

Le 1^{er} septembre 2005, la Commission propose, dans une nouvelle communication⁽⁷⁾, l'élaboration de « *programmes de protection régionaux (...) en vue de renforcer les capacités de protection des régions concernées et d'améliorer la protection des populations de réfugiés qui s'y trouvent grâce à des solutions durables (les trois solutions durables sont le rapatriement, l'intégration sur place ou la réinstallation dans un troisième pays si les deux premières solutions durables ne sont pas possibles)* ».

La réinstallation dans l'UE de réfugiés extraits de ces régions est définie comme « *un facteur important pour montrer aux pays tiers que les programmes de protection régionaux comportent un volet "partenariat"* », autrement dit comme une prime à leur bonne volonté à l'égard de celle de l'UE pour laquelle l'essentiel est ailleurs, à savoir dans la construction d'une ceinture de sécurité contre les réfugiés à l'extérieur de son terri-

toire.

La Commission distingue des « *régions de transit* » et des « *régions d'origine* », parmi lesquelles les nouveaux États indépendants occidentaux (Ukraine, Moldavie, Belarus) et l'Afrique subsaharienne (Grands Lacs/Afrique orientale) sont « *prioritaires* ». Dans cette dernière région, la Tanzanie, qui accueille des centaines de milliers d'exilés du Burundi et de la République démocratique du Congo, fait figure de terrain d'expérimentation (programme 2001-2007). Par ailleurs, la Commission porte son attention sur l'Afrique du Nord, la région de l'Afghanistan et la Corne de l'Afrique.

Une périphérie devenue bassin d'épuration économique

Manifestement, les promesses européennes de réinstallation de réfugiés stabilisés dans des pays tiers qui auraient bénéficié des programmes de protection régionaux constituent un leurre destiné à leur faire avaler la pilule de l'arrêt des demandeurs d'asile sur la route de l'Europe. Le vocabulaire employé par la Commission en est un indice. Pour elle, la réinstallation correspond à un « *facteur destiné à montrer* » qu'il y a du partage du fardeau – du « *partenariat* », dit-elle – derrière la répartition des demandeurs d'asile.

Les pays invités à souscrire aux programmes régionaux de protection feraient bien d'y regarder à deux fois avant de prendre ce leurre pour argent comptant. Ils seraient avisés d'examiner en priorité la réglementation européenne relative à l'asile. Les directives publiées par l'UE sont, en effet, truffées d'obstacles ju-

(6) Communiqué UNHCR 29 janvier 2005.

(7) Communication relative aux programmes de protection régionaux.

ridiques qui visent à pénaliser les ressortissants des pays jugés sûrs. L'invention de l'« asile interne » (possibilité de rejet des requêtes) ; le flou qui entoure la notion de pays tiers sûr et qui, à terme, fait peser une menace d'irrecevabilité des requêtes émanant de ces pays de transit ; l'imminente publication d'une liste européenne de pays d'origine sûrs conjuguée à la multiplication des « procédures prioritaires » qui sont les procédures expéditives (en France, 1,8 % d'accords en 2004), tout cela prouve que l'Union européenne fabrique un droit destiné à empêcher les étrangers issus des régions bénéficiaires des programmes régionaux de protection de se protéger sur son territoire.

Dans un tel contexte, la réinstallation figure comme un instrument décoratif. Dans tous les pays qui la pratiquent, elle s'accompagne d'une ré-

duction considérable d'enregistrement et d'examen des demandes d'asile.

S'il parvient à être mis en place, le dispositif en cours de construction aboutira à une gigantesque filtration des migrants en général. Car, pour distinguer les demandeurs d'asile dans le flux des exilés, il faudra bien que les pays de transit contrôlent l'ensemble des étrangers qui les traversent. Pour peu qu'elle honore ses promesses de réinstallation autrement que de façon symbolique, l'Europe sélectionnera les étrangers qui lui conviennent. A l'heure du très utilitariste « Livre vert »⁽⁸⁾ de la Commission et de la politique d'« immigration choisie » défendue par la France pour se débarrasser de l'« immigration subie », à l'heure où nombre de pays européens durcissent leurs critères d'intégration, il n'y a aucun doute sur le devenir de

la réinstallation, quel qu'en soit le volume : les critères de protection seront supplantés par les critères d'intérêt économique.

Combien faudra-t-il de temps pour que les pays de transit devenus sûrs se rendent compte qu'ils sont les dindons de la farce ? On peut déjà prévoir leur réaction. Ils élimineront eux-mêmes peu à peu de leurs critères d'éligibilité à la protection de l'asile les profils dont ils seront certains qu'ils ne conviennent pas à l'Europe. Le tour de passe-passe sera ainsi joué : sous prétexte de réguler les flux de demandeurs d'asile, l'Union européenne se sera entourée d'une périphérie plus ou moins proche métamorphosée en bassin d'épuration de l'immigration dans sa totalité qui laissera passer les « ressources humaines » utilisables et rejettera les présumées inutiles.

Avec la sous-traitance de la répression et de la violence, la sous-traitance du recrutement. ■

(8) « Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques », COM(2004) 811 final, Bruxelles, 11/1/2005.

Adresses des sites :

Note (3) : www.guardian.co.uk/Refugees_in_Britain/Story/0,2763,434341,00.html

Quelle riposte ? Quelle mobilisation ?

Nous avons évoqué et tenté d'analyser, tout au long de cette journée, un certain nombre d'aspects de l'externalisation des politiques d'asile et d'immigration et essayé d'en présenter les dangers. Nous avons certainement omis d'en évoquer d'autres tant ces formes sont diverses s'agissant d'un domaine où les États ne manquent pas d'imagination.

Au vu de ces constatations, une question se pose, on peut même dire s'impose, sur le rôle et la place de la société civile : sur quels moyens celle-ci peut-elle compter pour lutter contre cette externalisation ? De quels outils peut-elle faire usage pour s'attaquer à la violation des droits fondamentaux des immigrés et des demandeurs d'asile que cette externalisation implique et comment la dénoncer ?

La réponse à ces questions est difficile pour plusieurs raisons. La première tient au manque de transparence dans ces matières. Le « déficit démocratique » dont souffre la construction européenne⁽¹⁾ en général est tout aussi présent dans les domaines de l'immigration, de l'asile et de la libre circulation des

personnes. Un exemple dont on parle beaucoup moins aujourd'hui mais qui a eu de grandes et, surtout, de graves conséquences en matière de droits fondamentaux est la Convention de Schengen, qui a été élaborée dans un cadre strictement intergouvernemental où ni le Parlement européen ni même les parlements nationaux des États parties, et encore moins la société civile n'ont été informés de tous les tenants et aboutissants⁽²⁾.

Ce « déficit démocratique » doit cependant être quelque peu expliqué. Car si, aujourd'hui, l'accès à l'information est plus facile et les institutions européennes de plus en plus impliquées dans ces politiques, il n'est pas plus aisé, pour la société civile, de faire entendre ses revendications pour le respect des droits fondamentaux et de l'État de droit tant la politique semble déjà figée sur le dogme du contrôle des frontières et de la lutte contre l'immigration clandestine.

La deuxième difficulté vient de la diversité et de la pluralité des interlocuteurs.

L'externalisation déborde en effet largement les questions relatives à l'immigration et à l'asile (et donc l'espace « de liberté, de sécurité et de justice ») et touche également le domaine des affaires étrangères, du développement, sans oublier les questions financières. Il n'existe actuellement pas moins de cinq programmes de financement dans des domaines concernant l'externalisation.

Les thèmes de l'asile et de l'immigration ne sont pas les seuls à subir ces difficultés. Lors d'une journée d'étude consacrée à « *la politique européenne de voisinage* » (qui n'est qu'un des volets de cette externalisation) organisée par la Maison de l'Europe de Paris, le 3 mars dernier, les différents intervenants représentant les mondes syndical, des organisations de défense des droits de l'homme, de la culture, et même des collectivités territoriales faisaient le même constat sur la difficulté qu'ils rencontraient pour faire prendre en compte leurs préoccupations au moment de l'élaboration de cette politique.

(1) Voir : « Le déficit démocratique. Des caricatures de fonctionnement démocratique » dans le cahier « L'Europe dans la tourmente », *Le Monde Diplomatique*. Voir encadré sites p 42.

(2) Voir : « Les sermones du Parlement européen », dans « Europe : un espace de soft-apartheid », *Plein droit*, n° 20, février 1993.

On en revient donc toujours aux questions : que faire ? avec quels moyens ? avec quels objectifs ?

Nous essayerons d'y répondre, même s'il ne s'agit que d'un « début ». Un début toutefois qui nous permet de continuer à mener la réflexion et de trouver d'autres moyens pour lutter contre cette politique. Nous allons donc voir, dans un premier temps, de quels outils juridiques nous disposons pour défendre les droits fondamentaux des immigrés et des réfugiés, pour déterminer les responsabilités, et, le cas échéant, pour exiger les réparations qui s'imposent lorsque ces droits sont bafoués. Toutefois, comme le Gisti l'affirmait en 1974, dans une de ses premières publications, « *le droit n'est pas une « panacée » mais [...] une arme parmi d'autres. Sans illusion sur la portée des armes juridiques [...], nous pensons qu'il faut utiliser les ressources du droit pour en tirer, dans chaque cas, l'avantage "maximal". Cependant, des actions "cas par cas" sont sans portée si elles ne s'insèrent pas dans une lutte collective* »⁽³⁾. Cette « lutte collective » nous l'évoquerons donc également en faisant état du travail accompli par les réseaux d'organisations qui se sont constitués pour agir dans le domaine politique et dénoncer les « stratégies européennes » d'externalisation de la politique d'immigration et d'asile.

I. Quels sont les outils juridiques existants ?

Nous pouvons distinguer deux types d'instruments juridiques de protection des droits fondamen-

taux : le premier, ce sont des textes adoptés au niveau européen, soit par les pays membres du Conseil de l'Europe, comme c'est le cas de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950 (qui s'avère en définitive comme un des textes principaux), soit dans le cadre de l'Union européenne. C'est le cas de la Charte européenne des droits fondamentaux qui, bien que dépourvue d'effet juridique contraignant, n'en est pas moins aujourd'hui un texte de référence auquel la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) ne manque pas de faire allusion.

Le second type d'instruments juridiques est constitué par les textes internationaux adoptés dans un cadre plus large comme les conventions internationales de l'ONU, à savoir – pour ne citer que quelques exemples – le Pacte international des droits civils et politiques de 1966, la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) de 1991 ou encore la Convention internationale pour les droits des travailleurs migrants de 1990, sans oublier, bien entendu, la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Il ne s'agit nullement ici de rentrer dans le détail de ces différents outils juridiques mais seulement d'indiquer quelques unes des dispositions qui peuvent être invoquées pour réclamer le respect des droits fondamentaux des migrants et des demandeurs d'asile par les pays membres de l'Union et leurs partenaires et éventuellement demander réparation pour les préjudices subis du fait de la violation de ces droits. Nous illustrerons l'utilisation de certains de ces instruments juri-

diques par le rappel des actions contentieuses qui ont déjà été engagées devant les juridictions européennes comme la Cour de Luxembourg et la Cour européenne de droits de l'homme de Strasbourg.

Référons-nous tout d'abord aux textes européens, et notamment au plus important d'entre eux non seulement par son contenu mais également par son effectivité juridique, à travers le contrôle juridictionnel réalisé par la Cour de Strasbourg. Il s'agit bien entendu de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signé le 4 novembre 1950 par les États membres du Conseil de l'Europe⁽⁴⁾ (y compris les vingt-cinq États membres de l'Union européenne). Trois de ses dispositions sont particulièrement pertinentes pour s'attaquer à l'externalisation :

– d'abord, l'article 3 qui prohibe « les tortures et les peines ou traitements inhumains ou dégradants », lesquels sont également interdits par l'article 4 de la Charte européenne des droits fondamentaux. Selon la Cour de Strasbourg, cet article implique l'obligation, pour l'État partie, non seulement de ne pas infliger des traitements cruels et inhumains à des personnes présentes sur son territoire, mais également de ne pas les renvoyer vers un autre État où elles risqueraient, de manière directe ou indirecte, de subir de tels traitements.

– deuxième disposition : l'article 4 du protocole 4 de la Convention qui interdit, tout comme l'article II-19-1 de la Charte européenne, les expulsions collectives. Selon la jurisprudence de la Cour, est définie comme « expulsion collective » « toute mesure

(3) « Le petit livre juridique des travailleurs immigrés », Gisti, mars 1974, Editions Maspéro.

(4) En font actuellement partie quarante six États. Voir encadré sites P. 42.

contraignant des étrangers, en tant que groupe, à quitter un pays, sauf dans les cas où une telle mesure est prise à l'issue et sur la base d'un examen raisonnable et objectif de la situation particulière de chacun des étrangers qui forme le groupe »⁽⁵⁾.

– enfin, l'article 5, paragraphe 1^{er} stipule que : « Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :

(...)

f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours ».

Il faut donc d'une part que les conditions dans lesquelles il a été porté atteinte à la liberté soient clairement définies par la loi, mais aussi que la détention ait été ordonnée soit par un juge soit par une personne habilitée. De plus, la personne objet de la détention doit être correctement informée de la durée et des modalités de sa détention. Enfin, concernant l'enfermement des demandeurs d'asile, on peut se poser la question de la légitimité d'une telle disposition à l'égard de personnes qui ne cherchent pas à « pénétrer irrégulièrement sur le territoire »⁽⁶⁾.

Par ailleurs, selon l'article II-19-2 de la Charte européenne des droits fondamentaux, « nul ne peut être éloigné, expulsé ou extradé vers un État où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants », obligation complémentaire du principe de non-refoulement des

demandeurs d'asile prévu par l'article 33 de la Convention de Genève sur les réfugiés de 1951 qui prévoit que « aucun des Etats contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques ».

Ainsi, un État membre de l'Union européenne viole les dites dispositions lorsqu'il procède, pour se « débarrasser » de ses responsabilités internationales et les faire « endosser » par des pays tiers, que ce soit à travers des accords bilatéraux de contrôle des frontières ou, plus insidieusement, à travers une forte pression économique, à l'enfermement et à l'éloignement des étrangers arrivés sur son territoire sans qu'aucun examen de la situation individuelle des intéressés ait été effectué.

C'est le cas (pour ne citer qu'un seul exemple mais d'autres pourraient venir à l'appui), de l'Italie à l'occasion des événements survenus sur l'île de Lampedusa à l'automne 2004 puis au printemps 2005. A ces deux occasions au moins, l'Italie a procédé à l'expulsion collective de plus d'un millier de personnes et ce sans qu'aucune éventuelle demande d'asile ait été enregistrée, encore moins examinée et en violation des droits fondamentaux les plus élémentaires : accès à l'information sur leur situation, notification des décisions, accès à un avocat, à un médecin, etc. sans parler des conditions déplorables de séjour dans le « centre de premier accueil » ouvert par les autorités italiennes sur cette île et ayant une capacité d'accueil de 190

personnes. Par ailleurs, l'accès du HCR et de députés italiens à ce centre n'a été autorisé qu'après que la plupart des expulsions collectives aient été effectuées. Malgré l'inquiétude manifestée d'une part par le HCR⁽⁷⁾, d'autre part par le Parlement européen⁽⁸⁾ à l'égard de ces expulsions vers la Libye, pays connu pour sa violation récurrente des droits de l'homme vis-à-vis des migrants et des demandeurs d'asile, et non signataire de la convention de Genève, les autorités italiennes ont réaffirmé et justifié leur position : en réponse à une question de membres du Parlement européen, le commissaire européen chargé de la « Justice, liberté et sécurité », M. Franco Frattini, a affirmé que « Les autorités italiennes ont aussi indiqué à la Commission que la réadmission en Libye de ceux de ces migrants qui y ont été renvoyés s'est effectuée conformément aux accords entre le gouvernement libyen et italien et dans le respect de la réglementation de l'UE ainsi que du droit international »⁽⁹⁾. Cela, dans la plus grande indifférence tant de la part de la Commission que du Conseil et des autres pays membres de l'Union alors que, selon l'article 6 du Traité sur l'Union européenne (TUE) :

« 1. L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux Etats membres.

2. L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et

(5) CEDH, 5 février 2002, Conka c/Belgique, n° 51564/99.

(6) Pour cette question de l'externalisation de l'asile et le contrôle juridictionnel voir : « La délocalisation du traitement de l'asile et les centres d'accueil de réfugiés hors de l'UE », Adrien Abécassis, juillet 2005. Voir encadré sites.

(7) « L'UNHCR vivement inquiet du sort des personnes expulsées de Lampedusa », UNHCR, communiqué de presse, 18 mars 2005.

(8) Voir résolution du Parlement européen sur Lampedusa, 14 avril 2005, P6-TA-PROV (2005)0138.

(9) Réponse de la question Commission à la question parlementaire E-0545/05FR donnée par M. Frattini au nom de la Commission, le 18 mars 2005.

tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire ».

C'est pourquoi, dix associations de défense des droits de l'homme de différents pays de l'Union se sont adressées à la Commission européenne pour que celle-ci constate ces différentes violations de droits fondamentaux des migrants et des demandeurs d'asile par l'Italie et engage une action pour manquement devant la Cour de justice des Communautés européennes.

La Commission a refusé d'examiner le bien-fondé de la requête, estimant qu'elle « *n'a pas de compétence générale en ce qui concerne les droits fondamentaux* ». Elle ne pourrait donc agir qu'en cas d'« *infraction des droits fondamentaux dans le cadre de l'application du droit communautaire* ». La Commission est pourtant bien la « *gardienne des traités* » qui prévoient par ailleurs qu'un des fondements de l'Union est justement le respect des droits fondamentaux tels qu'il résultent de la Convention européenne des droits de l'homme. Face à ce refus, le Gisti a décidé de saisir le tribunal de première instance des Communautés européennes. Cette affaire se trouve actuellement en cassation devant la Cour de Luxembourg⁽¹⁰⁾.

Toutefois, la responsabilité des États membres n'est pas la seule mise en cause. A travers les différentes formes d'externalisation, nous l'avons compris, ces États cherchent à faire en sorte que le « *sale boulot* » soit accompli par des États tiers, lesquels acceptent de se charger de ce « *sale boulot* ». Au cours de cette journée, nous avons entendu citer le cas du Maroc et de la Libye

qui ont procédé à l'expulsion collective de ressortissants sub-sahariens depuis leur territoire. Ces pays ne sont certainement pas les seuls. C'est pourquoi, il nous semble important d'évoquer un texte qui est encore mal connu par l'opinion publique mais qui pourrait s'avérer très utile si les États faisaient preuve d'une réelle volonté politique.

Il s'agit de la Convention internationale sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille adoptée le 18 décembre 1990 par l'Assemblée générale des Nations Unies et entrée en vigueur seulement le 1^{er} juillet 2003 après l'adhésion et la ratification par trente quatre États. Comme son intitulé l'indique, elle s'applique à tous les travailleurs migrants et aux membres de leur famille, quelle que soit leur situation au regard du séjour dans le pays de transit ou de séjour. A ce jour, cependant, aucun des États membres de l'Union ne l'a ratifiée.

L'article 8 de la convention proclame, tout comme le Pacte international des droits civils et politiques, le droit à l'émigration, dans les termes suivants : « *Les travailleurs migrants et les membres de leur famille sont libres de quitter tout État y compris leur État d'origine* ». Ils ont « *le droit à tout moment de rentrer et de demeurer dans leur État d'origine* ».

L'article 16 de la même convention prévoit, comme les textes européens, l'interdiction de la détention arbitraire et l'article 22-1 interdit les expulsions collectives. La section 4^o de l'article 16 prévoit par ailleurs que « *Nul, si ce n'est un fonctionnaire dûment autorisé par la loi à cet effet, n'a le droit de confisquer, de détruire et de tenter de dé-*

truire des documents d'identité, des documents autorisant l'entrée, le séjour, la résidence ou l'établissement sur le territoire national, ou les permis de travail. Lorsqu'elle est autorisée, la confiscation de ces documents doit donner lieu à la délivrance d'un reçu détaillé. Il n'est permis en aucun cas de détruire les passeports ou documents équivalents des travailleurs migrants ou des membres de leur famille ». Cette disposition devrait donc être invoquée à l'encontre des autorités marocaines qui ont procédé, en toute violation de ces principes, à la destruction des documents d'identité et de documents constatant le dépôt d'une demande d'asile dans ce pays par des ressortissants subsahariens qui ont été expulsés massivement vers l'Algérie, la Mauritanie, le Mali ou le Sénégal en octobre et novembre 2005, selon les différents témoignages des expulsés eux-mêmes.

Il se pose néanmoins le problème de l'effectivité juridique des dispositions de cette convention. L'article 72 prévoit la création d'un « *Comité* » chargé d'examiner l'applicabilité de la convention et auquel les États parties doivent soumettre des rapports sur les mesures législatives, judiciaires et administratives prises pour son application. Ces États doivent toutefois reconnaître la compétence dudit Comité pour « *recevoir et examiner des communications présentées par ou pour le compte de particuliers relevant de sa juridiction qui prétendent que leurs droits individuels établis par la présente Convention ont été violés par cet État partie. Le comité ne reçoit aucune communication intéressant un État partie qui n'a pas fait une telle déclaration* ». C'est bien là que le bât blesse car, à ce

(10) Voir encadré sites p. 42.

jour, aucun État n'a fait une telle déclaration.

Il ne reste qu'à se servir de la possibilité ouverte par l'article 74-4 de la Convention qui stipule que le Comité peut inviter les organes de l'ONU ou des ONG « à soumettre par écrit, pour examen par le Comité, des informations sur les questions traitées dans la présente Convention qui entrent dans leur champ d'activité ».

Il y aurait donc là une possibilité d'action pour les différents réseaux d'organismes et ONG qui défendent les droits des immigrés et des demandeurs d'asile.

Face aux limites de l'action juridique, l'action politique s'impose. Laquelle ?

II. Quelle mobilisation ?

Comme nous l'avons dit précédemment, nous pensons que les outils juridiques doivent s'insérer dans une mobilisation politique, laquelle doit s'« europeaniser » ou, en tout cas, aller au-delà des problématiques nationales pour mener la réflexion au niveau européen, voire euro-méditerranéen.

A l'occasion du Forum social européen de Florence, à l'automne 2002, un séminaire a été consacré à la réflexion sur « l'Europe des camps ». C'est dans ce contexte qu'a été créé le réseau *Migreurop*, ayant pour objectif fondamental de faire connaître la généralisation de l'enfermement des étrangers dépourvus de titre de séjour et la multiplication des camps comme pièce maîtresse de la politique européenne de gestion de flux migratoires. Ce réseau est « né d'une initiative collective après le constat que le centre de Sangatte, lieu de regroupement de centaines de migrants cher-

chant à gagner le Royaume-Uni géré par la Croix-Rouge jusqu'à fin 2003, n'était autre que le symbole d'une politique d'asile et d'immigration défailante puisqu'elle aboutissait à rassembler des populations sans statut juridique dans des lieux hors droit »⁽¹¹⁾.

Le travail du réseau s'articule autour de quatre axes :

1. Rassembler des informations sur une réalité difficile à saisir, du fait d'une certaine volonté de dissimulation, mais aussi de l'échelle géographique du phénomène.

2. Nommer une réalité multiforme qui ne saurait se réduire à l'image classique du camp entouré de barbelés. Un camp, au sens où l'entend *Migreurop*, peut éventuellement être un processus et non un espace physique : la mise à l'écart et le regroupement des étrangers ne se traduit pas simplement par la création de centres fermés. L'« Europe des camps » c'est l'ensemble des dispositifs qui constituent des points d'interruption forcée dans des itinéraires migratoires. Empêcher des personnes de passer une frontière, d'entrer sur un territoire, les « assigner à résidence », soit légalement, soit par harcèlement policier, les enfermer pour s'assurer de la possibilité de les renvoyer, les emprisonner pour les punir d'être passées, telles peuvent être, parmi d'autres, les multiples formes de cette « Europe des camps ». Aujourd'hui, le camp policier peut aussi apparaître déguisé sous les habits de la nécessité humanitaire : malgré un discours officiel compassionnel et euphémisant, il ne s'agit pourtant que de l'envers d'une même politique européenne de mise à l'écart des étrangers.

3. Faire connaître l'« Europe des camps » et les

mobilisations qui s'y opposent en utilisant tous les moyens de diffusion.

4. Agir à l'échelle européenne pour mobiliser contre l'« Europe des camps » en favorisant les échanges entre des groupes aux pratiques et objectifs multiples, mais qui peuvent ponctuellement agir ensemble ou côte à côte.

Une des premières initiatives du réseau a été l'organisation, avec l'appui du groupe des Verts du Parlement européen, d'un colloque sur « Les camps d'étrangers en Europe, la démocratie en danger », à Bruxelles, les 25 et 26 juin 2003. Lors du Forum social européen de Saint-Denis, en 2003, la première « carte des camps en Europe » a été publiée par le réseau pour faire connaître cette réalité, carte qui a été réactualisée en juin 2005.

Par ailleurs, l'actualité de l'été 2004 et les déclarations conjointes des ministres de l'intérieur italien et allemand sur la création des « portails d'immigration » ou « centres d'accueil » d'immigrants dans les pays « tampons » comme le Maroc, la Tunisie ou encore la Libye démontraient que cette logique d'enfermement et d'externalisation avait de beaux jours devant elle. C'est pourquoi le réseau a lancé, en octobre 2004, l'appel européen « contre la création de camps aux frontières de l'Europe », signé par une centaine de parlementaires européens et par diverses ONG et particuliers de différents pays⁽¹²⁾.

En juin 2005, le réseau connaît un tournant : face au développement de la « dimension extérieure » des politiques européennes d'immigration et d'asile, présentée cette fois-ci dans le programme de travail pour les cinq années

(11) « La diversité des camps d'étrangers en Europe : présentation de la carte des camps de Migreurop », Caroline Intrand et Pierre-Arnaud Perroux, dans « L'Europe des camps. La mise à l'écart des étrangers », *Culture et conflits*, n° 57. Voir encadré sites p. 42.

(12) Cet appel a été traduit en onze langues. Voir encadré sites p. 42.

à venir de l'Union à partir de 2004 et connue comme le « programme de la Haye », le réseau a organisé à Séville deux journées de travail et de mobilisation contre les politiques communautaires de sous-traitance du contrôle des frontières extérieures. Ces journées de travail ont été aussi l'occasion de jeter les bases de la structuration et de l'élargissement du réseau, composé actuellement d'ONG et d'individus des pays de l'Union (Italie, France, Belgique, Espagne, Grèce, Royaume-Uni) mais aussi de pays tiers, comme le Maroc.

Cette structuration a été formalisée lors de la tenue de l'Assemblée générale constituante du réseau qui a eu lieu à Paris, le 19 novembre dernier, avec l'élection d'un conseil d'administration et d'un bureau, la présidence étant assurée par le Gisti. Un des objectifs principaux du réseau, à part l'analyse et la mobilisation contre les camps, est son élargissement vers d'autres pays du Sud (notamment l'Algérie, la Tunisie, la Mauritanie, la Libye) et vers l'Est de l'Europe : l'Ukraine, la Moldavie, la Biélorusie et dans les nouveaux pays membres de l'Union. Le dernier Forum social mondial à Ba-

mako, en janvier 2006, où *Migreurop* a organisé la tenue de trois séminaires consacrés à l'externalisation de l'asile et des frontières, aux expulsions et à leurs conséquences politiques et sociales en Afrique, et à la mobilisation des sociétés civiles africaines et européennes face aux politiques migratoires de l'Europe a été un premier pas vers cet objectif.

Migreurop n'est pas, fort heureusement, le seul réseau de mobilisation de la société civile contre l'externalisation. D'autres réseaux sont également présents sur le terrain comme la « Plate-forme non gouvernementale Euromed », dont la vice-présidente est Madame Ghislaine Glasson-Deschaumes. Cette plateforme est composée d'organisations engagées sur des thématiques diverses (droits de l'homme, environnement, questions syndicales, culturelles). Elle a « pour double ob-

jectif de renforcer l'implication active de la société civile dans le processus de Barcelone et de promouvoir sa reconnaissance et sa participation en tant qu'interlocuteur clef dans les différents pays partenaires du PEM [partenariat euro-méditerranéen] »⁽¹³⁾.

Comme nous l'avons dit précédemment, ces divers outils juridiques et ces mobilisations ne sont qu'un début de réponse à la question du rôle et de la place de la société civile face à l'externalisation des politiques de l'asile et de l'immigration. Cette journée d'étude fait partie également de cette réflexion et représente un pas de plus vers une mobilisation plus large contre une politique qui met en danger non seulement les droits fondamentaux des immigrés et des demandeurs d'asile mais également les bases de l'État de droit et par conséquent, de la société toute entière. ■

(13) « Les acteurs civils et la Fondation euro-méditerranéenne pour le dialogue des cultures », Ghislaine Glasson-Deschaumes, vice-présidente de la plateforme non-gouvernementale Euromed, intervention réalisée à l'occasion du colloque : « Dix ans après les accords de Barcelone : quelle place pour la culture dans le partenariat euro-méditerranéen ? », mardi 13 décembre 2005, Maison de l'Europe, Paris.

Adresses des sites

Note (1) : <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/europe/>

Note (4) : http://www.coe.int/T/F/Com/A_propos_COE/Etats_membres/default.asp

Note (6) : <http://www.migreurop.org/article903.html>

Note (10) : <http://www.gisti.org/doc/actions/2005/italie/tpi.html>

Note (11) : www.conflicts.org/sommaire1710.html

Note (12) : <http://no-camps.org/petition.php>

Du réseau Migreurop

« Émigration illégale », une notion à bannir

Une expression commence à se banaliser dans les médias et chez certains politiciens : c'est celle d'« émigration illégale ». On l'emploie beaucoup depuis quelques jours, à propos de ces Africains qui, par le désert puis par la mer, tentent de traverser l'inconnu pour rejoindre les rivages européens.

La notion d'« émigration illégale » nous alarme, pour les lendemains maléfiques qu'elle paraît annoncer. Elle n'est pas nouvelle puisque déjà *Le Monde* titrait le 23 juin 2003 : « *Les Quinze ne sanctionneront pas les pays d'émigration illégale.* » Peu après, le gouvernement marocain promulguait la loi n° 02-03 du 11 novembre 2003 « *relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Maroc et à l'immigration et l'émigration irrégulières* », dont les articles 50 à 52 punissent sévèrement (jusqu'à vingt ans de réclusion) quiconque quitte ou aide à quitter « le territoire marocain d'une façon clandestine ». Et de fait, poussé en cela par l'Union européenne (UE), le Maroc a pris l'habitude de faire la chasse aux sortants – ce qui, on le sait, s'est soldé par une quinzaine de morts par balle lors des événements de Ceuta et Melilla de l'automne 2005.

Aujourd'hui, l'expression « émigration illégale » se propage, transformant le seul fait de prendre la route en un acte répréhensible. Elle vient de recevoir l'aval de la Conférence des ministres de l'intérieur de la Méditerranée occidentale (CIMO), qui s'est tenue à Nice les 11 et 12 mai 2006, sous la présidence de Nicolas Sarkozy, par un communiqué « saluant les efforts des pays de la rive sud de la Méditerranée pour contenir l'émigration illégale vers l'Europe ». Plus au sud, les autorités sénégalaises viennent d'annoncer qu'elles ont procédé sur leur propre territoire à l'arresta-

tion de plus de 1 500 « candidats à l'émigration clandestine » qui s'apprêtaient à rejoindre les Canaries en pirogue (AFP, 22 mai 2006).

Cependant, ni le concept qui fait de l'émigrant un criminel, ni les pratiques qu'il prétend autoriser n'ont de légitimité au regard d'un texte de 1948, qui engage tous les États membres de l'ONU. En effet, l'article 13, alinéa 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) énonce : « Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays. » Ce droit a été confirmé par plusieurs textes internationaux à portée contraignante, dont le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966. Ainsi, seule l'immigration peut ne pas être légale, l'entrée sur le territoire d'un État étant soumise à son vouloir souverain. C'est bien sûr par une symétrie fallacieuse que l'idée d'une « émigration illégale » s'est forgée, puisque si aucun pays n'est disposé à accueillir le voyageur, alors celui-ci perd le droit de voyager.

La criminalisation du migrant à la source n'est certes pas nouvelle. Mais elle a été et reste l'apanage des pays s'inspirant du modèle soviétique, où il est naturel de tirer à vue sur l'émigrant, considéré comme un fuyard ; divers régimes autoritaires s'en sont inspirés. La Déclaration universelle des droits de l'homme a pu servir précisément à cela : « illégal » chez lui, l'émigrant devenait un immigrant bienvenu dans le pays d'accueil. Par une ironie habituelle dans l'histoire politique, une même référence à l'illégalité du départ est invoquée maintenant comme un péché contre notre hospitalité. Et les principes juridiques universellement reconnus sont passés à la trappe.

Sur fond d'électorisme raciste, cette création de vocabulaire cache un marchandage. Du côté de l'Union européenne, l'on entend monnayer ses libéralités, astucieusement baptisées tour à tour « aide à la surveillance des frontières » et « aide au développement ». Du côté des pays dominés, c'est la surenchère à qui sera le meilleur élève d'une UE qui, désormais, ne cache plus qu'elle distribue ses prébendes à l'aune de leur capacité à endiguer les flux migratoires. Ainsi à Rabat, l'on se plaint que les quarante millions d'euros promis par l'UE à ce titre n'ont toujours pas été versés, en dépit des efforts de la police et de l'armée marocaines pour stopper les flux « illégaux » vers le Nord. Et l'on sait que, si en 2005 la Libye parlait de lâcher deux millions de migrants sur l'Italie, c'était pour obtenir reconnaissance et appuis financiers en Amérique et en Europe – ce qui fut fait. Plus que jamais, la stratégie du tiroir-caisse est appelée à faire florès, et l'on se bouscule aux guichets de l'UE. S'adressant aux Espagnols qui veulent lui renvoyer ses *boat people* échoués au Canaries, le président du Sénégal, Abdoulaye Wade, clame pour ne pas être en reste : « Qu'ils me les renvoient, mais qu'ils me donnent aussi [de l'argent pour l'irrigation] » (*Jour-*

nal du Dimanche, 21 mai 2006).

En réalité, les gouvernements européens et africains sont en train d'imposer un concept qui n'a aucun fondement juridique, aux seules fins de lutter contre l'immigration illégale. Ce qui inquiète le plus, c'est cette régression annoncée vers un système qui généralise la mise à l'écart des indésirables en recourant un peu partout à leur enfermement : d'un côté le sanctuaire des pays riches, et de l'autre une zone d'où il sera interdit de sortir, et qui s'apparentera à un vaste camp. Et enfin, l'Europe se construit en produisant toujours plus de violence à ses marges. En attendant, dans les pays situés au milieu de ce face à face, un racisme attisé par les pays dominants se développe, notamment à l'égard des migrants d'Afrique noire pris au piège d'une trajectoire migratoire interrompue. La stigmatisation d'une prétendue émigration illégale contribue à renforcer l'arsenal policier des pays qui collaborent, de gré ou de force, aux politiques européennes dont le but est de tenir les étrangers à distance.

*Tribune parue dans Libération
du 13 juin 2006.*

*

* *

Qu'est-ce que le Gisti ?

Défendre les droits des étrangers

Le Gisti est né en 1972 de la rencontre entre des travailleurs sociaux, des militants associatifs en contact régulier avec des populations étrangères et des juristes. Cette double approche, à la fois concrète et juridique, fait la principale originalité du groupe. Le Gisti s'efforce de répondre, sur le terrain du droit, aux besoins des immigrés et des associations qui les soutiennent. Ce mode d'intervention est d'autant plus nécessaire que la réglementation relative aux étrangers est trop souvent méconnue, y compris des administrations chargées de l'appliquer.

Défendre l'État de droit

Défendre les libertés des étrangers, c'est défendre l'État de droit.

Le Gisti publie et analyse un grand nombre de textes, en particulier ceux qui ne sont pas rendus publics par l'administration.

Il appuie de nombreux recours individuels devant les tribunaux, y compris devant la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme. Il prend aussi l'initiative de déférer circulaires et décrets illégaux à la censure du Conseil d'État.

L'ensemble de ces interventions s'appuie sur l'existence d'un service de consultations juridiques par téléphone et par courrier, et sur une permanence d'accueil hebdomadaire où des juristes bénévoles conseillent et assistent les étrangers qui rencontrent des difficultés pour faire valoir leurs droits.

Participer au débat d'idées et aux luttes de terrain

Mais le droit n'est qu'un moyen d'action parmi d'autres : l'analyse des textes, la défense de cas individuels, les actions en justice n'ont de sens que si elles s'inscrivent dans une réflexion et une action globales.

Le Gisti entend participer au débat d'idées, voire le susciter, à travers la presse, des colloques et des séminaires, des réunions publiques. Il s'investit également dans des actions collectives défensives, mais aussi offensives visant à promouvoir l'égalité des droits entre migrants communautaires, migrants des pays tiers et nationaux. Le Gisti agit ici en relation avec les associations immigrées, les associations de défense des droits de l'homme, les organisations syndicales et familiales aux niveaux national ou européen.

Le GISTI est agréé par la Fondation de France. Les dons qui lui sont adressés sont déductibles des impôts à hauteur de 66 % dans la limite de 20 % du revenu imposable. Si ces dons sont supérieurs à 20%, l'excédant est reporté successivement sur les années suivantes jusqu'à la cinquième année comprise et ouvre droit à la réduction d'impôt dans les mêmes conditions. Vous avez aussi la possibilité de lui faire des dons par prélèvements automatiques (n'hésitez pas à nous écrire pour obtenir de plus amples informations : Gisti, 3 villa Marcès, 75011 Paris).

HCR

migrations internationales

Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Lampedusa

Iles Canaries

pays d'origine

réseau Migreurop

Gibraltar

convention de Genève

pays sûrs

retour des réfugiés

Libye

sous-traitance

surveillance des frontières

asile interne

programmes de protection régionaux

Toute reproduction
de cette publication
sans autorisation
du Gisti est interdite

Ukraine

Maroc

délocalisation

Hors série de *Plein Droit*
Directrice de la publication : Nathalie Ferré
Commission paritaire n° 0308 G 87918

Gisti
3, villa Marcès 75011 Paris
www.gisti.org

Déclaration universelle des droits de l'homme

Jun 2006
ISBN 2-914132-47-6

8 € + 1,5 € de frais d'envoi