

Sortir du paradigme sécuritaire : garantir le droit d'asile en Europe

Auteur : Alain Dontaine

Dans la période actuelle de politiques anti-migratoires et d'insécurité des parcours des migrants, l'exercice du droit d'asile est menacé. L'objet de cette note est de prendre appui sur le droit existant en matière d'asile et de protection internationale afin d'y permettre un accès sûr et à étendre la protection qu'il offre pour sécuriser le parcours d'une partie des migrants, ceux qui ont besoin d'une telle protection.

Résumé exécutif

Dans le contexte politique actuel, accentué par la campagne des élections européennes, les migrations en France et en Europe sont traitées majoritairement sous un prisme sécuritaire terriblement réducteur. Or, ces migrations comprennent en particulier un nombre important de migrations « forcées » de personnes venant solliciter une protection internationale en Europe. Alors que la norme devrait être un transit facilité, leur parcours migratoire s'amorce par des situations de détresse humanitaire dans les pays d'origine, auxquelles succèdent les risques dans les zones traversées, des frontières verrouillées ainsi que des politiques d'accueil défaillantes, tant en France que dans l'Union européenne.

Face à cette situation et aux structures du débat public actuel, nous souhaitons rappeler que (1) les politiques anti-migratoires actuelles renvoient à un paradigme sécuritaire propre aux pays développés et historiquement récent, qui nie l'impératif de « sécurité humaine » reconnu par les institutions onusiennes et qui doit primer. En particulier, les conséquences de telles politiques, qui insécurisent les parcours migratoires, sont meurtrières, tel qu'illustré par les milliers de morts annuels en Méditerranée, et dramatiques pour les migrants « forcés », en situation de particulière vulnérabilité. À titre d'illustration, nous avons souhaité donner voix à trois témoignages recueillis par la voie associative.

Ensuite, et pour sortir du paradigme sécuritaire européen, (2) cette note réaffirme les principes humanistes que nous estimons nécessaires pour guider les politiques publiques, et en particulier appréhender les migrations « forcées » et sécuriser les parcours migratoires.

Sur cette base, nous présentons (3) plusieurs propositions qui nous paraissent répondre le plus urgemment à la nécessité de faciliter le transit et l'accueil en France et en Europe des migrants « forcés » nécessitant une protection.

Notre proposition phare est à cet effet la création d'un « visa humanitaire » renouvelé et élargi, à l'échelle de l'Union européenne, qui permette de créer une voie sécurisée propre aux demandes de protection internationale, de soins médicaux, et aux autres situations d'urgence. En complément de celle-ci, nous proposons aussi que la Méditerranée soit reconnue comme espace humanitaire, d'améliorer la situation des demandeurs d'asile par l'accès sans délai à la possibilité de travailler, de développer des programmes de réinstallation, et de renforcer les mécanismes de redevabilité pour les États utilisant les fonds dédiés à la politique migratoire de l'Union européenne.

L'Union européenne (UE) a adopté le 10 avril 2024 un nouveau Pacte européen sur les migrations et l'asile. Celui-ci prévoit notamment de renforcer la lutte contre l'immigration irrégulière, en prévoyant un « filtrage » des personnes demandeuses d'asile aux frontières de l'Union européenne.

L'actuelle surenchère relative à la question migratoire en France et dans l'Union européenne ignore toutefois la réalité des flux migratoires internationaux, relativement faibles, et la

nécessité de pouvoir accueillir en Europe les personnes nécessitant une protection internationale à l'instar de l'asile.

En effet, les statistiques internationales nous rappellent l'ampleur limitée des migrations, et en particulier les migrations dites « forcées », qui ne concernent qu'à titre marginal la France et l'Union européenne.

En effet, d'après le rapport sur l'état de la migration dans le monde présenté par l'Organisation internationale des migrations (OIM¹), en 2022, 280 millions de personnes étaient migrantes sur la planète, soit 3,6 % de la population mondiale.

En particulier parmi ces mouvements migratoires, une partie seulement concerne les migrations dites « forcées », celles-ci pouvant se produire à l'intérieur d'un même pays, soit des déplacements internes, ou en dehors des frontières nationales. Selon le Haut-Commissaire des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR)², en 2022, 108 millions de personnes sont déplacées de force dans le monde – dont 40 % d'enfants – « *en raison de persécutions, de conflits, de violences, de violations des droits de l'homme ou d'événements troublant gravement l'ordre public* »³. Ce chiffre a augmenté de 21 % par rapport à 2021. Parmi ces migrations dites forcées, on dénombre 5,4 millions de demandeurs d'asile⁴. Ce même organisme estime également à 5,2 millions le nombre de personnes « *ayant besoin d'une protection* »⁵. Ainsi dans les faits, près de 10 millions de personnes nécessitent une protection, ce qui ne représente que 0,0133 % de la population mondiale. L'essentiel de ces demandes de protection se tourne vers les États-Unis d'Amérique (730 000), l'Allemagne (217 000), la France (137 000), le Costa Rica (130 000), l'Espagne et le Mexique (118 000 tous deux). Soulignons aussi que se trouvent parmi eux 51 000 enfants non accompagnés. Pour l'ensemble de l'UE, c'est 1,1 million de demandes d'asile⁶, soit, si on met ce chiffre en regard de la population totale, 0,13 % de sa population. Ces chiffres restent donc dans des proportions démographiquement modestes. Pourtant les politiques migratoires restrictives mises en place en Europe ont pour effet de stigmatiser les personnes migrantes, occultant les causes qui « *mettent en mouvement* » celles et ceux qui n'ont d'autre choix que de quitter leurs territoires d'origine. Les États européens ont ainsi *de facto* délégué aux pays de la rive sud de la Méditerranée la responsabilité de contenir les personnes migrantes forcées à travers un certain nombre de pratiques, dont la plus répandue serait celle des « *refoulements illégaux* » ou « *pushbacks* ». Qualifié par les organisations non-gouvernementales (ONG) et autres défenseurs des droits humains de « *sale boulot* », ces pratiques dérivent en violences et violations systématiques des droits fondamentaux et de la dignité humaine. Les naufrages de bateaux transportant des personnes migrantes forcées aux portes de l'Europe en sont un terrible exemple. Face à cela, la grande famille européenne fait preuve de cécité humanitaire en n'ayant pas pour priorité de mettre fin à ces mises en danger et à ces situations dramatiques pour des milliers de personnes, en particulier en Méditerranée centrale.

1. Un impératif : assurer la sécurité humaine

¹ <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/?lanf=FR>

² <https://www.unhcr.org/fr/en-bref/qui-nous-sommes/aperçu-statistique>

³ Ibidem

⁴ <https://www.unhcr.org/fr/nos-activites/rapports-et-publications/donnees-et-statistiques>

⁵ Personnes se trouvant hors de leur pays ou territoire d'origine, généralement déplacées de force au-delà des frontières internationales et non recensées dans d'autres catégories (demandeurs d'asile, réfugiés, ...), et qui ont probablement besoin d'une protection internationale, y compris d'une protection contre le retour forcé, d'un accès aux services de base, à titre temporaire ou à plus long terme.

⁶ <https://euaa.europa.eu/news-events/eu-received-over-1-million-asylum-applications-2023>

Le Pacte européen adopté fixe le cadre de gestion en matière d'asile et de migrations. Ce pacte a pour ambition de réduire les migrations forcées vers l'Europe par le renforcement des contrôles aux frontières, et ce grâce à la collaboration des pays d'origine et de transit. Cette approche « sécuritaire » considère implicitement toute personne migrante comme une menace à la stabilité de l'Union européenne. Cette logique de l'« Europe forteresse » constitue le cœur des politiques migratoires européennes. Or, cela renvoie à une vision réductrice du concept de sécurité, ici centrée essentiellement sur la défense des frontières face à une supposée menace extérieure. *A contrario* de l'Union européenne, les institutions onusiennes, à l'instar du Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD), proposent une vision élargie de la sécurité humaine, mettant de plus en plus l'accent sur une gamme élargie de variables sociales et de développement susceptibles de constituer une menace pour la paix et la sécurité internationale. À cette aune, la réponse à apporter aux migrations internationales forcées diffère radicalement des politiques actuellement menées par la France et l'Union européenne.

a. La sécurité humaine au cœur du dispositif institutionnel international

Dans le rapport sur le développement humain de 1994 publié par le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD)⁷, le concept de sécurité a été élargi à sept domaines de la vie sociale : (1) l'économie, (2) la santé, (3) l'alimentation, (4) l'environnement, (5) la politique, (6) la communauté – dans le sens de protéger les peuples de la perte des relations et des valeurs traditionnelles et de la violence sectaire et ethnique - et (7) la sécurité personnelle des individus. Tout en indiquant que la sécurité est la somme de toutes ces dimensions sociales, le rapport insiste également sur l'approfondissement de ce concept, en faisant de la « sécurité des peuples » le référent. En effet, la sécurité humaine est censée prioriser cette même « sécurité des peuples », et plus particulièrement leur bien-être plutôt que celui des États⁸. Elle ne peut être réduite à des considérations relatives à la défense des territoires et des frontières ; elle constitue un concept complexe qui revêt un caractère multidimensionnel relatif aux différents cadres de l'expérience humaine. Plutôt que de réduire la sécurité à la défense du territoire, la sécurité humaine a un objectif plus vaste, celui de la sécurité des personnes, et ce, en défendant la sécurité par le « développement durable »⁹.

b. Sécurisation des frontières ou sécurisation du développement ? Quand le Sud devient une menace pour les puissances européennes

En contrepoint de la vision onusienne de la sécurité humaine, le paradigme sécuritaire européen actuel découle de différents facteurs et d'un basculement conceptuel intervenu dès les années 1990. En effet, cette décennie a été marquée par l'arrivée massive de réfugiés en Europe et dans le monde, à la suite de l'émergence des conflits internes marquant la fin de la guerre froide. Ceci a incité les gouvernements des pays européens et d'Amérique du Nord à repenser l'aide publique au développement, pour en faire un outil stratégique de gestion et de résolution des conflits, avec notamment pour objectif de réduire les flux migratoires. Dans ce contexte, un basculement s'est effectué, passant de politiques publiques visant à assurer la croissance dans les pays en développement et à

⁷ Les principaux rapports sur la « sécurité humaine » : PNUD (1994) ; Boutros-Ghali, Boutros (1995) ; OCDE (1998) ; Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté de l'État (CIISE, 2001) ; Commission sur la sécurité humaine (CSH, 2003).

⁸ Duffield et Waddell, 2001

⁹ Constituant le fondement même de la sécurité humaine, le développement durable est défini par la Commission *Brundtland* de 1987 comme celui « qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins »

redistribuer les richesses entre le Nord et le Sud à des politiques sécuritaires cherchant cette fois-ci à contenir les effets de la pauvreté et de l'exclusion sociale afin d'assurer la sécurité internationale.

À la suite de l'établissement de la *doxa* néolibérale issue du consensus de Washington qui a favorisé le retrait de l'intervention de l'État dans l'économie et dans l'aide au développement, de nouveaux acteurs privés tels que les ONG ont émergé. Ce faisant, les enjeux de développement ont été en grande partie confiés à l'initiative ou à la mise en œuvre privée et ont été par conséquent institutionnellement dépolitisés. À ce titre, le développement inégal n'était plus perçu comme étant un problème social, mais ses conséquences ont été analysées comme une menace sécuritaire pour les grandes puissances.

Enfin la « guerre contre le terrorisme » est venue parachever un changement d'appréhension du concept de sécurité humaine. La composante militaire et le développement semblent ne faire qu'un et s'inscrivent désormais dans une stratégie qui vise à contrer le terrorisme. On assiste donc à un redéploiement des compréhensions anciennes de la sécurité. En effet, la guerre contre le terrorisme, au lieu de prioriser la sécurité des peuples au sein des États faillis (*Failed States*), vise désormais la sécurité « chez soi » avant tout (*of homeland populations*). Paradoxalement, la sécurité humaine et son corollaire, le développement durable, sont désormais supposés assurer la sécurité nationale des grandes puissances.

L'ordre international pensé et mis en place au lendemain de la Seconde Guerre mondiale par les puissances victorieuses du conflit a désormais cédé la place au désordre international largement alimenté par les politiques des grandes puissances. La multiplication des conflits armés, la destruction des économies locales par la mondialisation et le réchauffement climatique ont entraîné l'augmentation récente des flux migratoires. Ces causes sont entretenues notamment par les pays européens et l'Union européenne, au travers d'interventions militaires illégales (comme celle en Libye en 2011), du soutien *de facto* géopolitique et financier par l'aide au développement à des régimes autoritaires, ainsi qu'en privilégiant les intérêts des entreprises et consommateurs européens au détriment des peuples concernés (accords de libre-échange, soutien aux énergies fossiles ou à l'extractivisme).

De ce fait, la généralisation de l'insécurité globale dans de nombreux pays conduit des millions de personnes à être forcées de migrer. Ces mouvements de population, s'ils ne représentent que 0,0133 % de la population mondiale à cette heure, sont une conséquence directe des politiques menées par la France et l'Union européenne. Ces mobilités coûtent la vie à de très nombreuses personnes. En Méditerranée, qui est devenue l'axe migratoire le plus meurtrier au monde, les drames s'enchaînent avec depuis 2014 plus de 28 000 décès connus, soit 7 ou 8 décès par jour depuis 10 ans¹⁰.

Notre monde se trouve désormais dans une période de grandes insécurités : insécurité alimentaire, insécurité climatique, insécurité sanitaire ainsi qu'insécurité économiques, culturelles, individuelles et institutionnelles.

c. Le Pacte européen ou le redéploiement d'une définition ancienne et réductrice de la sécurité

¹⁰<https://missingmigrants.iom.int/fr/region/mediterranee>

Malgré l'évolution accordant un rôle central, pour des raisons multiples, à la sécurité humaine, le Pacte européen consacre la prévalence de la défense des frontières des États européens au détriment des droits fondamentaux des personnes migrantes forcées. Pourtant, le renforcement des restrictions à la circulation des personnes, loin d'empêcher les migrations forcées, contribue plutôt à rendre les itinéraires de plus en plus longs, coûteux et dangereux à la fois. Étroitement lié à cette sécurisation des frontières, on assiste à une multiplication des lieux d'enfermement, de tri et d'expulsion aux frontières européennes, qui deviennent une source de violences¹¹ y compris psychologiques pour les personnes migrantes forcées.

Si depuis la fin des années 1980, assurer la sécurité humaine - qui inclut les droits humains et la dignité humaine - est reconnu au niveau international comme étant un des objectifs fondamentaux que doivent mettre en application les institutions modernes internationales et régionales, la politique européenne de fermeture des frontières crée « un espace d'exception » où plusieurs droits et principes fondamentaux sont bafoués, tels que le principe de non-refoulement, le droit à l'asile, le droit au recours effectif et à une assistance juridique.

Alors que la Commission européenne affirme mettre en place « *un système permettant à la fois de maîtriser et de normaliser la migration à long terme, tout en étant pleinement ancré dans les valeurs européennes et le droit international* »¹², les politiques migratoires de fermeture des frontières, dont l'agence Frontex est devenue le bras armé, ont favorisé l'apparition de réseaux de passeurs qui profitent de la situation, mettant en danger la sécurité humaine de ces personnes vulnérables. Une proportion importante des personnes bénéficiant aujourd'hui d'une protection internationale dans l'Union a dû passer par des « canaux irréguliers » pour entrer sur le territoire européen en amont de la protection. Elles ont donc été confrontées à l'absence totale de sécurisation des routes migratoires qui sont entre les mains de ces passeurs, dont l'unique objectif est la rentabilité. Cette situation conduit au désastre humanitaire actuel dont les très nombreux témoignages de maltraitance et de déshumanisation sont rapportés par les organisations humanitaires, des chercheurs et des défenseurs des droits humains.

d. Les conséquences dramatiques de cette vision sécuritaire européenne

Parmi ces situations déshumanisantes, les conditions d'arrivée des personnes migrantes forcées sont catastrophiques. Dans un premier temps, les personnes doivent faire face à des refoulements illégaux en tentant la traversée de la Méditerranée ou encore sur terre, une fois qu'elles ont atteint le continent. Ce sont pourtant des pratiques illégales qui mettent en danger la vie des personnes, car elles ont lieu dans la violence, tout en les empêchant d'accéder à la demande d'asile. Parmi les dangers les plus dramatiques se trouvent les naufrages de nombreux bateaux en Méditerranée. Pourtant, depuis le mois de juin 2023, le nombre d'arrivées sur l'île de Samos, et en Grèce en général, a considérablement augmenté. Cette augmentation s'explique par les effets du naufrage de Pylos. En effet, en 2023, les projecteurs ont été braqués sur la Grèce et ses garde-côtes, accusés d'avoir contribué à cette catastrophe. C'est seulement après cela que la Grèce a commencé à mener des opérations de sauvetage en mer, obligation à laquelle elle aurait dû pourtant se

¹¹En 2019, selon une étude du Ministère de l'intérieur, 47 % des primo-arrivants qui entraient légalement sur le territoire français pour des motifs humanitaires déclarent avoir une santé mentale fragile.

¹²https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/migration-and-asylum/new-pact-migration-and-asylum_fr

soumettre d'emblée, et a montré qu'elle accueillait à bras ouvert les demandeurs d'asile. Cet accueil occulte une réalité toujours d'actualité, car la Grèce n'a pas cessé de poursuivre les refoulements par la suite loin de la présence des médias. Selon les associations, leur nombre a d'ailleurs augmenté sur cette période.

Dans la continuité de la politique restrictive de l'UE et de la réponse grecque, le CCAC (*Closed Controlled Access Centre*) de Samos a été construit et ouvert en septembre 2021. À l'heure actuelle, le CCAC accueille plus de 4 000 personnes pour seulement 2 040 places, ce qui implique des situations pouvant être qualifiées d'inhumaines avec des containers surpeuplés, des personnes forcées de dormir dans des couloirs ou en extérieur et qui s'accompagne de problèmes d'hygiène qui favorisent la propagation de maladies. Or l'accès à la santé est très limité. Bien que des installations aient été construites pour accueillir des soins, il n'y a pas de médecins présents de manière permanente. Seuls les professionnels de Médecins Sans Frontières (MSF) y interviennent, à l'intérieur de ce qui s'apparente à une prison à ciel-ouvert. De plus, la nourriture distribuée dans le CCAC et dont dépendent la plupart des demandeurs d'asile est souvent périmée ce qui la rend immangeable. Les autorités grecques semblent dépassées par cette situation pas si différente de celle observée en 2018 et en 2019 où les demandeurs d'asile étaient bloqués dans l'ancien camp aux allures de bidonville. Dans ce contexte, la protection des demandeurs d'asile n'est pas assurée. D'autant plus que les témoignages révèlent de nombreux dysfonctionnements dans les procédures d'asile et des temps d'attente qualifiés d'interminables.

Finalement, cette situation est propice à la criminalisation des demandeurs d'asile et des travailleurs humanitaires : lorsqu'une embarcation entière parvient à atteindre l'île de Samos et que toutes les personnes sont enregistrées dans la structure d'accueil, certaines d'entre elles sont arrêtées arbitrairement et accusées d'avoir facilité l'entrée illégale d'autres personnes sur le territoire, voire d'avoir mis en danger la vie des autres passagers. Elles sont à ce titre considérées comme des passeurs et risquent de finir le restant de leurs jours en prison, surtout lorsqu'elles ne parviennent pas à se faire défendre par des avocats grecs lors des procès. L'association *Human Rights Legal Project*¹³ est l'une des rares organisations à fournir un soutien juridique fondamental pour ces individus. Il faut d'ailleurs souligner que la criminalisation menace depuis longtemps déjà les acteurs humanitaires, en particulier ceux impliqués dans des opérations de sauvetage en mer. Certains gouvernements et autorités ont pris des mesures en Europe pour restreindre les activités des organisations humanitaires opérant en Méditerranée, en particulier celles qui viennent en aide aux migrants. Ces mesures incluent des enquêtes, des restrictions légales, des accusations de collusion avec des passeurs, etc. Une telle situation compromet le principe fondamental d'aide humanitaire impartiale et met en danger la vie des personnes en détresse en mer.

En outre, pour illustrer ces situations de détresse humaine, directement causées par ces politiques migratoires européennes et française, nous avons souhaité mettre en avant plusieurs témoignages, qui nous ont été rapportés.

La situation de criminalisation de l'asile que nous avons évoquée ne concerne ainsi pas que la Grèce. Un cas parmi tant d'autres en est révélateur ; un enfant de la rue vivant dans les bidonvilles du Bangladesh, un « Tokai »¹⁴ comme il le disait de lui-même, était parti de chez lui à l'âge de 14 ans pour rejoindre l'Europe. Il lui a fallu sept années rien que pour atteindre

¹³ <https://www.humanrightslp.eu/fr>

¹⁴ « gamin des rues » dans la culture bangladaise

la Turquie. À chaque fois qu'il arrivait dans un nouvel État, il lui fallait réunir assez d'argent pour pouvoir payer un nouveau passeur. Pour ce faire, il ramassait les objets métalliques qu'il trouvait pour les revendre, ou travaillait directement pour le compte du passeur lui-même. Il lui a fallu trois années supplémentaires pour enfin franchir les frontières de l'UE et arriver finalement en France. Autrement dit, il s'agit d'une personne qui a passé dix ans, toute son adolescence, à côtoyer en exil des réseaux criminels et une violence omniprésente. Bien évidemment, une telle expérience a des conséquences désastreuses pour le développement de ces jeunes. De plus, les réseaux de passeurs n'hésitent pas à faire travailler les enfants quel que soit leur âge en leur promettant un passage dès qu'ils auront payé leur dette. En total désaccord avec les conventions internationales des droits de l'enfant, cette situation est le produit des politiques suivies.

Une autre personne, pourchassée par un groupe d'individus, a dû fuir son pays en Afrique. N'ayant pas de passeport, elle a décidé de contacter un réseau de passeurs pour organiser son trajet jusqu'à l'Italie. Le réseau de passeurs devait prendre en charge l'ensemble du trajet jusqu'à la méditerranée ainsi que l'embarcation pour rejoindre les côtes italiennes. Mais le réseau lui offrait également la possibilité de travailler dans un bar en Italie afin de rembourser sa dette et de gagner un peu d'argent pour commencer sa nouvelle vie. Malheureusement, une fois arrivée en Italie, la personne a réalisé qu'il ne s'agissait pas d'un bar mais d'une maison close et qu'elle n'avait pas d'autre choix que d'y travailler. La prostitution organisée par les réseaux de passeur fait partie du quotidien des migrants et résulte des politiques mises en place.

Un dernier témoignage d'un migrant ayant fui l'Erythrée malgré l'interdiction de quitter le territoire décrétée par le pouvoir en place nous éclaire sur les conséquences issues des politiques européennes. Comme beaucoup d'autres avant elle, cette personne a pris la route en direction de l'Égypte. Mais alors qu'elle traversait le désert, un groupe d'individus armés est arrivé en voiture et l'a embarqué de force. C'est ainsi que quelques jours plus tard elle s'est retrouvée sur un marché d'esclaves en Libye où elle allait être vendue. Par chance, elle est parvenue à s'enfuir et à atteindre l'Europe après avoir été secourue en Méditerranée. L'esclavage est une pratique à laquelle se livre aussi les passeurs.

Ces situations nous poussent à nous questionner sur l'attitude des États européens vis-à-vis des demandeurs d'asile. Le fait d'abandonner ces personnes à leur sort sur la route de l'exil ne pourrait-il être vu comme une mise en danger délibérée ?

Il est à noter que l'insécurisation des parcours des personnes migrantes est amplifiée par les politiques suivies dans certains pays de départ ou de transit. Ainsi, par exemple, en novembre 2023, la junte militaire qui a pris le pouvoir au Niger, a abrogé la loi criminalisant le trafic des exilés africains à la frontière, dénonçant un texte « *voté sous l'influence de certaines puissances étrangères* ». Adoptée en 2015, à l'instigation de l'Union européenne, la loi prévoyait des peines allant de deux à trente ans de prison et jusqu'à 45 000 euros d'amende contre les trafiquants. Depuis un mois, le passage des migrants vers l'Europe dirigé par les organisations de passeurs est redevenu légal au Niger.

Face à ces « migrations forcées » et aux conséquences humanitaires catastrophiques de la vision sécuritaire actuelle, il est impératif de trouver des moyens et solutions pour les traiter et les accompagner.

2. Réaffirmer les principes humanistes pour appréhender les migrations forcées en France et en Europe

Il nous apparaît fondamental de réaffirmer ce qui devrait être des principes intangibles pour tous : solidarité, humanité et dignité.

Tout d'abord, la solidarité avec les personnes en situation d'exil. Il est juridiquement nécessaire de remettre au cœur des politiques européennes le respect du droit à la vie¹⁵, le respect de la position du 23 septembre 2020 de la Commission européenne¹⁶ qui rappelle l'obligation qu'ont tous les États membres de l'UE à secourir les personnes en détresse quels que soient leur statut ou leur nationalité, et le respect des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme qui confirme la protection devant être accordée aux migrants pris en charge lors d'une opération de sauvetage.

Par ailleurs, il est moralement inacceptable de voir tous les principes d'humanité bafoués par les politiques migratoires et leur mise en œuvre actuelle dans de nombreux pays européens dont la France. L'humanité doit redevenir le principe et le but de toute politique. Cette humanité commune que nous partageons avec l'ensemble des êtres humains sur cette planète nécessite de faire le pari du sens commun : pas d'exclusion ni de haine, notre avenir est commun sur cette terre. Conquérir une humanité commune c'est conquérir pour tous le droit à une existence viable. Il n'est pas acceptable que le droit à la mobilité soit réservé aux marchandises, aux capitaux et *de facto* aux seuls Européens et Occidentaux.

Enfin il est nécessaire de défendre une dignité humaine partout bafouée. Garantir une égale dignité pour tous, c'est vouloir que soit respectée l'humanité en chacun de nous. La dignité ne peut être réservée ni à certaines catégories sociales privilégiées, ni à certaines nationalités, mais doit s'appliquer à tous.

Nous voulons mettre un terme aux souffrances des personnes exilées, et en particulier celles qui sollicitent l'asile en France et en Europe. Des voies légales d'accès au territoire européen existent et apparaissent dans les priorités affichées à l'échelle internationale. Le droit de quitter son pays, affirmé à l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, doit être réaffirmé et mis en œuvre.

Pour sa part, l'ONU encourage le développement de voies régulières d'accès dans le cadre de ses deux pactes mondiaux sur les réfugiés et l'immigration. Ainsi, la Résolution de l'Assemblée Générale des Nations unies du 19 septembre 2016 (déclaration de New York) proclame que « (...) [N]ous sommes déterminés à sauver des vies. Notre tâche est avant tout morale et humanitaire (...) Nous soulignons qu'ils [les migrants] doivent pouvoir vivre dans la sécurité et la dignité ». Elle rappelle les objectifs de la cible 10.7 du Programme de développement durable pour 2030 :

- « *Faciliter la migration et la mobilité de façon ordonnée, sûre, régulière et responsable* »
- « *Mettre fin au déplacement dangereux de réfugiés et de migrants* ».

De son côté le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières de Marrakech (10 décembre 2018) affirme la nécessité d'« *élargir et diversifier les filières de migration sûres, ordonnées et régulières* », de « *protéger le droit à la vie dans le contexte des migrations* » et de « *lutter contre le trafic et la traite de migrants* ».

Il est temps de mettre les actes en accord avec les déclarations de principes.

3. Nos propositions

¹⁵ Article 2 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32020H1365>

a. Un visa humanitaire renouvelé et élargi :

Selon le Code communautaire des visas (article 25.1 a)) et le Code frontières Schengen (article 6.5 c)), il est d'ores et déjà possible pour les États membres de l'UE, « à titre exceptionnel », de délivrer un visa « pour motifs humanitaires ». Concrètement, il s'agit pour une personne souhaitant quitter son pays, de demander à un État membre de l'UE de lui permettre d'entrer légalement sur son territoire pour, par exemple, dans le cadre d'une demande de titre de séjour, de demander l'asile, bénéficier de soins, etc. Huit États membres proposent déjà la possibilité de délivrer un *visa long séjour pour des raisons humanitaires* : la Belgique, l'Allemagne, la France, la Hongrie, l'Italie, le Luxembourg, la Lettonie et la Pologne. En France, Italie et Lettonie, ces visas sont délivrés dans des « situations d'urgence » telles que les catastrophes naturelles, les risques politiques, les conflits armés et les risques d'attentat. L'Italie a par exemple délivré de tels visas à des réfugiés nord-africains qui fuyaient le Printemps arabe en 2011. Ce visa humanitaire ne concerne pas uniquement des demandeurs d'asile.

La nouvelle définition et extension du visa humanitaire que nous proposons permettrait d'en préciser le périmètre, de l'harmoniser pour tous les pays européens, de le rendre effectif, et d'ouvrir son bénéfice à des personnes qui en sont aujourd'hui *de facto* exclues (par exemple, les personnes n'ayant pas accès à des soins vitaux dans leur pays et les déplacés environnementaux). Les critères de délivrance du visa humanitaire que nous proposons devraient porter l'existence de risques sérieux et avérés pour les motifs suivants :

1. **Réfugiés / demandeurs de protection internationale** : toute personne qui estime être fondée à demander l'asile ou la protection subsidiaire ou la reconnaissance du statut d'apatridie (pour la France articles L. 511-1, L. 512-1 et L. 582-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) notamment).

Par exemple, M. X, mauritanien, menacé d'être réduit en esclavage, peut solliciter un visa humanitaire auprès de la section consulaire de l'Ambassade de France à Nouakchott ou auprès de la section consulaire de l'Ambassade de France présente dans le pays voisin où il est réfugié.

Par exemple, Mme Y, brunéienne et homosexuelle, qui risque dans son pays la peine de mort liée à son orientation sexuelle, peut solliciter un visa humanitaire auprès de la section consulaire de l'Ambassade d'Allemagne à Darussalam.

2. **Raisons médicales** : le visa humanitaire pourrait être délivré afin que des personnes puissent bénéficier des soins médicaux auxquels elles ne peuvent accéder dans leur pays d'origine et dont le défaut aurait des conséquences d'une extrême gravité sur leur santé ou leur état de vie.

Par exemple Mme Z, éthiopienne et agricultrice de 35 ans, atteinte d'une leucémie, et qui n'a pas les moyens d'accéder au traitement adéquat tel une chimiothérapie, beaucoup trop onéreux pour ses revenus en Ethiopie, pourrait se voir délivrer un visa pour se faire soigner dans un État de l'Union européenne pouvant lui permettre d'accéder à ce traitement.

Actuellement, le droit français (article L. 425-9 du CESEDA) prévoit un titre de séjour de plein droit pour une personne qui nécessite une prise en charge médicale dont le défaut de traitement pourrait avoir pour elle des conséquences d'une extrême gravité, si elle ne peut bénéficier effectivement de ce traitement dans son pays d'origine ou le pays de renvoi. Cette personne ne peut donc être éloignée de France. Or actuellement, si cette personne veut se rendre en France pour y être soignée, un visa ne lui serait pas nécessairement délivré, et elle pourrait ainsi être laissée à son sort, hors de frontières françaises. Il n'y a pas de sens à ce que des personnes ne puissent pas être éloignées du territoire français pour raison humanitaire, mais soient en revanche empêchées d'y accéder pour s'y faire soigner. Le visa humanitaire que nous proposons permettrait ainsi de remédier à cette contradiction.

3. Autres situations d'urgence : les visas humanitaires peuvent également être accordés dans d'autres situations d'urgence, telles que des catastrophes naturelles ou des crises humanitaires impliquant la nécessité de l'exil pour sauvegarder sa vie et son intégrité physique et morale.

Par exemple, M. Z, ressortissant philippin, qui doit s'exiler par le fait que son lieu de résidence a été rendu inhabitable par des catastrophes naturelles extrêmes (typhons récurrents, éruption volcanique) et en particulier climatiques (montée des eaux) pourrait se voir octroyer un visa.

Tout refus d'un visa humanitaire (réfugiés, raisons médicales, autres situations d'urgence) pourra faire l'objet d'un recours devant la justice administrative¹⁷ qui devra statuer dans un délai limité que nous proposons de limiter à 15 jours eu égard au caractère d'urgence¹⁸. Tel qu'indiqué ci-dessus, ce contrôle permettra notamment de s'assurer que tout refus de délivrance d'un tel visa est bien fondé sur l'absence de risques avérés ou sérieux relatifs à une demande de protection internationale, à des besoins médicaux et aux autres situations d'urgence.

La mise en œuvre de ce visa humanitaire doit permettre d'établir des voies d'immigration sûres et légales à destination de l'Europe comme réponse aux politiques de fermeture des frontières et aux trafics qui prospèrent dans le cadre de ces politiques. À ce titre, il nous apparaît fondamental que les gouvernements collaborent davantage avec des organisations internationales, des agences humanitaires et des groupes de défense des droits de l'homme pour gérer ces situations. Ainsi des intellectuels, des artistes, des syndicalistes, des militants des droits de l'homme ou autres personnes menacées - dans le cadre d'une politique de solidarité internationale - doivent être repérés plus activement par les services consulaires en lien avec des associations locales.

b. Améliorer la situation des demandeurs d'asile

Il s'agit d'assurer des conditions de vie décentes (i.e. emploi, logement, allocations etc.). Pour ce faire, une fois arrivées sur le territoire, les personnes doivent avoir accès à la possibilité de travailler (en France ce n'est le cas que si l'OFPRA n'a pas statué sur la demande 6 mois après le dépôt de celle-ci, voir l'article L. 554-1 du CESEDA). La directive Accueil de l'Union européenne de juin 2013 affirme qu'« il convient d'adopter des normes pour l'accueil des demandeurs qui suffisent à leur garantir un niveau de vie digne et des

¹⁷ L'article R. 312-18 du code de justice administrative prévoit d'ores et déjà que les litiges relatifs aux visas relèvent de la compétence du Tribunal administratif de Nantes

¹⁸ Actuellement le délai de jugement du contentieux des visas est d'un an et demi (<http://nantes.tribunal-administratif.fr/Le-tribunal-administratif/Contentieux-specifiques>)

conditions de vie comparables dans tous les États membres »¹⁹. Elle précise aussi qu'« *afin de favoriser l'autosuffisance des demandeurs et de limiter les écarts importants entre les États membres, il est essentiel de prévoir des règles claires concernant l'accès des demandeurs au marché du travail* ». Les États doivent garantir un accès effectif au marché du travail, sans conditions de délai sans quoi l'Union européenne condamne ceux qui demandent une protection à vivre dans la misère et la précarité.

c. Développer les programmes de réinstallation

Les programmes de réinstallation du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) visent à offrir une solution durable aux personnes qui ont fui leur pays d'origine en raison de la persécution, de la violence ou d'autres menaces graves. Ces programmes sont mis en œuvre en collaboration avec divers pays d'accueil qui acceptent de recevoir des réfugiés pour une réinstallation permanente (que ce soit le pays d'accueil ou un autre). Ces programmes permettent :

- **Une protection des réfugiés** : la réinstallation offre une protection à long terme aux personnes qui ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine en raison de risques graves pour leur vie, leur liberté ou leur sécurité.
- **Une répartition des responsabilités** : les programmes de réinstallation contribuent à la répartition équitable de la responsabilité mondiale envers les réfugiés. En offrant aux réfugiés la possibilité de reconstruire leur vie dans un nouveau pays de leur choix, cela soulage la pression sur les pays voisins qui peuvent accueillir un grand nombre de réfugiés.
- **Une opportunité pour une vie meilleure** : les programmes de réinstallation offrent aux réfugiés la possibilité de reconstruire leur vie dans un environnement sûr et stable. Cela inclut l'accès à l'éducation, à des soins de santé adéquats, à l'emploi et à d'autres opportunités qui peuvent être limitées dans les situations de réfugiés.
- **Un moyen de favoriser l'intégration locale** : les réinstallations accompagnées de programmes d'intégration permettent aux réfugiés de s'adapter à leur nouvelle vie, d'apprendre la langue locale et de comprendre la culture de leur nouveau pays.

Réalisés par le HCR dans le monde entier, ces programmes doivent être élargis et donner lieu à un accueil en France et dans les pays de l'Union européenne. Une augmentation de la contribution des pays européens au financement du HCR pour son travail de recherche des réfugiés dans les pays limitrophes des pays en conflit comme par exemple le Liban est nécessaire.

d. Reconnaître la Méditerranée centrale comme espace humanitaire

La Méditerranée est devenue la route migratoire la plus meurtrière au monde, transformant la mer en cimetière marin. Il existe pourtant des règles juridiques²⁰ concernant le sauvetage en mer. Celui-ci est une obligation à laquelle les États doivent se conformer.

¹⁹ <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/reception-FR.pdf>

²⁰ Il existe trois conventions internationales qui mettent en place l'obligation de prêter assistance en mer - la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1982), la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (1974) et la Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritime (Convention SAR) (1979). Alors que la Convention SAR définit une zone de sauvetage et de recherche au

Le problème de son application vient en partie d'un imbroglio juridique qui crée une confusion des responsabilités entre les différents acteurs (États du pavillon, États côtiers, États responsable de la zone SAR [*save and rescue* - recherches et sauvetage]). Ce flou juridique existe malgré la reconnaissance par la Commission européenne du SAR en tant que « devoir moral et obligation [juridique] en vertu du droit international »²¹. Il permet aux États de ne rien décider en choisissant de ne pas coopérer et permet aux profiteurs de détresse humaine de se livrer sans craintes ni vergogne à leurs activités.

L'Union européenne, si elle n'a qu'une compétence résiduelle en la matière, porte-t-elle aussi une responsabilité du fait que l'obligation de sauvetage a été intégrée en 2014 à la politique migratoire, réduisant le devoir moral et juridique de l'assistance à personne en détresse à une question de contrôle des frontières et des associations humanitaires²². Le tout a débouché sur une véritable faillite morale et juridique. Le manque total de volonté et la défaillance étatique européenne en matière de sauvetage en mer ont nécessité l'intervention d'ONG qui, dans le cadre de leur mission humanitaire, tentent tant bien que mal d'y pallier. Dans cette situation de vide de régulation, jamais le concept de « Méditerranée espace humanitaire » n'a fait autant sens. Il s'agit de renforcer le respect par les États du droit international et des droits fondamentaux en mer, ce qui implique l'application des principes inscrits dans le consensus sur l'aide humanitaire de l'Union européenne.

C'est pourquoi nous soutenons la proposition du 19 octobre 2023 de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) qui appelle à reconnaître la mer Méditerranée centrale et d'autres théâtres de crise humanitaire en haute mer comme espaces humanitaires. Un espace humanitaire fait référence à une zone ou à un contexte dans lequel les principes humanitaires peuvent être appliqués pour fournir une assistance et une protection aux populations vulnérables touchées par des crises, telles que des conflits armés, des catastrophes naturelles ou d'autres situations d'urgence. L'espace humanitaire est caractérisé par le respect des principes humanitaires fondamentaux tels que l'humanité, la neutralité, l'impartialité et l'indépendance.

1. Humanité : l'objectif principal de l'espace humanitaire est de sauver des vies, soulager la souffrance humaine et préserver la dignité des personnes touchées par des crises.
2. Neutralité : les acteurs humanitaires ne prennent pas partie dans les conflits en cours et apportent une assistance sans discrimination à toutes les parties concernées.
3. Impartialité : l'aide humanitaire est distribuée en fonction des besoins prioritaires, sans favoritisme ni discrimination fondée sur des critères tels que la race, la religion, la nationalité ou l'appartenance politique.

large des Etats, la Convention SOLAS (1974) stipule l'obligation de porter assistance aux personnes en détresse et « s'applique quelle que soit la nationalité ou le statut de ces personnes ou les circonstances dans lesquelles elles se trouvent » (Règle 33 de la Convention SOLAS, 1974, adoptée le 20 mai 2004).

²¹ Nouveau Pacte européen, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0609>

²² L'opération *Mare Nostrum* pour montrer qu'il y avait une certaine volonté d'opérations de SAR au sein de l'UE, mais qui a très vite été abandonnée et accusée d'être un "facteur d'attraction" pour la migration, une rhétorique qui re-émerge aujourd'hui pour discréditer l'importance des ONG de SAR.

4. Indépendance : les acteurs humanitaires maintiennent une autonomie vis-à-vis des agendas politiques, économiques ou militaires afin de garantir la fourniture efficace et impartiale de l'aide.

La création d'un tel espace permettra aux organisations humanitaires d'accéder aux populations nécessitant une assistance sans entraves. Il permettra aussi de mettre fin aux opérations de criminalisation et de harcèlement des acteurs humanitaires. Dans cet espace pourrait agir un corps européen civil de secours et de sauvetage en mer, véritable service public, qui reste à créer. Celui-ci permettrait de mettre un terme aux restrictions d'accès à l'aide vitale conformément aux principes humanitaires et au droit maritime international.

Des milliers de noyés en Méditerranée ou dans la Manche pourraient ainsi être sauvés.

e. Des mécanismes de « redevabilité »

La redevabilité de tous les acteurs est essentielle pour promouvoir l'intégrité et limiter les possibilités de corruption. À l'image des politiques d'aide au développement, il s'agit de mettre en place des mécanismes obligeant les États bénéficiant de fonds européens à rendre compte de leur utilisation. Pour ce faire, des acteurs de la société civile sont souvent associés afin de garantir une certaine indépendance.

Ainsi par exemple en France la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales du 4 août 2021²³ renforce la redevabilité de la politique de partenariat, en introduisant différents outils dont des indicateurs de résultats, une commission d'évaluation de la politique française de développement, une revue annuelle au Parlement de la mise en œuvre de la politique et la constitution d'une base de données ouvertes regroupant les informations relatives à l'aide publique au développement (APD). Renforcer les mécanismes visant la redevabilité est devenu un objectif désormais majeur de l'aide au développement tant pour les pays donateurs que pour les pays bénéficiaires. Il doit en être de même pour les politiques migratoires en y associant les acteurs de l'action humanitaire et en leur permettant d'accéder aux informations nécessaires pour exercer un contrôle réel.

Il n'existe aujourd'hui aucun mécanisme de redevabilité pour garantir que l'utilisation des fonds versés par l'Union européenne aux autorités libyennes, tunisiennes et égyptiennes soit conforme au droit international et humanitaire. Comme l'ont avancé Amnesty international, ECRE et Human Rights Watch²⁴, une réforme de la coopération avec les autorités libyennes, tunisiennes et égyptiennes en matière de migration et de gestion de frontière est cruciale pour obtenir un accord basé sur la protection des droits de l'homme et sur le sauvetage avec l'intégration d'un mécanisme de redevabilité.

Tant que les politiques migratoires ne sont pas réformées, il est impératif que l'Union européenne redirige les financements octroyés aux États côtiers pour le contrôle du flux migratoire vers des services de SAR en Méditerranée conformes aux lois internationales.

²³<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043898536>

²⁴ <https://www.amnesty.org/en/documents/eur01/4289/2021/en/>

Jusqu'à ce que les États côtiers, particulièrement la Libye, garantissent le respect des droits de l'homme et du droit humanitaire, les débarquements des SAR ne peuvent pas s'effectuer dans ces États.

Un véritable accès à l'exercice du droit d'asile en Europe ne peut se faire sans une critique sévère des politiques sécuritaires actuelles qui stigmatisent les migrants et négligent les causes profondes de la migration forcée. Nous tenons à souligner l'importance d'une réorientation des politiques vers la sécurité humaine conformément aux nombreuses déclarations lors des rencontres organisées par l'ONU. Nous voulons rappeler avec force les principes qui nous fondent : la solidarité, l'humanité, et la dignité. Nos propositions concrètes, comme l'introduction d'un visa humanitaire élargi, l'amélioration des conditions de vie des demandeurs d'asile, le développement des programmes de réinstallation, la reconnaissance de la Méditerranée comme espace humanitaire, et l'établissement de mécanismes de redevabilité pour les États doivent y contribuer.

Institut Rousseau et Amel France

Alain Dontaine (Institut Rousseau et Amel France), Clara De La Hoz Del Real (sociologue, chercheuse CEARC, Université Paris Saclay, Université Versailles Saint Quentin-en-Yvelines), Myriam Lejmi (consultante en droit international humanitaire), Ludovic Marie (avocat), Hannah Miller (étudiante Master UGA), Pierre Michelletti (SOS Méditerranée), Guy Caussé (président Amel France), Kamel Mohanna (président Amel international), Joseph Dato (Amel France), Benjamin Dontaine (juriste).