

Externalisation de l'Asile et la migration – chronique d'un échec annoncé

Dr Bénédicte Halba, présidente de l'IRIV (www.iriv.net), décembre 2024

Bénédicte Halba dirige un Institut de recherche (iriv) qui intervient sur le thème de la migration depuis 2003, elle a animé un club à la Cité des Métiers pour un public migrant (2012-2022) et publié un weblog dédié à la migration (2024)- <https://actions-migration.blogspot.com/>.

Un tribunal de Rome a infligé un premier camouflet au gouvernement de Giorgia Meloni le vendredi 18 octobre 2024 (1). Les juges italiens ont ordonné le retour des douze premiers migrants détenus dans les centres de droit italiens qui venaient d'ouvrir en Albanie avec une couverture médiatique maximale en Europe. Les dix dirigeants européens réunis la veille à Bruxelles (italienne, néerlandais, danoise, grec, autrichien ou polonais ...)- pour parler de « solutions innovantes » autour de la présidente de la Commission européenne (2) n'ont pas dû apprécier ce revers politique majeur de leur nouvelle « championne ». Le gouvernement britannique conservateur de Rishi Sunak avait essuyé le même échec lorsqu'il avait proposé une externalisation au Rwanda.

Les « solutions innovantes » consistent à sous-traiter ou « externaliser le traitement des demandeurs d'asile » en créant des centres de retour en dehors du territoire européen. La décision du tribunal italien est motivée par le fait que des migrants, de nationalité bengalaise et égyptienne, ont le droit de réclamer un asile en Italie. Leurs Etats d'origine ne sont pas considérés comme des pays « sûrs », sans les garanties démocratiques nécessaires. Une condition pour que le dispositif fonctionne est que les Etats d'origine acceptent de recevoir leurs ressortissants, ce n'est pas automatique. La détention ne peut pas dépasser 4 semaines.

Les pays de l'Union européenne ont deux ans pour mettre en œuvre le Pacte sur l'Asile et la Migration, adopté en mai 2024. Beaucoup ont plaidé pour une entrée en vigueur accélérée. Ils ont réclamé de nouveaux partenariats avec les pays africains sur le modèle de ceux conclus avec la Tunisie, l'Egypte ou la Mauritanie, ou encore avec la Lybie, pourtant très controversés (2). Ils souhaitent faire pression sur les pays d'origine des ressortissants en suggérant que la délivrance des visas, la conclusion d'accords commerciaux ou le versement de l'aide au développement soient conditionnés à l'engagement des pays d'origine de reprendre leurs ressortissants déboutés de l'asile ou ne correspondant pas aux critères d'une migration légale.

Ces politiques d'externalisation sont dénoncées par de nombreuses associations depuis leur mise en place au début des années 2000, notamment le GISTI en France (3) qui y voit une « logique de déresponsabilisation ». Le terme d'externalisation est utilisé « pour désigner un processus qui consiste, pour l'Union européenne, à effectuer ou à sous-traiter hors de son territoire une partie du contrôle de ses frontières ». L'UE délègue aux autorités de « pays tiers » le soin de gérer la situation des migrants. Elle les expose ainsi « à de mauvais traitements » et s'expose elle-même « au reniement de ces principes ». Le GISTI rappelle que le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) a indiqué que les populations qui tentent à tout prix le voyage vers l'Europe sont composées de « flux mixtes », c'est-à-dire à la fois des migrants et des candidats à l'asile dont les dossiers auraient dû être instruits sur le sol européen (4).

Le Défenseur des Droits en France , en 2016 (5), estime que « le respect de droits des étrangers est un marqueur essentiel du degré de protection et d'efficacité des droits et libertés dans un pays ». Il insiste sur la « tension forte » entre « la proclamation et la réalisation » d'un « principe d'égalité » qui conduit à supprimer « les différences de traitements illégitimes » et « un principe réaliste de souveraineté étatique » qui conduit à « créer et développer des régimes juridiques et un accès aux droits différents fondé sur la nationalité ». Il admet qu'en « matière d'entrée, de séjour et d'éloignement, le droit positif autorise les différences de traitements fondées sur la catégorie juridique « étranger ». Dans ces domaines, « le pouvoir discrétionnaire de l'Etat est important ». Il ajoute qu'il n'est « toutefois pas sans limite et ne saurait en aucun cas être discriminatoire ». Il est soumis au « respect des droits fondamentaux ».

Un paragraphe intéresse particulièrement l'Union européenne en 2024 - « Loin d'être naturelles et immuables, les règles de droit dédiées aux étrangers (...) sont autant de choix opérés par le législateur et le pouvoir régulateur qui reposent parfois sur des considérations subjectives, fluctuantes, empruntes de protectionnisme, voire de xénophobie ». Le Défenseur des Droits français redoute que « se développent des idées préconçues, des mythes, fréquemment alimentés par la peur lorsque l'on évoque les étrangers ». En 2016 (après la crise migratoire et l'arrivée massive de réfugiés syriens en Europe) certains évoquaient une menace sur nos « identités nationales ». En 2024, certains brandiraient la théorie du « grand remplacement ». Le Défenseur du droit français note qu' « aucune période de l'histoire de l'immigration n'a modifié le socle des valeurs républicaines communes ». L'Europe peut encore accueillir de nombreux ressortissants étrangers. .

L'Union européenne s'est dotée en 2000, au même moment que les stratégies d'externalisation étaient évoquées, d'un puissant arsenal de lutte contre les discriminations et de promotion de la diversité, pour défendre les droits fondamentaux en Europe. Deux directives majeures ont été adoptées en 2000 (contre le sexisme puis contre toutes les formes de racisme). Ces principes fondamentaux sont inhérents à la construction européenne, depuis le Traité de Rome en 1957. Des années européennes les ont rappelés- 1997 Lutte contre le racisme et la xénophobie, 2007 Egalité des chances, 2008 Dialogue Interculturel... Le programme Erasmus + a pour priorité transversale la défense de la Diversité et la lutte contre l'Exclusion.

Les stratégies de « hub » pour externaliser la question migratoire présentées comme des « solutions innovantes » sont en fait très anciennes et n'ont jamais fonctionné. Elles se sont heurtées aux droits fondamentaux, à l'esprit européen d'ouverture, d'inclusion, et d'égalité des chances qui n'obéissent pas à un agenda politique à court terme, mais à une longue histoire européenne, chahutée, mouvementée, qui a tenu jusqu'à présent. L'externalisation correspond à une approche transactionnelle, brandie Outre-Atlantique par un leader peu soucieux de la diversité. Le combat est le même sur nos deux rives, celui des droits et des libertés fondamentaux, et donc de la démocratie. Une lutte perpétuelle et existentielle.

(1) Allan Kaval Le Monde, dimanche 20 & lundi 21 octobre 2024

(2) Virginie Malingre et Philippe Jacque, « UE : vers un durcissement sur l'immigration », Le Monde, samedi 19 octobre 2024

(3) Claire Rodier « Externalisation du contrôle des flux migratoires : comment et avec qui l'Europe repousse ses frontières », Migrations Société, Vol 20, n°116- mars-avril 2008

(4) UNHCR , Communiqué publié le 9 octobre 2007

(5) Défenseur des droits « Les droits fondamentaux des étrangers en France », Paris, mai 2016