



# ASILE

Global Asylum  
Governance and  
the European  
Union's Role

## L'endiguement par l'asile Dispositifs de l'UE avec le Niger, la Serbie, la Tunisie et la Turquie

### Auteurs

*Bachirou Ayouba Tinni (GERMES, Université Abdou Moumouni, Niamey, Niger), Olga Djurovic et Rados Djurovic (Asylum Protection Center, Belgrade, Serbie), Abdoulaye Hamadou (Université Djibo Hamani, Tahoua, Niger), Meltem Ineli-Ciger (Université Süleyman Demirel, Isparta, Turquie), Gamze Ovacık (Université Baskent, Ankara, Turquie), Fatma Raach (Université de Jendouba, Tunisie), Hiba Sha'ath (York University, Toronto, Canada), Thomas Spijkerboer et Orçun Ulusoy (Vrije Universiteit Amsterdam, Pays-Bas)*

Ce texte est le fruit d'un projet de recherche collectif ; les chercheurs sont classés par ordre alphabétique. Les auteurs remercient Solveig Als, Nikolas Feith Tan et Philippe Frowd pour leurs commentaires sur une version antérieure de ce texte. La version française a été rédigée par Laura-Camille Cyr et Benjamin Hagiarian.



Ce projet a reçu un financement du programme de recherche et d'innovation Horizon 2020 de l'Union européenne dans le cadre de la Convention de subvention n° 870787. Ce document ne reflète que le point de vue de l'auteur et la Commission n'est pas responsable de l'utilisation qui pourrait être faite des informations qu'il contient.



## CONTENU

LISTE DES ABRÉVIATIONS .....	3
RÉSUMÉ .....	4
1 Introduction.....	8
2 Méthodologie .....	8
2.1 Sélection des cas .....	9
2.2 Aborder l'eurocentrisme dans ce projet de recherche.....	10
2.2.1 Défis et opportunités .....	10
2.2.2 Approche.....	11
2.2.3 Enseignements tirés.....	13
2.3 La relation entre les intervieweurs et les répondants .....	14
3 Soutenir les systèmes d'asile pour l'endigement.....	14
3.1 À l'exception de la Turquie, seule une minorité du financement de l'UE est consacrée à la protection des réfugiés .....	16
3.2 Les pays tiers coopèrent volontiers au renforcement de leurs capacités.....	17
3.3 Les États tiers hésitent à coopérer avec des projets d'asile de peur de devenir un hotspot européen .....	17
4 Démocratie .....	20
4.1 Formes secrètes de coopération.....	22
4.2 Implication sélective des acteurs locaux.....	23
4.3 Atteinte aux procédures démocratiques .....	24
5 État de droit.....	25
5.1 Contribuer aux violations du droit international dans des États tiers.....	25
5.1.1 Le droit de quitter tout pays, même le sien .....	25
5.1.2 Le droit à la liberté de circulation .....	27
5.1.3 L'interdiction des expulsions collectives, le droit de demander l'asile.....	28
5.1.4 Absence de recours juridiques effectifs dans les projets financés par l'UE .....	28
5.2 Pas de recours juridiques effectifs contre les violations (potentielles) commises par des acteurs européens.....	29
5.2.1 Refoulement à grande échelle.....	29
5.2.2 L'Accord sur le statut de Frontex.....	30
6 Encadrement .....	31
6.1 Le mécanisme de transit d'urgence .....	31
6.2 Encadrement en Serbie, Tunisie et Turquie.....	33
7 Conclusion et recommandations politiques.....	35
8 Recommandations.....	37
BIBLIOGRAPHIE .....	39



## LISTE DES ABRÉVIATIONS

<b>ACP</b>	Les États d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
<b>CADHP</b>	Charte africaine des droits de l’homme et des peuples
<b>CDF</b>	Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne
<b>CEDEAO</b>	Communauté économique des États de l’Afrique de l’Ouest
<b>CEDH</b>	Convention européenne des droits de l’homme
<b>Cour EDH</b>	Cour européenne des droits de l’homme
<b>DSR</b>	Détermination du statut de réfugié
<b>ETM</b>	Mécanisme de transit d’urgence
<b>FRiT</b>	Facilité de l’UE en faveur des réfugiés en Turquie
<b>HCR</b>	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
<b>IBM</b>	Gestion intégrée des frontières
<b>ICMPD</b>	International Centre for Migration Policy Development
<b>IAP</b>	Instrument d’aide de préadhésion
<b>OIM</b>	Organisation internationale pour les migrations
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>ONU</b>	Organisation des Nations Unies
<b>OSC</b>	Organisations de la société civile
<b>OTAN</b>	Organisation du Traité de l’Atlantique du Nord
<b>OUA</b>	Organisation de l’unité africaine
<b>PMR</b>	Pacte mondial sur les réfugiés
<b>SAR</b>	Recherche et sauvetage
<b>UA</b>	Union africaine
<b>UE</b>	Union européenne



## RÉSUMÉ

Depuis 2015, l'Europe a intensifié sa coopération avec les pays tiers dans le domaine de l'asile et de la migration. Ce rapport synthétise quatre études de pays concernant les instruments politiques, juridiques et financiers européens dans ce domaine au Niger, en Serbie, en Tunisie et en Turquie. Ces études de cas très différentes permettent d'identifier les défis fondamentaux de la politique extérieure européenne en matière d'asile et de migration (c'est-à-dire les défis qui ne sont pas spécifiques à un seul pays tiers).

### **Les pays tiers hésitent à coopérer au renforcement de leurs systèmes d'asile par crainte de devenir un hotspot européen extraterritorial**

L'Europe soutient les régimes d'asile dans les pays tiers par des moyens techniques (conseils, formation), par de l'assistance opérationnelle (comme les missions Frontex) ainsi que par des financements visant à mettre en place des structures gérant la détermination du statut de réfugié, l'accueil des réfugiés, la migration et la gestion des frontières. À l'exception importante de la Turquie (où l'écrasante majorité des fonds a été consacrée à l'aide aux réfugiés), seule une partie limitée (entre 7 et 28 %) des fonds de l'UE a été consacrée à la protection des réfugiés. Le reste a été attribué au retour des migrants et des réfugiés, à la sécurité (notamment à travers le renforcement des contrôles des frontières et à l'amélioration des capacités des garde-côtes) et à la capacité de gouvernance. Les pays tiers sont désireux de coopérer avec l'UE lorsqu'il s'agit de renforcer leurs capacités dans le domaine du maintien de l'ordre et de la sécurité. Cependant, lorsqu'il s'agit de renforcer leurs infrastructures d'asile, les pays tiers hésitent à coopérer parce qu'ils sont conscients que l'objectif du soutien européen est de contenir les réfugiés et les demandeurs d'asile sur leur territoire. Le cas de la Turquie, qui a adopté une législation sur l'asile inspirée des politiques de l'UE en la matière en 2013 et qui accueille aujourd'hui la plus grande population de réfugiés au monde, a été une leçon pour d'autres pays. Bien que la non-coopération prenne différentes formes dans différents contextes, elle est visible dans les quatre pays.

### **La coopération en matière d'asile et de migration avec l'UE souffre d'un manque de légitimité**

Si les acteurs européens remarquent évidemment cette non-coopération, ils l'interprètent comme purement égoïste. D'un point de vue européen, il est logique et légitime de penser que les réfugiés peuvent être contenus dans des pays tiers si ces pays disposent d'un système d'asile opérationnel. Toutefois, les pays tiers ne trouvent pas cela évident et légitime; ils ne voient pas pourquoi ils seraient mieux placés que les États européens pour accueillir des réfugiés. Si l'on pense au Niger (revenu par habitant en 2021 594,90 dollars) ou à la Tunisie (revenu par habitant en 2021 3.924,30 dollars), il semble évident que l'UE (revenu



par habitant en 2021 38.234,10 dollars ; source Banque mondiale) est mieux à même d'accueillir des réfugiés et des demandeurs d'asile que ces pays. Pour la Serbie, on ne comprend pas pourquoi elle accueillerait des réfugiés et des demandeurs d'asile en provenance de Turquie via des États membres de l'UE, à savoir la Grèce et la Bulgarie. Une cause fondamentale de la situation actuelle des réfugiés en Afrique du Nord est la désintégration de la Libye qui a suivi une intervention militaire de l'OTAN initiée par la France et les États-Unis en 2011. L'Europe a contribué de manière significative au problème; financièrement, elle est beaucoup mieux à même de supporter le fardeau; alors pourquoi la Tunisie et le Niger devraient-ils être prêts à le faire pour l'UE ?

### **Le manque de légitimité conduit à un processus décisionnel opaque contournant les procédures démocratiques**

Le manque de légitimité du point de vue des pays tiers contribue à expliquer pourquoi la coopération entre les acteurs européens et les pays tiers est souvent opaque, voire secrète, implique les acteurs locaux de manière sélective et contourne ou même sape les procédures démocratiques. Un processus décisionnel ouvert et démocratique est problématique dans les pays tiers en raison du manque de légitimité de la coopération avec l'UE. De cette façon, la politique extérieure de l'UE en matière d'asile et de migration est en contradiction avec un élément fondamental de son action extérieure, à savoir la promotion de la démocratie.

### **La coopération en matière d'asile et de migration contribue aux violations de l'État de droit**

La politique extérieure de l'UE en matière d'asile et de migration contribue à l'état de droit en soutenant l'élaboration d'une base législative pour l'action de l'État dans le domaine de la migration et de l'asile. Cependant, simultanément, elle contribue également aux violations du droit international dans les pays tiers (notamment: le droit de quitter n'importe quel pays; le droit à la liberté de circulation sur le territoire d'un État; l'interdiction des expulsions collectives; et le droit à un recours juridique effectif). En outre, la politique extérieure de l'UE en matière d'asile et de migration se caractérise, sur un certain nombre de questions, par l'absence de recours juridiques effectifs contre les violations potentielles ou réelles du droit européen ou des droits de l'homme par les acteurs européens eux-mêmes (particulièrement concernant le refoulement à grande échelle, et les accords de statut de Frontex).

### **Les objectifs d'endiguement de l'aide à l'asile peuvent entraîner un vide normatif**

Les instruments européens soutenant les systèmes d'asile dans les pays tiers (généralement positifs en termes de droit international et du Pacte mondial sur les réfugiés) sont souvent adoptés dans le cadre de politiques d'endiguement, qui



sont problématiques au regard de ces mêmes instruments. Cette interconnexion rend difficile l'évaluation des instruments européens quant à leur compatibilité avec le droit international et le Pacte mondial, car cette évaluation dépend du cadre que l'on adopte (le projet d'accompagnement en matière d'asile est-il seul pris en compte, ou l'inscrit-on plus généralement dans la politique d'endigement dont il est un élément ?). La difficulté qui en résulte pour procéder à une évaluation normative des mesures politiques peut contribuer à un vide normatif.

### **Les acteurs européens doivent se familiariser davantage avec les perspectives des pays tiers; cela devrait être mis en œuvre dans les projets de recherche financés par l'UE**

Dans sa conception et sa mise en œuvre, la politique extérieure de l'UE en matière d'asile et de migration repose sur des perceptions erronées. Cela concerne spécifiquement les fondements normatifs de la non-coopération avec les pays tiers. Cette perception erronée empêche une coopération efficace. La recherche dans ce domaine peut contribuer à fournir aux décideurs politiques européens une meilleure compréhension des perceptions des pays tiers. Cela nécessite de donner aux chercheurs de pays tiers un rôle clé dans la conception, l'examen et la mise en œuvre des projets de recherche.

### **Recommandations**

- Les engagements européens seront considérés comme plus fiables s'ils sont à long terme et globaux, par opposition aux projets à court terme adoptés sur une base ad hoc qui sont typiques des instruments politiques actuels, tels que le FRiT et le fonds fiduciaire (para. 3.3).
- Les engagements européens seront considérés comme plus fiables s'ils sont formels et prennent la forme de lois et de traités au lieu de, comme c'est de plus en plus le cas, mémorandums d'entente, de textes non publics et de communiqués de presse (para. 3.3, 4.1, 4.3).
- Les engagements européens seront considérés comme plus légitimes si les acteurs européens ne cherchent pas à négocier bilatéralement avec des pays tiers individuels qui peuvent avoir une position faible, mais s'engagent plutôt avec l'Union africaine ou des communautés économiques régionales telles que la CEDEAO (para. 4.2).
- Les engagements européens seront considérés comme plus fiables s'il s'agit d'engagements inconditionnels, au lieu de s'appuyer sur des questions liées à la réadmission et à l'assouplissement du régime des visas (para. 3.3).
- Afin d'accroître le contrôle démocratique des activités européennes, il convient d'assurer la transparence de tous les documents, ainsi que des critères transparents pour le calendrier et l'objet des consultations des OSC de même que pour la sélection des OSC à impliquer (para. 4.1 et 4.2).



- Afin d'améliorer la conformité des activités européennes en matière d'état de droit, (1) les documents de projet devraient rendre les objectifs en matière de droits de l'homme opérationnels de manière spécifique; (2) un audit ex ante des droits de l'homme devrait être réalisé, comme l'a recommandé le médiateur européen dans le cadre de la déclaration UE-Turquie, et devrait être rendu public; (3) des rapports de suivi et d'évaluation ex post devraient être établis et rendus publics (para. 5).
- Les acteurs européens doivent mieux connaître les perspectives des pays tiers; une façon d'obtenir plus d'informations à ce sujet est de promouvoir et de financer les chercheurs des pays concernés pour qu'ils mènent un programme de recherche indépendant (para. 2.2)
- Les projets de recherche financés par l'UE (ainsi que par d'autres) impliquant des pays tiers devraient donner un rôle clé aux chercheurs de pays tiers; l'éthique de la coopération avec les chercheurs de pays tiers devrait être un élément des procédures de subvention, ainsi que des procédures d'examen (para. 2.2.3).



## 1 Introduction

Les recherches dont ce rapport synthétise les résultats font l'inventaire des dispositifs européens en matière d'asile avec quatre pays depuis 2015 (à l'exception de la Tunisie, où nous sommes remontés jusqu'en 2011). L'année 2015 a été choisie parce qu'elle marque une intensification appréciable des politiques européennes de migration et d'asile dans les pays tiers. Les modalités de coopération contraignantes et non contraignantes à analyser ont été subdivisées par instruments politiques (déclarations, documents stratégiques, partenariats); instruments juridiques (accords de réadmission, législation nationale initiée par l'UE); et instruments financiers européens qui financent des projets de migration et d'asile dans les quatre pays (principalement le fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique, le fonds Madaad pour les réfugiés syriens et la Facilité en faveur des réfugiés en Turquie),<sup>1</sup> ainsi que, dans le cas de la Serbie, le financement de préadhésion (IAP).<sup>2</sup>

## 2 Méthodologie

Dès le début de ce projet, il était prévisible que la réalisation de travaux sur le terrain dans quatre pays différents vienne constituer un défi. Cependant, le déclenchement de la pandémie de Covid-19 a coïncidé avec le début du projet ASILE et a apporté des défis supplémentaires. Selon le plan initial, la collecte de données dans les quatre pays devait être effectuée par des chercheurs de la Vrije Universiteit Amsterdam et de l'Université d'Aarhus afin d'assurer la cohérence de la collecte des données. À l'été 2020, il était clair que les voyages (internationaux) ne seraient pas possibles. Par conséquent, au lieu de collecter des données à distance ou de changer fondamentalement la stratégie de collecte de données, l'équipe de recherche a décidé de travailler avec des chercheurs nationaux au Niger, en Serbie, en Tunisie et en Turquie. Travailler avec une équipe de recherche multisite a nécessité l'élaboration d'une nouvelle méthodologie de collecte de données.

Un autre défi était les antécédents et les contextes fondamentalement différents des pays sélectionnés. Chaque pays, qui entretient des relations bilatérales uniques avec l'Europe, et avec des structures, des traditions et des expériences gouvernementales et de la société civile différentes, a requis une stratégie de collecte de données sur mesure. Pour s'assurer que ces différences et nuances puissent être reflétées dans les résultats de la recherche, les chercheurs nationaux ont révisé la stratégie de collecte de données dans chaque pays, tandis que les

---

<sup>1</sup> Tan et Vedsted-Hansen (2021).

<sup>2</sup> Djurovic, Djurovic et Spijkerboer (2022), 20.





chercheurs basés à Amsterdam ont développé la méthodologie générale afin d'assurer la cohérence de la recherche.

## 2.1 Sélection des cas

Les quatre pays ont été sélectionnés dans le cadre d'une conception « most-different-system ». <sup>3</sup> Nous avons choisi les pays de manière à maximiser les divergences, la seule convergence étant la principale variable d'intérêt, à savoir : les acteurs européens (c'est-à-dire les institutions de l'UE et les États membres de l'UE) appliquent activement des instruments politiques, juridiques et financiers dans le domaine de l'asile dans ces pays. Ces pays n'ont pas les mêmes situations économiques, n'affichent pas les mêmes intérêts géopolitiques, n'ont pas une relation uniforme avec l'UE. Il ont également un passé colonial différent.

1. Relations avec l'UE: la Serbie est un État membre candidat. La Turquie a conclu un accord d'association avec (les prédécesseurs de) l'UE depuis 1963, a entamé les négociations d'adhésion en 1987 et est un État membre candidat depuis 1999; les perspectives d'adhésion dans un avenir prévisible sont faibles. La Tunisie a un accord d'association avec l'UE depuis 1995 sans aucune perspective d'adhésion. Le Niger n'a pas de lien institutionnel formel avec l'UE, mais fait partie du cadre conventionnel entre l'UE et les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP); <sup>4</sup> le pays est membre de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).
2. Histoire coloniale: La Serbie faisait partie de l'Empire ottoman, a obtenu son indépendance complète en 1878 et a depuis lors partagé les vicissitudes des différents États yougoslaves; la Turquie a été le centre de l'Empire ottoman jusqu'à la fin de la Première Guerre mondiale, et depuis lors est une puissance régionale; la Tunisie a fait partie de l'Empire ottoman jusqu'à ce que les Français installent un protectorat en 1881, et est devenue indépendante en 1956; le Niger a été une colonie française de 1900 à 1960.
3. Richesse: En 2021, le Niger avait un PIB par habitant de 594,90 dollars; Tunisie de 2.934,30 dollars; Serbie de 9.215,00 dollars; et la Turquie de 9.586,60 dollars. À titre de comparaison, le PIB par habitant dans l'UE était de 38.234,10 dollars (source Banque mondiale).

---

<sup>3</sup> Otner (2010).

<sup>4</sup> Ayouba Tinni, Hamadou et Spijkerboer (2022), 27-28; Montoute et Virk (2017).



## 2.2 Aborder l'eurocentrisme dans ce projet de recherche

Dans l'analyse présentée dans ce rapport, une certaine attention sera accordée aux différences de pouvoir entre l'UE et ses États membres, d'une part, et le Niger, la Serbie, la Tunisie et la Turquie, d'autre part. Cependant, cette analyse ne *concerne* pas seulement la différence de puissance, mais a également été développée *en son sein*. Cette recherche, étant le fruit d'une commande et d'un financement de l'Union européenne, a été conçue et coordonnée par des chercheurs européens; le travail de terrain au Niger, en Serbie, en Tunisie et en Turquie a été entrepris par des chercheurs locaux mettant en œuvre une méthodologie prédéfinie. Cette dynamique pose un certain nombre de défis méthodologiques. Nous décrivons ces défis; nous indiquerons ensuite comment nous avons essayé d'y remédier; et enfin nous tirerons des conclusions méthodologiques plus larges concernant la recherche collaborative internationale.

### 2.2.1 Défis et opportunités

Outre les défis qui seront décrits ci-dessous, la participation des chercheurs nationaux dans la méthodologie de recherche à la suite de Covid a offert des opportunités à ces derniers. Cela leur a permis de structurer leurs recherches de façon indépendante. La structure de l'équipe de recherche a eu un impact positif pour les chercheurs nationaux. Elle leur a permis de travailler dans un cadre international au-delà des limites de leurs contextes nationaux, générant des opportunités de visibilité internationale grâce aux publications et au réseautage. Pour certains chercheurs, le projet a également fourni un espace pour la recherche critique relativement libre de l'autocensure qu'ils sont obligés de s'imposer dans un cadre de recherche local. Ce projet a facilité l'accès au milieu universitaire et décisionnel international.

En ce qui concerne les défis, d'abord, la conception de la recherche de ce projet reflète une perspective européenne. La principale question de recherche concerne l'impact des interventions politiques européennes dans les quatre pays concernés. Cette question peut facilement conduire à un nationalisme méthodologique en ce sens où l'on suppose simplement que l'Europe est un facteur important dans ces pays. On peut oublier que, dans tous les pays concernés, il existe depuis longtemps des politiques et des pratiques en matière de migration et d'asile avec lesquelles les politiques européennes interagissent. L'Empire ottoman (dont la Turquie, la Serbie et la Tunisie faisaient partie) avait une très longue tradition de gouvernance des populations, dont la migration et l'asile faisaient partie. Le Niger fait partie d'une région où, depuis des siècles, la mobilité joue un rôle clé dans la vie quotidienne, autour de laquelle des positions normatives ont été développées. Dans les deux contextes, l'histoire a une incidence sur les approches juridiques et politiques actuelles en matière de



migration et d'asile. Se concentrer sur les interventions politiques européennes risque d'ignorer ou de sous-estimer l'importance des autres contextes.

En outre, les questions de recherche et la méthodologie ont été conçues par des universitaires européens dans le cadre d'un appel à propositions de la Commission européenne. La conception originale de la recherche suivait un modèle extractiviste standard. Dans chaque pays, un universitaire européen devait mener 15 à 20 entretiens avec des personnes qui avaient été contactées par un universitaire local ou une ONG (qui avait pour rôle ce que les journalistes appelleraient un fixeur). Les universitaires européens rentreraient chez eux avec les données et produiraient l'analyse. Lorsque cela s'est avéré impossible en raison de la Covid, le budget réservé à ces visites de recherche a été utilisé pour embaucher deux chercheurs dans chaque pays, qui ont mis en place une méthodologie standard. Les chercheurs nationaux étaient considérablement moins bien payés que leurs homologues européens. Cela aurait été le cas de toute façon en raison des règles de financement européennes, mais cela a été exacerbé en ce que l'implication des chercheurs nationaux ne faisait pas partie de la conception, mais plutôt d'une stratégie d'atténuation du Covid. Le financement devait être trouvé dans les marges du budget.

De plus, les résultats de la recherche doivent être diffusés dans des publications académiques. Le stade de carrière et le prestige international de l'établissement d'origine des chercheurs ont une incidence sur les options de publication des chercheurs. Les chercheurs travaillant dans les universités européennes bénéficient de meilleures conditions pour rédiger des textes pouvant être publiés dans des revues internationales (meilleur soutien technique de leur université d'origine) tout en facilitant l'accès aux lieux de publication (déjà plus familiers avec les et aux revues, éditeurs). En outre, les stratégies de publication peuvent être différentes pour des chercheurs plus jeunes et seniors, pour les chercheurs anglophones et francophones, pour les chercheurs travaillant pour des ONG ou des universités, ainsi que pour les universitaires des universités européennes ou des universités marginalisées dans l'économie politique de la production universitaire.

### 2.2.2 Approche

Conscients de ces défis et opportunités, un certain nombre d'interventions ont été faites afin de limiter l'impact de l'eurocentrisme inhérent à la conception du projet et de réaliser les opportunités offertes par le projet.

Tout d'abord, en raison de leur connaissance approfondie du contexte dans leur pays, les chercheurs nationaux se sont appuyés sur leurs propres idées pour s'approprier le projet de recherche et pour adapter la méthodologie standard en fonction de leur expertise. Cela a entraîné l'inclusion de la législation nationale parrainée par l'UE dans la recherche sur le Niger et la Tunisie, et à l'adaptation du calendrier pour la Tunisie (2011-2020 au lieu de 2015-2020). De façon plus



générale, les chercheurs nationaux se sont écartés de la méthodologie de recherche standard lorsque cela leur semblait approprié, à la lumière de leur contexte national ou à la lumière d'une perspective qu'ils souhaitaient mettre de l'avant. Ce processus a conduit à des rapports par pays moins standardisés que d'habitude dans ce type de projet (et donc plus difficiles à utiliser dans une analyse comparative), mais aussi beaucoup plus riches que d'ordinaire.

Deuxièmement, lorsque les premières ébauches des rapports de pays ont été disponibles, une réunion en ligne de tous les chercheurs a été organisée au cours de laquelle ils ont fourni des commentaires sur les projets des uns et des autres. Cela leur a permis de communiquer entre eux (au lieu de communiquer exclusivement avec les coordinateurs européens) et de tirer parti de l'expertise de chacun. Cela a permis un processus ascendant d'élaboration de résultats de recherche conjoints. Le présent rapport de synthèse a été élaboré dans le cadre d'un processus progressif au cours duquel les chercheurs nationaux ont apporté leur contribution en différentes phases. Au cours de la première phase, un court document basé sur les rapports nationaux a été distribué avec des puces à inclure dans l'analyse, sur lequel tous les chercheurs ont donné un retour d'information détaillé (davantage de puces, points à supprimer, changements). Sur cette base, dans la deuxième phase, un projet a été rédigé lequel était discuté pendant deux jours lors d'une réunion en présentiel de l'équipe de recherche. Au cours de la troisième phase, les chercheurs nationaux ont fourni des contributions écrites pour une version suivante du texte. Cela a permis de rédiger une nouvelle ébauche du rapport dont les grandes lignes reflétaient l'analyse conjointe de l'équipe de recherche. Après cela, dans la quatrième et dernière phase, le document a été distribué pour amendements et un texte définitif de ce rapport a été rédigé.

Moins concrète, mais peut-être tout aussi cruciale, a été la sensibilité aux défis inhérents à la coopération internationale en matière de recherche entre les institutions de recherche du Nord et du Sud. Une telle prise de conscience ne change pas l'économie politique de la production de connaissances,<sup>5</sup> mais elle peut aider à saisir les opportunités offertes par des projets de recherche tels que celui-ci. En particulier, pour faire des recherches de haute qualité il est utile si les chercheurs nationaux ne sont pas considérés comme des fournisseurs de données empiriques (la matière première) qui doivent ensuite être analysées et théorisées (traitées) par les coordinateurs européens. Un tel approche est dominante (et a également été adoptée dans la phase de conception de ce projet, mais a dû être abandonnée en raison de la pandémie de Covid) qui se traduit par des résultats de recherche négligeant le potentiel analytique des chercheurs nationaux.

---

<sup>5</sup> Landau (2012).



## 2.2.3 Enseignements tirés

En évaluant cet aspect de la méthodologie de recherche, nous tirons les conclusions suivantes.

Limiter le caractère eurocentrique de la méthodologie de recherche a été un atout pour améliorer la qualité de la recherche. Premièrement, maximiser la contribution des chercheurs nationaux conduit à des résultats plus approfondis en raison de leur conscience des contextes et des dynamiques locaux qui ne peuvent pas être saisis par les visiteurs de passage qui font une série d'entretiens. Il ne s'agit pas seulement d'une meilleure compréhension du matériel empirique; la familiarité avec le contexte a également une incidence sur l'analyse. Parmi les exemples d'analyses qui ne seraient probablement pas effectuées avec une méthodologie eurocentrique, on peut citer l'analyse des divisions au sein de l'État nigérien (*infra* para. 4.2); et la raison pour laquelle la Tunisie n'a pas adopté la législation sur l'asile qui a été élaborée avec l'appui de l'UE (*infra* para. 4.2). Une analyse générale qui reflète l'apport spécifique des chercheurs nationaux est la conclusion que ce que les acteurs européens considèrent la non-coopération d'États tiers constitue en effet une position normative reflétant les points de vue de la justice mondiale détenus par les acteurs étatiques et non étatiques dans les quatre pays concernés. (*infra* para. 7). Deuxièmement, les chercheurs nationaux sont plus susceptibles d'être conscients que la politique migratoire est aussi analysable par le biais d'autres perspectives. La recherche axée sur la politique migratoire a tendance à rechercher les causes et les effets dans le domaine de la migration, tandis que d'autres questions politiques peuvent avoir une influence dominante. Ce genre de réflexions vient plus naturellement si l'on a vécu dans un endroit pendant des années, suivi le débat public et la politique, etc. Un exemple est la reconnaissance qu'en Turquie la politique migratoire est un élément de la géopolitique turque (*infra* para. 3.3) et qu'en Serbie, l'adhésion à l'UE est un intérêt primordial (*infra* para. 3.3).

Cela ne veut pas dire que les chercheurs nationaux ont toujours raison. De toute évidence, des chercheurs nationaux ont des capacités, des perspectives et des approches différentes. En outre, comme indiqué ci-dessus, la coopération avec des pays étrangers est utile pour analyser la situation dans son propre pays et pour développer une analyse plus générale. La perspective rapprochée des chercheurs nationaux a été équilibrée avec les contributions de chercheurs d'autres pays qui pouvaient engager un dialogue à enjeux théoriques au-delà des réalités locales pratiques.

En résumé, nous pensons que nos efforts pour atténuer l'impact de la conception eurocentrique du projet de recherche ont eu un effet positif sur la qualité des résultats, malgré le fait que l'inégalité entre les chercheurs de différents pays est un contexte que nous sommes incapables de changer. Cependant, des améliorations allant au-delà de ce que nous avons fait peuvent être apportées,



même dans le contexte actuel. Surtout dans une phase préliminaire, il est crucial que les chercheurs de pays non européens soient impliqués dans la conception des projets de recherche (questions de recherche, méthodologie, sélection des études de cas). En outre, il est essentiel que le rôle des chercheurs nationaux dans le processus de recherche soit spécifié dans la proposition de projet, afin de garantir qu'ils sont des co-auteurs et pas seulement des fournisseurs de données brutes. Enfin, dans la phase de conception, il convient de veiller à ce que les chercheurs de pays non européens reçoivent un salaire égal pour un travail égal. La Commission européenne ainsi que d'autres organisations internationales (gouvernementales et non gouvernementales) devraient élaborer des normes applicables à la sélection et à l'évaluation des projets de recherche.

### 2.3 La relation entre les intervieweurs et les répondants

Dans les quatre pays, l'organisation des entretiens s'est largement appuyée sur les réseaux de chercheurs existants. Dans tous les pays, les chercheurs étaient actifs dans le contexte national et n'étaient pas considérés comme des étrangers par les répondants. Cependant, des chercheurs en Tunisie et en Turquie ont observé que de nombreux répondants avaient l'idée que, via les entretiens, ils pourraient parler à l'UE. Cela a affecté leur discours. Notamment, les répondants qui travaillaient pour les autorités nationales n'ont formulé que des critiques minimales des politiques nationales, ont souligné l'importance de la poursuite du financement de l'UE, ont hésité à la fois à signaler que des objectifs avaient été atteints et aussi que des projets n'avaient pas abouti, par crainte de réductions de financement. Au Niger et en Serbie, c'était différent, car les chercheurs étaient profondément ancrés dans le contexte dans lequel ils faisaient des recherches (les chercheurs serbes en tant qu'ONG très active, les chercheurs nigériens en tant que membres d'une petite communauté de personnes travaillant sur la migration). Cela limitait l'espace pour les réponses stratégiques parce que les répondants savaient que celles-ci seraient reconnues comme telles par les chercheurs.

Cela laisse entendre que les données issues des entretiens sont colorées par la relation entre les chercheurs et les personnes interrogées. Nous avons essayé d'y être sensibles dans l'analyse présentée ici, mais nous avons conclu qu'il était difficile d'objectiver cela.

## 3 Soutenir les systèmes d'asile pour l'endigement

L'Union européenne est très explicite quant à son objectif politique d'empêcher les demandeurs d'asile d'atteindre les frontières et le territoire de l'UE. Dans les documents politiques, les ressortissants de pays tiers qui tentent d'atteindre les frontières de l'UE pour demander l'asile sont considérés comme des « migrants en situation irrégulière », tandis que la prévention d'une telle « migration irrégulière » est considérée comme nécessitant une coopération avec les pays



tiers d'origine et de transit dans les domaines de la prévention du départ ainsi que du retour des migrants sans papiers. La politique d'empêcher les demandeurs d'asile d'atteindre le territoire de l'UE est insérée dans les discours sur le sauvetage de vies de migrants et la prévention du trafic de migrants.<sup>6</sup> Conformément à la terminologie utilisée dans le projet ASILE plus large, cet objectif politique est appelé endiguement. Il existe des spatialités particulières de confinement que les instruments de l'UE contribuent à construire. Dans les quatre pays, les frontières, les camps et les expulsions ont été financés et renforcés par des instruments européens afin de contenir physiquement les migrants et les demandeurs d'asile dans l'espace, ou de les éloigner de la frontière européenne et d'entraver leur capacité à atteindre les frontières européennes. Au Niger, le Mécanisme de transit d'urgence (ETM) et le bureau d'asile d'Agadez sont des moyens de contenir les demandeurs d'asile au Niger à la fois spatialement et temporellement, en attendant les résultats de leur demande d'asile. Les camps figurent dans ce mécanisme, comme dans le centre de transit de Hamdalaye où les réfugiés attendent l'asile et à Agadez.<sup>7</sup> En Serbie, la spatialité du confinement se manifeste dans le financement des capacités d'accueil des migrants refoulés depuis la Croatie, la Hongrie et la Roumanie, créant ainsi les conditions nécessaires pour que la Serbie devienne un pays tiers sûr pour les réfugiés expulsés du territoire de l'UE.<sup>8</sup> La combinaison des trois instruments UE-Turquie (FRIT, Accord de réadmission UE-Turquie et Déclaration UE-Turquie) contribue à contenir les migrants sur le territoire turc en garantissant que la Turquie accepte les personnes expulsées. En outre, la Déclaration s'est accompagnée par la fermeture de la frontière syro-turque, ce qui a empêché les réfugiés syriens d'accéder à l'asile dans une plus grande mesure (*infra*, par. 5. 1.1). En Tunisie, le renforcement des contrôles aux frontières a été largement financé par le fonds fiduciaire de l'UE, avec une pression supplémentaire croissante pour que la Tunisie accepte un accord de réadmission avec l'UE qui inclurait les ressortissants de pays tiers. Il s'agit d'un autre mécanisme visant à contenir la mobilité des migrants dans des pays tiers.<sup>9</sup>

Parallèlement à son engagement à contenir les réfugiés sur des territoires extérieurs à l'UE, l'Union européenne entreprend des actions de soutien aux réfugiés dans les pays tiers. Dans ce contexte, les documents politiques de l'UE mentionnent plus particulièrement le mécanisme de transit d'urgence (ETM), qui évacue les personnes de la Libye vers le Niger et le Rwanda en vue d'une réinstallation; le soutien aux réfugiés syriens en Turquie, au Liban, en Jordanie et en Irak; ainsi que le financement fourni par l'UE et ses États membres pour

---

<sup>6</sup> Par exemple Commission européenne (2020), *passim*.

<sup>7</sup> Ayouba Tinni, Hamadou et Spijkerboer (2022), 25, 46-50.

<sup>8</sup> Djurovic, Djurovic et Spijkerboer (2022), 35-36, 39-41.

<sup>9</sup> Raach, Sha'ath et Spijkerboer (2022), 26.



soutenir les réfugiés, notamment par l'intermédiaire du HCR.<sup>10</sup> En outre, il ressort clairement du travail de terrain effectué dans le cadre de ce projet que l'UE encourage l'adoption d'une législation en matière d'asile dans les pays tiers.

L'Union européenne considère que les politiques visant à endiguer et à améliorer les régimes d'asile dans les pays tiers sont étroitement liées. Elles doivent être mises en œuvre dans le cadre de partenariats pour les migrations exhaustifs afin de renforcer la gouvernance et la gestion des migrations.<sup>11</sup> Du point de vue de l'UE, l'asile pour l'endigement est une logique; les deux objectifs politiques sont tout à fait compatibles. Cependant, bien que les acteurs étatiques et non étatiques dans les pays tiers considèrent également que l'endigement des réfugiés et l'amélioration des systèmes d'asile dans les pays tiers sont étroitement liés, ils tirent de ce lien des conclusions différentes de celles des pays européens. L'UE est perçue comme travaillant à la construction d'un système d'asile dans les pays tiers qui lui permettra d'y contenir les réfugiés.<sup>12</sup> Du point de vue des pays tiers, il existe une tension entre l'asile et l'endigement; ils veulent améliorer leur système d'asile, mais ils ne veulent pas être l'endroit où les réfugiés et les demandeurs d'asile sont confinés. L'un des principaux thèmes de notre analyse est que si, d'un point de vue européen, il est logique et légitime de penser que les réfugiés peuvent être contenus dans des pays tiers si ces pays disposent d'un système d'asile opérationnel, les pays tiers eux-mêmes ne trouvent cela ni évident, ni légitime; ils ne voient pas pourquoi ils sont mieux placés que les États européens pour accueillir des réfugiés.

### 3.1 À l'exception de la Turquie, seule une minorité du financement de l'UE est consacrée à la protection des réfugiés

Dans trois des quatre pays, l'endigement l'emporte sur la protection des réfugiés si l'on se fie aux dépenses de l'UE. Au Niger, 21 % des fonds couverts par notre recherche ont été consacrés à la protection des réfugiés.<sup>13</sup> Pour la Serbie, ce chiffre était de 28%<sup>14</sup> et pour la Tunisie de 7%.<sup>15</sup> Le reste des fonds de l'UE a été utilisé pour des projets en faveur du retour des migrants et des réfugiés, de la sécurité (particulièrement le renforcement du contrôle aux frontières et le

---

<sup>10</sup> Commission européenne (2020), 19.

<sup>11</sup> Ibid., p. 17 et 24.

<sup>12</sup> Ayouba Tinni, Hamadou et Spijkerboer (2022), 20; Djurovic, Djurovic et Spijkerboer (2022), 24-25; Ovacik, Ineli-Ciğer, Ulusoy et Spijkerboer (2022), 53-54; Raach, Sha'ath et Spijkerboer (2022), 64-66.

<sup>13</sup> Ayouba Tinni, Hamadou et Spijkerboer (2022), 43.

<sup>14</sup> Djurovic, Djurovic et Spijkerboer (2022), 44.

<sup>15</sup> Raach, Sha'ath et Spijkerboer (2022), 39.





renforcement des capacités des garde-côtes) et de la capacité de gouvernance. En revanche, la majeure partie des dépenses de l'UE en Turquie a été consacrée à l'aide aux réfugiés.<sup>16</sup> Il convient toutefois de noter que les 6 milliards d'euros pour 3,6 millions d'euros de réfugiés syriens pendant six ans ne représentent que 1.666 euros par réfugié pendant six ans, et 278 euros par an – pas assez pour couvrir les dépenses.

### 3.2 Les pays tiers coopèrent volontiers au renforcement de leurs capacités

Les gouvernements des pays tiers sont généralement disposés à coopérer dans le cadre de projets qui renforcent leurs capacités dans le domaine du maintien de l'ordre et de la sécurité. Un exemple notable en la matière se vérifie par le fait que l'UE a fourni 80 millions d'euros d'appui budgétaire direct au gouvernement nigérien, en affectant la contribution (15 millions d'euros pour l'équipement des forces de sécurité intérieure) et en assortissant des conditions spécifiques (progrès suffisants dans la mise en œuvre du volet sécurité d'un programme de lutte contre le trafic de migrants).<sup>17</sup> D'autres projets de l'UE financent également l'appareil de sécurité nigérien.<sup>18</sup> Les autorités tunisiennes coopèrent volontiers lorsque des projets renforcent les capacités gouvernementales dans le domaine du maintien de l'ordre (en particulier la gestion des frontières).<sup>19</sup> En Turquie, les deux projets financés par l'UE relatifs à la gestion des migrations et des frontières ont aidé les autorités turques de gestion des migrations à établir un centre de rétention pour migrants et à financer six navires de garde-côtes.<sup>20</sup>

### 3.3 Les États tiers hésitent à coopérer avec des projets d'asile de peur de devenir un hotspot européen

Cependant, lorsqu'il s'agit de soutenir l'infrastructure d'asile des pays tiers, on observe des hésitations à coopérer dans les quatre pays. Cette hésitation à coopérer est contextuelle.

Pour les autorités nigériennes qui sont en lien avec les acteurs européens, les enjeux financiers sont importants. Les projets renforcent les capacités générales de l'État et fournissent un financement précieux pour des fonctions essentielles de l'État. En conséquence, les projets sont soutenus par les institutions de l'État qui en bénéficient directement. Dans le même temps, les institutions étatiques qui

---

<sup>16</sup> Ovacik, İneli-Ciğer, Ulusoy et Spijkerboer (2022), 28-29, 48-49.

<sup>17</sup> Ayouba Tinni, Hamadou et Spijkerboer (2022), 25-26, 37.

<sup>18</sup> Ayouba Tinni, Hamadou et Spijkerboer (2022), 38-43.

<sup>19</sup> Raach, Sha'ath et Spijkerboer (2022), 63-64.

<sup>20</sup> Ovacik, İneli-Ciğer, Ulusoy et Spijkerboer (2022), 28-29. Comp. Canga et Behrman 2022.



ne bénéficient pas directement de ces projets n'ont aucune raison de les soutenir. Le mécanisme de transit d'urgence (ETM) est un accord conclu entre l'Etat du Niger, le HCR et l'OIM, et financé par l'UE. Dans le cadre de l'ETM, certaines catégories de personnes sont transférées de la Libye vers le Niger, en vue d'être admises en tant que réfugiées dans des pays européens et au Canada.<sup>21</sup> L'ETM a été négocié du côté nigérien par deux directions au sein du ministère de l'Intérieur. Des acteurs clés tels que le ministère des Affaires étrangères et les autorités régionales et locales où les réfugiés devaient être accueillis ne figuraient pas dans les négociations et le développement de l'ETM.<sup>22</sup> Les autorités locales n'ont pas participé au développement du bureau du HCR à Agadez et le critiquent car, selon elles, il transforme leur ville en un hotspot européen.<sup>23</sup> Il en résulte un soutien limité de la part des principaux acteurs à l'ETM et au hotspot d'Agadez.

Pour la Serbie, l'adhésion à l'UE est un objectif politique majeur qui l'emporte sur de nombreux autres intérêts politiques. Par conséquent, la Serbie aligne sa politique d'asile et de migration sur l'acquis de l'UE (sur lequel elle n'a pas eu son mot à dire et qui est un acquis).<sup>24</sup> La Serbie a accepté l'accord de réadmission (y compris l'obligation de réadmettre les ressortissants de pays tiers qui ont transité par la Serbie). Toutefois, en particulier, les effets du Règlement de Dublin et la notion de pays tiers sûrs présentent un risque pour la Serbie. Si la Serbie disposait d'une procédure d'asile efficace et d'un système d'accueil opérationnel pour les demandeurs d'asile et les réfugiés, les États membres de l'UE pourraient renvoyer les demandeurs d'asile en Serbie sur la base de l'accord de réadmission UE-Serbie, qui prévoit la réadmission des ressortissants de pays tiers qui ont transité par la Serbie vers les États membres de l'UE.<sup>25</sup> Dans les faits, un certain nombre de pratiques en Serbie atténuent ce risque. La Serbie ne répond pas aux demandes de réadmission des États membres de l'UE sur la base de l'accord de réadmission UE-Serbie ;<sup>26</sup> malgré une législation en matière d'asile conforme aux normes de l'UE, l'accès à la procédure d'asile serbe est problématique et, pour ceux qui réussissent à y accéder, les taux de reconnaissance sont faibles ;<sup>27</sup> les installations d'accueil sont limitées et souvent insalubres.<sup>28</sup> En conséquence de ces lacunes, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que le renvoi de deux demandeurs d'asile vers la Serbie constituait une violation de l'article 3 de la CEDH, évoquant « un risque important de refoulement depuis la Serbie » ainsi que « le manque de

---

<sup>21</sup> Ayouba Tinni, Hamadou et Spijkerboer (2022), 23-25, 75, 82-85.

<sup>22</sup> Ayouba Tinni, Hamadou et Spijkerboer (2022), 46-48.

<sup>23</sup> Ayouba Tinni, Hamadou et Spijkerboer (2022), 48-51, 76-77.

<sup>24</sup> Djurovic, Djurovic et Spijkerboer (2022), 16-17.

<sup>25</sup> Djurovic, Djurovic et Spijkerboer (2022), 22-23.

<sup>26</sup> Djurovic, Djurovic et Spijkerboer (2022), 23.

<sup>27</sup> Djurovic, Djurovic et Spijkerboer (2022), 32.

<sup>28</sup> Djurovic, Djurovic et Spijkerboer (2022), 32.



capacités administratives et de ressources en Serbie au moment pertinent pour évaluer les demandes d'asile conformément aux normes internationales et pour se protéger contre le refoulement ; des cas où des étrangers rentrant en Serbie depuis la Hongrie ont été mis dans des autobus directement à la frontière avec la Macédoine du Nord ; des cas de refus de demander l'asile en Serbie à des personnes réadmisées depuis la Hongrie ; des informations sur l'application automatique de la liste serbe des pays tiers sûrs à ceux qui ont transité, notamment par la Macédoine du Nord et la Grèce. »<sup>29</sup> S'il est difficile d'établir si les autorités concernées sabotent ou non sciemment la mise en œuvre de leurs obligations au titre de ces instruments juridiques, en tout état de cause, elles ne sont guère incitées à relever les défis opérationnels auxquels elles sont confrontées. La mise en œuvre effective de leurs obligations juridiques se traduirait par un nombre considérablement plus élevé de migrants et de réfugiés qui se retrouveraient en Serbie.<sup>30</sup>

La principale lacune du système d'asile tunisien, à savoir l'absence de législation en matière d'asile, est en partie une conséquence des préoccupations tunisiennes concernant la politique européenne d'endiguement. Les autorités tunisiennes craignent que l'adoption du projet de loi sur l'asile (qui a été rédigé avec l'aide du HCR et de l'UE) n'entraîne une pression européenne croissante pour admettre les ressortissants de pays tiers en quête de protection internationale. L'encouragement européen à adopter une législation en matière d'asile est considéré comme un élément de la politique européenne visant à caractériser les pays voisins, y compris la Tunisie, comme des pays tiers sûrs. De même, on craint que l'UE cesse à un moment donné de financer les systèmes tunisiens de détermination du statut de réfugié et d'accueil des réfugiés, ce qui, à la lumière de la situation financière de la Tunisie, serait problématique. Le gouvernement tunisien n'a pas soumis le projet de loi sur l'asile au Parlement car il craint qu'une fois adopté, il ne facilite les politiques européennes d'endiguement. L'accent général évident des acteurs européens sur l'endiguement des réfugiés en Tunisie est considéré comme problématique par le gouvernement tunisien et les acteurs de la société civile.<sup>31</sup>

Dans la Déclaration UE-Turquie, la Turquie a effectivement été déclarée pays tiers sûr et est considérée comme telle dans la pratique juridique grecque.<sup>32</sup> Pour la Turquie, il y a deux façons d'en limiter l'impact. Le premier est de limiter l'afflux de réfugiés syriens et autres par la frontière syrienne, irakienne et iranienne ; la seconde est de permettre aux réfugiés de continuer à voyager vers l'Europe. Il

---

<sup>29</sup> Cour EDH 21 novembre 2019, *Ilias et Ahmed c. Hongrie*, requête no 47287/15, point 159. Djurovic, Djurovic et Spijkerboer (2022), 32-33.

<sup>30</sup> Djurovic, Djurovic et Spijkerboer (2022), 17, 24-25.

<sup>31</sup> Raach, Sha'ath et Spijkerboer (2022), 64-73.

<sup>32</sup> Ovacik (2021), 75.



convient de noter que pour la Turquie, la migration et l'asile représentent un élément d'un contexte politique beaucoup plus large. Elle peut être prête à accepter des résultats politiques négatifs dans le domaine de la migration et de l'asile si elle gagne suffisamment dans d'autres (comme ses enjeux dans le conflit syrien, ses intérêts concernant la question kurde, son adhésion à l'OTAN et le processus d'adhésion à l'UE). Il convient de noter que deux éléments de la Déclaration UE-Turquie dont la Turquie aurait bénéficié n'ont pas été mis en œuvre (exemption de visa et négociations d'adhésion accélérées à l'UE).<sup>33</sup> Alors que les acteurs européens associent cela au non-respect des exigences concernant ces questions elles-mêmes, les répondants turcs perçoivent cela comme illustrant la focalisation exclusive de l'UE sur ses propres intérêts. Les incidents survenus à la frontière terrestre turco-grecque en mars 2020 sont perçus par les acteurs étatiques turcs dans ce contexte, tandis que les acteurs européens considèrent cela comme une forme de chantage de la part des autorités turques.

En conclusion, la politique européenne de soutien aux régimes d'asile dans les pays tiers afin de poursuivre ses politiques d'endigement est ambiguë et même contradictoire. En raison de la différence de pouvoir, les pays tiers ne sont pas en mesure de rejeter catégoriquement la coopération avec l'UE. D'autre part, ils entravent la mise en œuvre effective des politiques européennes d'endigement parce qu'ils les considèrent comme injustes. La manière dont cette combinaison de coopération et de frustration se manifeste est très contextuelle et changeante, et étroitement liée à la dynamique de pouvoir entre l'UE et le pays concerné. Mais la tendance des pays tiers à entraver la mise en œuvre effective des politiques européennes d'endigement sur leur territoire est prévisible, et il est difficile de ne pas voir la légitimité de la perspective des pays tiers concernés. Nos répondants au Niger, en Tunisie et en Serbie ont explicitement invoqué cette question de légitimité, tandis que nous en déduisons l'existence pour nos répondants turcs.<sup>34</sup>

## 4 Démocratie

Dans ce paragraphe, nous abordons les questions relatives au contrôle démocratique. Bien qu'il existe une relation évidente entre la démocratie et l'état de droit (l'état de droit est le sujet du paragraphe suivant), ils sont distincts. Alors que l'État de droit concerne la légalité et la sécurité juridique (*infra*, para. 5), nous examinerons ici dans quelle mesure la coopération entre l'UE et les pays tiers est

---

<sup>33</sup> Ovacik, İneli-Ciğer, Ulusoy et Spijkerboer (2022), 31, 47. Voir plus généralement sur le lien entre réadmission et facilitation du régime des visas Cassarino et Marin (2022), 16-20.

<sup>34</sup> Ayouba Tinni, Hamadou et Spijkerboer (2022), 47-51, 75-85; Djurovic, Djurovic et Spijkerboer (2022), 45-46, 75-78, 80-84, 85-88; Raach, Sha'ath et Spijkerboer (2022), 64-66.



transparente, implique les acteurs locaux et est soumise à des procédures parlementaires formelles.

Dans les quatre pays inclus dans cette recherche, on craint que la coopération avec le programme d' « asile pour confinement » de l'UE (*supra*) ne conduise à des hotspots européens sur leur territoire. Dans une certaine mesure, ce phénomène s'est déjà produit. La Turquie accueille 3,6 millions de réfugiés syriens, dont un certain nombre auraient probablement déménagé en Europe sans la mise en œuvre turque de la Déclaration UE-Turquie.<sup>35</sup> Les centres d'accueil en Serbie sont peuplés de demandeurs d'asile qui souhaitent pour la plupart transiter vers les États membres de l'UE, mais qui sont temporairement incapables de le faire. La structure dédiée à l'asile à Agadez (Niger) accueille des personnes dont le but est de poursuivre leur voyage vers l'Europe, mais qui estiment que le bureau du HCR à Agadez peut offrir une possibilité plus réaliste de le faire que de se rendre sur les rives nord-africaines de la Méditerranée. Ces politiques sont controversées parce qu'elles sont considérées comme n'étant pas dans l'intérêt des populations des pays tiers concernés.

D'autres aspects des politiques européennes peuvent également être controversés au niveau national dans les pays tiers. Une intervention de l'UE qui a été largement remarquée au Niger a été l'assistance technique (sous la forme de la rédaction du projet de loi) de la Loi 2015-36 mettant en œuvre le protocole de Palerme des Nations unies contre le trafic illicite de migrants, ainsi que l'assistance opérationnelle dans sa mise en œuvre.<sup>36</sup> La mise en œuvre de cette loi est considérée comme une atteinte à la libre circulation dans la zone CEDEAO. En outre, il introduit une exigence de documentation pour le transport à l'intérieur du Niger. Compte tenu de l'accessibilité limitée de la documentation (en raison des limitations du système d'état civil ainsi que des coûts de la documentation), cela prive de nombreux ressortissants nigériens de la possibilité de voyager sur le territoire du Niger.<sup>37</sup> Les OSC ont porté l'affaire devant la Cour de justice de la CEDEAO.<sup>38</sup> Dans le contexte turc, il est controversé que l'UE ne réinstalle qu'un nombre minime de réfugiés syriens (à savoir seulement 0,8% des réfugiés syriens en Turquie).<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> Il convient toutefois de noter que la déclaration UE-Turquie n'a pas entraîné la baisse du nombre de personnes traversant la mer Égée; ce déclin s'était déjà produit au moment de l'adoption de la Déclaration UE-Turquie en mars 2016 et, logiquement parlant, ne peut pas en être la cause, car le déclin a précédé la Déclaration Spijkerboer (2016).

<sup>36</sup> Comp. Wilén (2022).

<sup>37</sup> Ayouba Tinni, Hamadou et Spijkerboer (2022), 69.

<sup>38</sup> ASGI (2022).

<sup>39</sup> Ovacik, İneli-Ciğer, Ulusoy et Spijkerboer (2022), 46.



Les acteurs européens ainsi que les acteurs des quatre pays cherchent à contourner l'opposition potentielle ou réelle à l'adoption et à la mise en œuvre des instruments de l'UE de plusieurs manières.

#### 4.1 Formes secrètes de coopération

L'un des moyens de limiter les mouvements sociaux ou l'opposition à la coopération entre l'UE et les pays tiers consiste à opérer dans des contextes confidentiels, voire secrets. Les mémorandums d'entente entre la Tunisie et l'Italie de 1998, 2009 et 2011 étaient et sont secrets; de tels accords secrets sont antidémocratiques de par leur nature même.<sup>40</sup> Il est remarquable que même lorsque la Tunisie était une démocratie fonctionnelle entre 2011 et 2021, les accords migratoires avec l'Allemagne (2011, 2017) et la Belgique (2018) sont restés secrets.<sup>41</sup> Au Niger, fonder l'ETM sur un mémorandum d'entente a été en partie inspiré par une volonté de contourner le parlement nigérien.<sup>42</sup> En Serbie, il y a peu ou pas d'informations disponibles sur la mise en œuvre de mesures susceptibles d'être controversées au niveau national, telles que la mise en œuvre de l'accord de réadmission.<sup>43</sup> La Commission européenne a cessé de fournir des informations transparentes sur la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie depuis octobre 2017,<sup>44</sup> alors qu'il n'existe aucune information sur la mise en œuvre de l'accord de réadmission UE-Turquie.<sup>45</sup> Il existerait un protocole de réadmission entre la Bulgarie et la Turquie, qui n'est pas public.<sup>46</sup> Le suivi et l'évaluation des projets financés par l'UE ne sont pas publics.<sup>47</sup>

Les motivations de cette dissimulation sont difficiles à établir et peuvent varier. Les journalistes, chercheurs et organisations de la société civile tunisiens travaillent avec les journalistes et les OSC européens pour accéder aux informations des institutions européennes,<sup>48</sup> ce qui suggère que dans ce cas, ce sont les autorités tunisiennes qui apprécient la discrétion. D'autre part, l'absence de rapports sur la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie du côté de l'UE depuis 2017<sup>49</sup> suggère que, dans ce cas, l'UE voit peu d'intérêt à la transparence.

---

<sup>40</sup> Raach, Sha'ath et Spijkerboer (2022), 26-28.

<sup>41</sup> Raach, Sha'ath et Spijkerboer (2022), 30-33.

<sup>42</sup> Ayouba Tinni, Hamadou et Spijkerboer (2022), 47.

<sup>43</sup> Djurovic, Djurovic et Spijkerboer (2022), 46-47.

<sup>44</sup> Ovacik, İneli-Ciğer, Ulusoy et Spijkerboer (2022), 31-32.

<sup>45</sup> Ovacik, İneli-Ciğer, Ulusoy et Spijkerboer (2022), 33-34.

<sup>46</sup> Ovacik, İneli-Ciğer, Ulusoy et Spijkerboer (2022), 34.

<sup>47</sup> Raach, Sha'ath et Spijkerboer (2022), 46; Ovacik, İneli-Ciğer, Ulusoy et Spijkerboer (2022), 35-36.

<sup>48</sup> Raach, Sha'ath et Spijkerboer (2022), 41.

<sup>49</sup> Ovacik, İneli-Ciğer, Ulusoy et Spijkerboer (2022), 31.



## 4.2 Implication sélective des acteurs locaux

Les acteurs européens que nous avons interrogés dans le cadre de nos recherches insistent sur le fait que les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux locaux sont impliqués dans le développement et la mise en œuvre de la coopération avec les pays tiers. Nos recherches montrent cependant qu'une telle participation, le cas échéant, est sélective. Certains acteurs sont mis à l'écart. Un exemple de ceci est la mise à l'écart du parlement national, des principales institutions gouvernementales telles que l'autorité de la DSR, le ministère des Affaires étrangères, ainsi que des autorités locales, dans la conclusion du mémorandum d'entente concernant l'ETM au Niger.<sup>50</sup> Un autre exemple est l'exclusion du représentant du ministère serbe de l'intégration européenne qui a insisté sur le fait que la réponse aux défis des réfugiés et de la migration depuis 2015 devait être couverte par un financement d'urgence supplémentaire distinct et ne devrait pas être considérée comme faisant partie du processus régulier de négociation d'adhésion Serbie-UE.<sup>51</sup> Cela peut sembler une question mineure, mais concerne en fait la question de savoir si les États membres périphériques de l'UE (que la Serbie espère devenir bientôt) doivent supporter la répartition inégale de la migration des demandeurs d'asile résultant du système de Dublin et des politiques migratoires européennes plus larges.

En outre, les acteurs européens contrôlent les consultations avec les acteurs locaux. Ils décident si des acteurs seront impliqués, si oui, lesquels, à quel stade de la prise de décision, si les consultations éclaireront, modifieront ou amèneront la programmation européenne, si les consultations seront substantielles ou purement procédurales. Les acteurs des pays tiers ne connaissent pas les critères utilisés par les acteurs européens pour décider de ces questions et trouvent le processus de consultations opaque.<sup>52</sup>

Dans certains cas, les acteurs locaux ne sont pas du tout impliqués. Des instruments principaux concernant l'Afrique sont les documents unilatéraux de l'UE, tels que le plan d'action régional pour le Sahel de 2015, le cadre de partenariat migratoire de 2017 et la stratégie globale pour le Sahel à l'horizon 2021.<sup>53</sup> Alors que la déclaration de 2015 sur les Balkans occidentaux était officiellement une déclaration conjointe des dirigeants politiques des pays concernés, la Serbie n'a pas participé à sa rédaction et le texte est perçu comme un document de l'UE.<sup>54</sup> Les pays qui souhaitent adhérer à l'UE (Serbie, Turquie) adoptent une législation en matière

---

<sup>50</sup> Ayouba Tinni, Hamadou et Spijkerboer (2022), 46-48.

<sup>51</sup> Djurovic, Djurovic et Spijkerboer (2022), 36-37.

<sup>52</sup> Raach, Sha'ath et Spijkerboer (2022), 33-46 ; Djurovic, Djurovic et Spijkerboer (2022), 51-53; Ovacik, İneli-Ciğer, Ulusoy et Spijkerboer (2022), 34-36. Voir aussi Pastore & Roman 2020.

<sup>53</sup> Ayouba Tinni, Hamadou et Spijkerboer (2022), 22-23, 26, 61.

<sup>54</sup> Djurovic, Djurovic et Spijkerboer (2022), 45.



d'asile conforme à l'acquis de l'UE, sur laquelle ils n'ont pas leur mot à dire et dont ils ne peuvent contester efficacement la sagesse (par exemple en ce qui concerne les effets inégaux du système de Dublin).

### 4.3 Atteinte aux procédures démocratiques

La préférence des acteurs européens (les institutions de l'UE elles-mêmes, les États membres) pour les arrangements informels et secrets avec des pays tiers (*supra*, para. 4.1) sape les procédures démocratiques. Les documents informels (mémorandums d'entente, mais aussi la Déclaration UE-Turquie de 2016<sup>55</sup> et la Déclaration des dirigeants de la route des Balkans occidentaux de 2015, qui a conduit à la fermeture de la route des Balkans occidentaux<sup>56</sup>) compromettent les procédures dans lesquelles les parlements ont un rôle à jouer dans la ratification des accords internationaux.<sup>57</sup> Ni le Parlement turc ni le Parlement européen n'ont participé, par exemple, à l'approbation de la déclaration UE-Turquie.<sup>58</sup> Si, en plus d'être informels, ces documents sont également secrets, les parlements ne sont même pas en mesure d'exercer leur fonction de contrôle en dehors des processus de ratification formalisés et en dehors des lieux formels de débat public. Cette approche marginalise non seulement les parlements européens nationaux et le Parlement européen,<sup>59</sup> mais aussi les parlements nigérien, turc et tunisien.<sup>60</sup>

En conclusion: dans tous les pays inclus dans cette recherche, l'établissement de hotspots européens sur leur territoire suscite des inquiétudes. En conséquence, il est plus facile pour l'UE de coopérer dans le domaine de la migration et de l'asile avec des pays tiers lesquels ne sont pas des démocraties efficaces. Les pays tiers dotés de systèmes démocratiques qui fonctionnent bien sont moins susceptibles de coopérer avec les politiques de l'UE en matière de migration et d'asile, car il est peu probable que l'endigement des réfugiés et des demandeurs d'asile au Niger, en Serbie, en Tunisie ou en Turquie soit considéré comme légitime par la population locale. L'exception pourrait être la Serbie, où les effets négatifs des politiques européennes d'endigement sont considérés comme compensés par les avantages de l'adhésion à l'UE.

---

<sup>55</sup> Ovacik, İneli-Ciğer, Ulusoy et Spijkerboer (2022), 37-38.

<sup>56</sup> Djurovic, Djurovic et Spijkerboer (2022), 19-22, 45-46.

<sup>57</sup> Comp. Cassarino 2022, Roman 2017; Comité des accords internationaux de la Chambre des Lords (2022), 9-10.

<sup>58</sup> Ovacik, İneli-Ciğer, Ulusoy et Spijkerboer (2022), 30-32.

<sup>59</sup> Carrera, Den Hertog et Stefan, 2017; Spijkerboer (2017), 220-225.

<sup>60</sup> Ayouba Tinni, Hamadou et Spijkerboer (2022), 47; Ovacik, İneli-Ciğer, Ulusoy et Spijkerboer (2022), 30; Raach, Sha'ath et Spijkerboer (2022), 40-43.





## 5 État de droit

Les instruments de l'UE dans les quatre pays couverts par notre recherche contribuent à l'état de droit<sup>61</sup> en soutenant le développement d'une base législative pour l'action des États dans le domaine de la migration et de l'asile. La création d'une telle base juridique est propice à la légalité (fonder l'action de l'État sur le droit) et à la sécurité juridique (limiter le pouvoir discrétionnaire de l'État dans le domaine de la protection des réfugiés et de la gestion des migrations). Toutefois, les instruments de l'UE suscitent également des préoccupations en la matière d'état de droit, et ce de deux manières différentes. Premièrement, dans certains cas, l'application des instruments contribue à des violations de normes juridiques internationales par des pays tiers. Deuxièmement, lors de la mise en œuvre des instruments, il n'existe pas – dans certains cas – de recours juridiques effectifs contre les violations - potentielles ou réelles - du droit européen ou des droits de l'homme par des acteurs européens (institutions de l'UE ou États membres de l'UE).

### 5.1 Contribuer aux violations du droit international dans des États tiers

Dans les quatre pays étudiés, nous avons identifié des situations où des instruments européens contribuent à des violations des droits de l'homme dans des États tiers. À titre d'observation générale, on peut noter que dans l'étude de cas tunisienne, toutes les références au droit international dans les documents concernant les projets financés par l'UE ont été analysées. Les droits de l'homme et le principe de non-refoulement sont régulièrement mentionnés. Cependant, ces références sont surtout présentes dans les parties génériques des documents (par exemple : les paragraphes sur le but général ou les objectifs stratégiques d'un projet). Ils sont absents des parties opérationnelles des documents de financement (par exemple : le paragraphe sur les objectifs opérationnels ou les résultats attendus).<sup>62</sup>

#### 5.1.1 Le droit de quitter tout pays, même le sien

Le droit de quitter tout pays, même le sien, a été énoncé dans de nombreux instruments de droit international (article 2(2) du Protocole no 4 de la CEDH; article 12(2) de la CADHP; article 12 (2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques).<sup>63</sup> La Turquie a fermé ses frontières avec la Syrie et a introduit

---

<sup>61</sup> Nous comptons sur l'opérationnalisation de la notion d'«État de droit » par la Commission de Venise (2011).

<sup>62</sup> Raach, Sha'ath et Spijkerboer (2022), 52-55; comp. sur le Niger Ayoub Tinni, Hamadou et Spijkerboer (2022), 61-62.

<sup>63</sup> Voir sur le droit de quitter n'importe quel pays Sylvain (2016).



des exigences de visa pour les ressortissants syriens. La fermeture de la frontière turque est une réponse logique à la politique européenne visant à contenir les réfugiés en Turquie, telle qu'elle est définie dans le Plan d'action commun UE-Turquie et la Déclaration UE-Turquie.<sup>64</sup> L'immobilisation des réfugiés syriens en Syrie est explicitement approuvée dans la déclaration UE-Turquie.<sup>65</sup> Cela signifie que ces personnes ne peuvent pas quitter un territoire où, à première vue, elles craignent avec raison d'être persécutées et où elles courent un risque réel d'être soumises à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants. Cela démontre que l'UE est impliquée dans la négation du droit qu'ont les Syriens de quitter leur pays. En Tunisie, les acteurs européens ont pris des mesures considérables pour équiper et former les garde-côtes tunisiens, souvent avec des fonds de l'UE. Bien que ces activités soient présentées comme contribuant aux obligations du droit maritime international tunisien en matière de recherche et de sauvetage, beaucoup en Tunisie observent que le droit maritime international est instrumentalisé par les acteurs européens afin d'empêcher les Tunisiens de quitter la Tunisie.<sup>66</sup> De même, l'équipement et la formation de garde-côtes turcs financés par l'UE, qui sont présentés comme renforçant la compétence du pays en matière de recherche et de sauvetage, empêchent les ressortissants turcs et les ressortissants de pays tiers de quitter la Turquie.<sup>67</sup> La loi nigérienne 2015-36 prive les personnes de la possibilité de quitter le Niger en direction de la Libye ou de l'Algérie, même lorsqu'elles sont légalement présentes sur le territoire nigérien en tant que citoyens de la CEDEAO.<sup>68</sup> Cette législation a été justifiée comme contribuant à la prévention des pertes en vies humaines au Sahara et en Méditerranée.<sup>69</sup>

Dans tous ces cas, les acteurs européens sont impliqués dans la négation du principe garantissant le droit de quitter tous pays, même le sien. Cette négation peut prendre effet par le biais de financements destinés aux pays tiers visés (Turquie, Niger, Tunisie); ou encore par des politiques incitatives créant un intérêt pour le pays tiers à empêcher la sortie de son territoire (fermeture des frontières turques); mais aussi en approuvant la fermeture des frontières (Déclaration UE-Turquie). Il va sans dire qu'empêcher les personnes d'exercer leur droit de quitter

---

<sup>64</sup> Ovacik, İneli-Ciğer, Ulusoy et Spijkerboer (2022), 44, 50-51.

<sup>65</sup> Le paragraphe 9 se lit comme suit: « L'UE et ses États membres collaboreront avec la Turquie dans le cadre de toute effort améliorer les conditions humanitaires à l'intérieur de la Syrie, en particulier dans certaines zones proches de la frontière turque, ce qui permettrait à la population locale et aux réfugiés de vivre dans des zones plus sûres », <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>.

<sup>66</sup> Raach, Sha'ath et Spijkerboer (2022), 58-61. Des critiques comparables proviennent d'une OSC égyptienne, Refugee Platform in Egypt (2022).

<sup>67</sup> Ovacik, İneli-Ciğer, Ulusoy et Spijkerboer (2022), 23, 29, 55.

<sup>68</sup> Ayoub Tinni, Hamadou et Spijkerboer (2022), 51.

<sup>69</sup> Ayoub Tinni, Hamadou et Spijkerboer (2022), 29-31.



n'importe tout pays, même le leur, les empêche également d'exercer le droit de demander l'asile et de faire examiner leur demande d'asile (article 18 du CDF; Article 12(3) de la CADHP).

## 5.1.2 Le droit à la liberté de circulation

Le droit de circuler librement à l'intérieur de l'État où l'on se trouve légalement est également bien établi en droit international (article 2(1) du Protocole n° 4 de la CEDH; Article 12(1) de la CADHP; Article 12 (1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques).

Au Niger, la loi 2015-36 a été rédigée dans le cadre de projets des États membres de l'UE, tandis que sa mise en œuvre a été soutenue par plusieurs projets européens. L'article 20 de cette loi exige des entreprises de transport qu'elles veillent à ce que tous les passagers soient en possession des documents leur permettant d'entrer dans l'État de destination. Cette exigence est, conformément au texte de la loi, également appliquée aux voyages intérieurs en autobus, en particulier de la capitale Niamey, dans le sud-ouest du Niger, à Agadez, dans le nord du pays.<sup>70</sup> Si cette législation a été présentée comme ayant pour objectif principal de sauver des vies (dans le désert du Sahara et en mer Méditerranée), elle touche également les ressortissants nigériens. Selon les données de la Banque mondiale, au Niger, 36% des naissances ne sont pas enregistrées, tandis que parmi celles dont la naissance a été enregistrée, beaucoup n'ont pas les moyens d'obtenir des documents d'identité. Ainsi, la loi 2015-36 prive un nombre important de ressortissants nigériens du droit à la libre circulation à l'intérieur de leur propre pays. Outre les citoyens nigériens, les citoyens de la CEDEAO sont également légalement présents sur le territoire nigérien en vertu du droit à la libre-circulation garanti par la CEDEAO, une liberté largement acceptée depuis longtemps dans toute l'Afrique de l'Ouest.<sup>71</sup> Ils sont également privés du droit de se déplacer, par exemple, de Niamey à Agadez. Cet effet n'ayant pas été rendu explicite au cours du processus législatif, aucune justification n'a été fournie. Par conséquent, cette atteinte portée à la libre-circulation équivaut à une violation du droit de circuler librement.

La Tunisie est aussi partie à des accords de libre circulation avec d'autres pays du Maghreb.<sup>72</sup> Les mesures tunisiennes visant à empêcher les ressortissants libyens, ainsi que les ressortissants algériens, marocains et mauritaniens, d'entrer sur son

---

<sup>70</sup> Ayouba Tinni, Hamadou et Spijkerboer (2022), 28-32.

<sup>71</sup> Ayouba Tinni, Hamadou et Spijkerboer (2022), 32, 65-71.

<sup>72</sup> Raach, Sha'ath et Spijkerboer (2022), 22-23.



territoire limitent l'obligation de promouvoir cette liberté. Dans le cas des ressortissants libyens, ils violent le droit bilatéral sur la libre circulation.<sup>73</sup>

### 5.1.3 L'interdiction des expulsions collectives, le droit de demander l'asile

L'interdiction des expulsions collectives est bien ancrée dans le droit international (article 4 du Protocole 4 de la CEDH; Article 12(5) de la CADHP). Les personnes ont le droit de demander l'asile et de faire examiner leur demande d'asile (article 18 du CDF; Article 12(3) de la CADHP). Les refoulements effectués par des agents de l'État serbe à la frontière avec la Macédoine du Nord constituent des violations évidentes de ces droits (NB: les refoulements effectués par les États membres de l'UE sont abordés dans le paragraphe suivant). Ces refoulements ont été effectués par la police des frontières serbe, qui a été soutenue par le financement de l'IAP et des projets de gestion intégrée des frontières (IBM) mis en œuvre, entre autres, par l'OIM.<sup>74</sup> Les pratiques turques amenant à refuser aux individus le droit de quitter tout pays, y compris le leur (la fermeture de la frontière turque, le soutien aux garde-côtes turcs – et tunisiens – *supra*<sup>75</sup>), sont des conséquences prévisibles (et prévues, voir la Déclaration UE-Turquie) des instruments européens.

### 5.1.4 Absence de recours juridiques effectifs dans les projets financés par l'UE

Toute personne dont les droits fondamentaux ont été violés a droit à un recours effectif (article 13 de la CEDH; Article 47 CDF; Article 7 CADHP; Article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques). Les projets européens financent des organisations non gouvernementales, intergouvernementales et internationales pour mener des activités dans le domaine de la protection des réfugiés et de la gestion des migrations. Dans un certain nombre de cas, ces organisations exercent de facto des fonctions étatiques. Un exemple concret est le HCR, qui en Tunisie a compétence pour déterminer le statut de réfugié (DSR).<sup>76</sup> En Turquie, les ONG et les organisations internationales mettent en œuvre des dispositions essentielles pour les réfugiés syriens. Au Niger, le HCR fournit un abri

---

<sup>73</sup> Raach, Sha'ath et Spijkerboer (2022), 53.

<sup>74</sup> Djurovic, Djurovic et Spijkerboer (2022), 73.

<sup>75</sup> En décembre 2022, l'UE a adopté un programme doté d'une enveloppe de 220 millions d'euros programme afin de soutenir d'autres mesures de contrôle aux frontières orientales turques, y compris l'installation de mâts de vidéo-surveillance, de caméras, et de systèmes de foudre, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/eu-adopts-new-programmes-support-refugees-and-border-management-turkiye-worth-over-eu12-billion-2022-12-12\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/eu-adopts-new-programmes-support-refugees-and-border-management-turkiye-worth-over-eu12-billion-2022-12-12_en), consulté le 16 janvier 2023.

<sup>76</sup> Raach, Sha'ath et Spijkerboer (2022), 50-51, 55-56.



aux personnes transportées depuis la Libye dans le cadre de l'ETM. Les réfugiés de ce centre ont protesté contre les conditions d'accueil.<sup>77</sup>

De nombreuses ONG et organisations internationales disposent de mécanismes internes de plainte.<sup>78</sup> Bien qu'il soit positif que ces organisations fournissent des services essentiels, et bien qu'il soit positif qu'il existe des mécanismes internes de plainte, cela devient problématique lorsque des individus estiment que leurs droits fondamentaux ont été violés au cours du processus n'aient pas accès à un recours effectif qui soit à la hauteur des normes du droit international. Un mécanisme interne de plainte ne constitue pas un recours auprès d'une autorité impartiale. Cela est particulièrement préoccupant lorsque ces plaintes concernent des fonctions essentielles *de facto* de l'État (reconnaissance du statut de réfugié; garantie des nécessités les plus élémentaires de la vie aux personnes vulnérables).

Bien que l'ICMPD joue un rôle majeur dans le renforcement de la capacité de gestion des frontières de la Tunisie, selon nos informations, cette organisation internationale ne dispose même pas d'un tel mécanisme interne de plainte.<sup>79</sup>

## 5.2 Pas de recours juridiques effectifs contre les violations (potentielles) commises par des acteurs européens

Une autre préoccupation en matière d'état de droit est l'absence de recours juridiques effectifs contre les violations potentielles ou réelles du droit européen ou des droits fondamentaux par les acteurs européens eux-mêmes.

### 5.2.1 Refoulement à grande échelle

Un premier sujet de préoccupation concerne les retours de personnes par les États européens vers la Serbie, la Tunisie et la Turquie. Les États membres de l'UE, la Croatie, la Hongrie et la Roumanie, s'engagent dans des refoulements massifs vers la Serbie en tant que pratique quotidienne systématique. Selon le HCR, en 2020, plus de 25 000 renvois forcés ont eu lieu et en 2021, près de 28 000.<sup>80</sup> Bien que ces refoulements aient été soulignés par la Cour constitutionnelle serbe, le médiateur serbe, la Cour de justice de l'UE et la Cour européenne des droits de l'homme,<sup>81</sup> ils se reproduisent quotidiennement. La mise en œuvre des accords entre l'Italie et la Tunisie sur le retour immédiat des ressortissants tunisiens et des ressortissants de pays tiers suscite de vives inquiétudes parmi les organisations

---

<sup>77</sup> Ayouba Tinni, Hamadou et Spijkerboer (2022), 25, 73.

<sup>78</sup> Raach, Sha'ath et Spijkerboer (2022), 50-51; Ovacik, İneli-Ciğer, Ulusoy et Spijkerboer (2022), 40.

<sup>79</sup> Raach, Sha'ath et Spijkerboer (2022), 51.

<sup>80</sup> Djurovic, Djurovic et Spijkerboer (2022), 23-31, 70-72.

<sup>81</sup> Djurovic, Djurovic et Spijkerboer (2022), 29-31, 59-62, 66.



tunisiennes de défense des droits de l'homme. Ils soulignent la nature collective de bon nombre de ces retours (et ils contestent le bien-fondé de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière<sup>82</sup>). Ils font également référence aux Tunisiens dont le retour, affirment-ils, a violé le droit international des réfugiés, et soulignent une affaire pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme concernant un ressortissant tunisien LGBTQ.<sup>83</sup> La mise en œuvre de la Déclaration UE-Turquie a *de facto* fait de la Turquie un pays tiers sûr.<sup>84</sup> Cela est problématique parce que la Turquie maintient sa réserve géographique à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés; parce que la Turquie n'a parfois pas agi conformément au principe de non-refoulement; et parce que la Turquie n'a guère la capacité d'offrir aux 4 millions de réfugiés qu'elle accueille une protection internationale effective.<sup>85</sup> En outre, il existe des rapports concordants sur le refoulement opéré par les autorités grecques,<sup>86</sup> qui a augmenté après la Déclaration UE-Turquie.<sup>87</sup> La manière dont ces renvois vers la Serbie, la Tunisie et la Turquie sont mis en œuvre par les États membres de l'UE est telle que les recours internes dans les États membres de l'UE concernés ne sont pas effectifs. Cela signifie que, dans les faits, seule la Cour européenne des droits de l'homme est une option pour un recours effectif. Toutefois, un tribunal supranational, tout en ayant un rôle crucial à jouer en complétant les recours internes concernant de prétendues violations des droits de l'homme, ne peut pas remplir le rôle d'un tribunal de première instance pour protéger les individus contre ces violations.<sup>88</sup>

## 5.2.2 L'Accord sur le statut de Frontex

Une deuxième affaire dans laquelle aucun recours juridique effectif n'est disponible concerne l'Accord sur le statut de Frontex en Serbie.<sup>89</sup> Cet accord prévoit l'immunité juridictionnelle serbe pour le personnel de Frontex engagé dans des activités de Frontex en Serbie. En raison du rôle de Frontex dans les activités de gestion des frontières et des violations de droits fondamentaux qui se produisent aux frontières serbes, la question des recours contre les violations présumées de ces droits par le personnel de Frontex est plus que théorique. L'immunité ne concerne que les actions effectuées dans l'exercice des fonctions officielles du personnel de Frontex conformément au plan d'action en vigueur.

---

<sup>82</sup> Cour européenne des droits de l'homme (Grande chambre) 15 décembre 2016, *Khlaifia et autres c. Italie* 16483/12.

<sup>83</sup> Raach, Sha'ath et Spijkerboer (2022), 51, 57-58.

<sup>84</sup> Ovacik (2021), 75.

<sup>85</sup> Ovacik, İneli-Ciğer, Ulusoy et Spijkerboer (2022), 41-42.

<sup>86</sup> <https://fragdenstaat.de/en/blog/2022/10/13/frontex-olaf-report-leaked/>.

<sup>87</sup> Ovacik, İneli-Ciğer, Ulusoy et Spijkerboer (2022), 39.

<sup>88</sup> Comp. ENNHRI 2022.

<sup>89</sup> Voir sur les accords sur le statut de Frontex en général Létourneux (2022).



Étant donné que c'est le directeur exécutif de Frontex qui décide si des actions ont été menées dans l'exercice des fonctions officielles du personnel de Frontex conformément au plan d'action en vigueur, cela signifie qu'en fait, Frontex a la capacité unilatérale d'exclure son personnel de la juridiction serbe, laquelle pourrait constituer un recours effectif. Dans un tel cas, les actions ne sont soumises qu'au mécanisme interne de plainte de Frontex.<sup>90</sup> Un tel mécanisme interne de plainte (aussi louable soit-il) n'est pas un recours effectif comme l'exige le droit international. Cela signifie que le directeur exécutif de Frontex a le pouvoir de décider unilatéralement si une prétendue violation des droits de l'homme par le personnel de Frontex fera l'objet d'un recours effectif ou d'un mécanisme interne de plainte qui n'est pas un recours effectif.

## 6 Encadrement

Comme cela a été montré ci-dessus, les instruments européens visant à contenir et à soutenir les capacités d'asile dans les pays tiers sont étroitement liés. L'une des conséquences de cette situation est que l'évaluation des instruments européens en termes de compatibilité avec le droit international ou avec le Pacte mondial sur les réfugiés (PMR) dépend de la manière dont l'objet analysé est défini. Bien que cette question se pose dans les quatre études de pays, elle a été identifiée spécifiquement dans le rapport national sur le Niger quant au point relatif au mécanisme de transit d'urgence (ETM).<sup>91</sup>

### 6.1 Le mécanisme de transit d'urgence

L'ETM offre un cadre multipartite pour la coopération entre le Niger, le HCR, l'OIM et plusieurs États européens, et est financé par l'UE. Le personnel du HCR identifie les réfugiés vulnérables dans les centres de détention en Libye qui ont besoin d'une protection internationale, qui sont ensuite transférés au Niger. Depuis le Niger, la plupart sont ensuite réinstallés dans un pays tiers.<sup>92</sup> L'évaluation de l'ETM varie en fonction du cadre adopté. Lorsque l'analyse se limite à la réinstallation des réfugiés du Niger vers des pays tiers, l'ETM prend la forme d'une réinstallation et de partage de la charge qui est pleinement conforme à la Convention de 1951 et à son Protocole, à la Convention de l'OUA de 1969 relative au statut des réfugiés, ainsi qu'au Pacte mondial sur les réfugiés (point 5, Principes directeurs). L'évaluation est déjà différente lorsque l'on inclut dans l'analyse le fait que les réfugiés sont transportés au Niger depuis la Libye par le HCR, avant d'être potentiellement réinstallés du Niger vers d'autres États. De ce point de vue, l'ETM

---

<sup>90</sup> Djurovic, Djurovic et Spijkerboer (2022), 57-58.

<sup>91</sup> Ayouba Tinni, Hamadou et Spijkerboer (2022), 63-64 sur la compatibilité de l'ETM avec le droit international, et 82-85 sur sa compatibilité avec le GCR. Plus généralement sur la tension entre asile et confinement *ibid.*, 72-73.

<sup>92</sup> Ayouba Tinni, Hamadou et Spijkerboer (2022), 23-26.



alourdit d'abord le fardeau du Niger, avant de l'alléger en grande partie (un certain nombre de réfugiés qui ne sont pas réinstallés restent sous la responsabilité du Niger). Enfin, si l'on tient compte du fait que les réfugiés déplacés de Libye vers le Niger ont souvent été « *pulled back* » de la mer Méditerranée vers la Libye, cela génère une évaluation encore plus critique de l'ETM. Les garde-côtes libyens sont financés par l'UE pour mettre en œuvre les « *pull backs* » des migrants (y compris les réfugiés) de la Méditerranée vers la Libye, où beaucoup se retrouvent dans les tristement célèbres camps de détention. Malgré les conditions de vie inimaginables dans ces camps, bien connues des acteurs européens, les projets européens facilitant les « *pull backs* » se sont poursuivis.<sup>93</sup> La situation dans ces camps est la raison pour laquelle les agences des Nations Unies (HCR, OIM) plaident pour le débarquement des survivants de la traversée méditerranéenne en Europe plutôt qu'en Libye.<sup>94</sup> Les détenus de ces camps sont transportés au Niger dans le cadre de l'ETM. Pris dans leur ensemble, les projets soutenus par l'UE aboutissent à l'interception de personnes en haute mer; leur transport vers la Libye où ils sont exposés à des traitements inhumains; et leur transport ultérieur vers un pays tiers (Niger). À aucun moment avant leur arrivée au Niger, leur recours au non-refoulement n'est évalué conformément au droit international (comme l'exigent les articles 3 et 13 de la CEDH). Tous les éléments de ce processus sont facilités de manière décisive par les acteurs européens. Ces actions ont été – dans leur ensemble - jugées contraires à la Convention européenne des droits de l'homme.<sup>95</sup> La Cour a conclu que le renvoi de Hirsi Jamaa et autres en Libye constituait une violation des articles 3 et 13 de la CEDH pour deux raisons. Premièrement, les autorités italiennes savaient ou auraient dû savoir qu'en tant que migrants en situation irrégulière, ils seraient exposés en Libye à de graves violations des droits humains. Deuxièmement, la Cour a observé qu'en raison de ce que l'on savait de la situation des droits de l'homme en Érythrée et en Somalie à l'époque, Hirsi Jamaa et autres avaient développé un argument juridique pertinent selon lequel leur rapatriement violerait l'article 3 de la CEDH. Par conséquent, leur retour en Libye n'aurait été acceptable que si l'Italie avait pu raisonnablement s'attendre à ce que la Libye offre des garanties suffisantes contre le rapatriement en violation de l'article 3 de la CEDH.<sup>96</sup> Sur la base des informations disponibles en matière de droits humains, la Cour a conclu que lorsque Hirsi Jamaa et autres ont été transférés en Libye, les autorités italiennes

---

<sup>93</sup> I.a. Kos (2019), 9-54.

<sup>94</sup> Déclaration conjointe OIM-HCR, « L'OIM et le HCR condamnent le retour des migrants et des réfugiés en Libye », 17 juin 2021, [www.iom.int](http://www.iom.int).

<sup>95</sup> Cour européenne des droits de l'homme (Grande Chambre), *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, 27765/09.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 151 et 152.





savaient ou auraient dû savoir qu'il n'existait pas de garanties suffisantes les protégeant du risque d'être renvoyés arbitrairement dans leur pays d'origine.<sup>97</sup>

En résumé: l'évaluation de l'ETM change considérablement en fonction de la seule prise en compte (ou non) de l'élément de réinstallation de l'ETM (lorsque l'évaluation est carrément positive); si l'on inclut également le fait que les réfugiés ont été évacués de Libye vers le Niger (positif d'un point de vue humanitaire, mais laissant le Niger avec un fardeau légèrement plus lourd qu'en l'absence de l'ETM car tous les évacués ne sont pas réinstallés); ou si l'on prend aussi en compte le fait que de nombreuses personnes évacuées ont été interceptées (avec un soutien européen décisif) en Méditerranée avant d'être amenées dans les camps de détention libyens et évacuées (c'est la chaîne d'événements qui a été jugée contraire au droit international des droits de l'homme dans l'arrêt *Hirsi Jamaa* ).<sup>98</sup>

## 6.2 Encadrement en Serbie, Tunisie et Turquie

Bien que cette question n'ait pas été explorée dans les trois autres études nationales, ce phénomène d'évaluation normative des instruments de l'UE en fonction du cadre adopté pour l'analyse peut également être observé dans les documents politiques de l'UE<sup>99</sup> et dans les autres pays couverts par cette recherche. L'UE a aidé la Serbie à adopter une législation de haut niveau en matière d'asile.<sup>100</sup> Cela est certainement pleinement conforme au droit international des réfugiés et au Pacte mondial sur les réfugiés. Cependant, si l'on analyse le soutien européen aux capacités d'asile en Serbie en combinaison avec l'accord de réadmission UE-Serbie et les dizaines de milliers de refoulements vers la Serbie par les États membres de l'UE qui ont eu lieu sans interruption depuis 2016, la compatibilité avec le droit international et le PMR devient plus incertaine. Les refoulements, qui constituent des violations flagrantes et à grande échelle du droit international et européen, sont justifiés par l'existence d'une législation serbe en matière d'asile. Si l'on considère le contexte plus général, on peut conclure que des actions pleinement conformes au droit international (soutenir le développement du droit d'asile serbe) sont utilisées comme prétexte pour commettre des violations du droit international à grande échelle. En Tunisie, des projets européens ont contribué aux capacités de gestion des frontières de la Tunisie, y compris sa capacité à mener des opérations de recherche et de sauvetage. Pris isolément, cela renforce les capacités de la Tunisie à respecter ses obligations en vertu du droit maritime international. Toutefois, comme l'observent les organisations de la société civile tunisienne, cette capacité accrue de recherche et sauvetage est instrumentalisée de manière à empêcher les

---

<sup>97</sup> Ibid., p. 156.

<sup>98</sup> Ayouba Tinni, Hamadou et Spijkerboer (2022), 63-64 et 82-85.

<sup>99</sup> Commission 2020; Ayouba Tinni, Hamadou et Spijkerboer (2022), 22.

<sup>100</sup> Djurovic, Djurovic et Spijkerboer (2022), 31-33.



Tunisiens et les ressortissants de pays tiers de quitter la Tunisie et à renvoyer les ressortissants de pays tiers en Tunisie tant qu'elle ne remplit pas les conditions requises pour être considérée comme un pays tiers sûr.<sup>101</sup> Vu sous cet angle, la compatibilité avec le principe de non-refoulement devient incertaine. Pour la Turquie, on peut observer que le soutien substantiel de l'UE à l'adoption d'une législation de pointe en matière d'asile, ainsi qu'à l'accueil de réfugiés, renforce les capacités de la Turquie à respecter ses obligations en vertu du droit international et allège la pression sur le pays qui accueille le plus grand nombre de réfugiés dans le monde.<sup>102</sup> Il convient de noter que les 6 milliards d'euros pour 3,6 millions d'euros de réfugiés syriens pendant six ans ne représentent que 1.666 euro par réfugié pendant six ans et 278 euros par an – pas assez pour couvrir les dépenses. Cependant, la facilité en faveur des réfugiés en Turquie (FRiT) faisait partie d'un accord global qui comprenait la volonté turque d'empêcher les départs de Turquie vers l'UE, ainsi que la volonté de la Turquie de réadmettre les demandeurs d'asile des îles grecques. L'endigement des Syriens en Syrie était également un élément prévu de la coopération UE-Turquie.<sup>103</sup> Si l'on considère l'accord dans son ensemble comme objet d'analyse, la compatibilité avec le droit international est problématique parce que la Turquie ne qualifie pas comme un pays tiers sûr, alors qu'elle semble incompatible avec le PMR parce qu'elle augmente la pression sur la Turquie en ne permettant pas le mouvement ultérieur des réfugiés vers l'Europe tout en n'offrant que des options homéopathiques de réinstallation (0,8% des réfugiés syriens ont été réinstallés en vertu de la déclaration UE-Turquie<sup>104</sup>).

Ces instances ont en commun que leur évaluation à la lumière du droit international et du PMR varie selon le cadre adopté. Si l'on considère un cadre étroit et que l'on considère exclusivement les activités de soutien en matière d'asile (ETM, soutien à la capacité de recherche et sauvetage, soutien à une législation d'asile de haute qualité, cofinancement de l'accueil des réfugiés), l'évaluation peut être très positive. Cependant, si l'on élargit le cadre et que l'on évalue les mesures dans le contexte politique dans lequel elles ont été prises, la compatibilité avec le droit international et le PMR devient discutable et, dans certains cas, très discutable. Le choix du cadre revient essentiellement à l'observateur, et entraîne donc des conséquences considérables.

---

<sup>101</sup> Raach, Sha'ath et Spijkerboer (2022), 58-61.

<sup>102</sup> Ovacık, İneli-Ciğer, Ulusoy et Spijkerboer (2022), 22-29, 58-60.

<sup>103</sup> Ovacık, İneli-Ciğer, Ulusoy et Spijkerboer (2022), 44, 50-51.

<sup>104</sup> Ovacık, İneli-Ciğer, Ulusoy et Spijkerboer (2022), 46.



## 7 Conclusion et recommandations politiques

Comme indiqué au paragraphe 3, il existe une tension considérable entre l'objectif politique d'endigement de l'Europe et son objectif de soutien aux régimes d'asile dans les pays tiers. D'un point de vue européen interne, la tension n'existe pas : il est tout à fait logique qu'en présence de bonnes capacités d'asile dans les pays tiers, les acteurs européens puissent légitimement contraindre les réfugiés et les demandeurs d'asile à y rester et à les y renvoyer. La tension existe une fois que l'on connaît le point de vue des pays tiers concernés. De leur point de vue, il est illogique et même illégitime que l'UE et ses États membres veuillent qu'ils fassent ce que l'UE et ses États membres ne veulent pas faire eux-mêmes, à savoir accueillir des réfugiés et des demandeurs d'asile. Si l'on pense au Niger (revenu par habitant en 2021 594,90 dollars) ou à la Tunisie (revenu par habitant en 2021 3.924,30 dollars), il semble évident que l'UE (revenu par habitant en 2021 38.234,10 dollars ; source Banque mondiale) est mieux à même d'accueillir des réfugiés et des demandeurs d'asile que ces pays. En outre, une cause fondamentale de la situation actuelle des réfugiés en Afrique du Nord est la désintégration de la Libye qui a suivi une intervention militaire de l'OTAN initiée par la France et les États-Unis en 2011.<sup>105</sup> L'Europe a contribué de manière significative au problème; financièrement, elle est beaucoup mieux à même de porter le fardeau; pourquoi alors la Tunisie et le Niger devraient-ils être disposés à le faire pour eux? Si l'on pense à la Serbie, on ne voit pas pourquoi la Serbie devrait être disposée à accueillir des réfugiés et des demandeurs d'asile dont beaucoup viennent d'États membres de l'UE (Grèce, Bulgarie) et veulent se rendre dans des États membres de l'UE.<sup>106</sup>

Au paragraphe 3.3, nous avons démontré que les acteurs européens tentent de changer la perception des pays tiers selon laquelle les politiques européennes d'endigement sont illogiques et illégitimes, en soutenant les systèmes de gestion de l'asile et des migrations dans ces pays. Ces efforts ont trois limites. Premièrement, même si elles peuvent affecter en particulier l'évaluation financière des pays tiers, cela ne modifie pas leur position normative (l'Europe n'est pas disposée à accueillir des réfugiés; pourquoi le ferions-nous?). Deuxièmement, le soutien européen ne couvre jamais la totalité des coûts d'accueil des réfugiés (pensez à tous les évacués de l'ETM qui sont réinstallés depuis le Niger, *supra* para. 5.1, ou aux 278 euros par réfugié syrien et par an que FRiT contribue à financer, *supra* para. 6.2). Troisièmement, les promesses

---

<sup>105</sup> Chivvis (2013); Canton de Weighill et Gaub (2018).

<sup>106</sup> Par exemple, le politicien serbe de droite Dragan Marković Palma, 'Dragan Marković Palma: Ne Dolaze migranti Dronovima u Srbiju Le Nego Preko Evropske unije'[Dragan Marković Palma: Les migrants ne viennent pas en Serbie par des drones, mais par l'Union européenne], *Danas en ligne* 17 octobre 2022, <https://www.danas.rs/vesti/politika/dragan-markovic-palma-ne-dolaze-migranti-dronovima-u-srbiju-nego-preko-evropske-unije/>.



européennes se situent à court terme et présentent un caractère conditionnel, et ne sont donc pas considérées comme fiables à long terme (par exemple, l'exemption de visa et l'adhésion à l'UE dans la déclaration UE-Turquie qui ne s'est pas concrétisée;<sup>107</sup> les préoccupations concernant la poursuite du financement de la DSR en Tunisie;<sup>108</sup> les préoccupations concernant la poursuite du financement du système serbe d'accueil et de gestion des migrations).<sup>109</sup>

Dans certains contextes, les instruments européens réussissent à modifier la perception des pays tiers selon laquelle les politiques européennes d'endiguement sont illogiques et illégitimes, de sorte qu'ils sont disposés à coopérer (*supra*, paragraphe 3.2). L'exemple le plus clair est celui de la Serbie, où la perspective de l'adhésion à l'UE est d'une telle importance que le pays est disposé à accepter des mesures qui risquent d'alourdir la charge d'accueil des réfugiés sur le territoire serbe. Cependant, étant donné qu'une telle augmentation va à l'encontre des intérêts serbes et n'est pas considérée comme légitime par les acteurs serbes, il n'y a pas suffisamment d'intérêts pour mettre en œuvre de façon efficace les mesures que le gouvernement serbe a acceptées. Les autorités serbes chargées de l'asile ne parviennent pas à relever les défis liés à la procédure d'asile et à l'accueil; ils n'ont aucun intérêt à le faire parce que s'ils le faisaient, cela pourrait bien augmenter ces défis car les États membres de l'UE renverraient plus de demandeurs d'asile en Serbie.<sup>110</sup> Au Niger, on observe une forme d'hésitation des autorités locales, qui n'ont pas été impliquées dans le développement de l'ETM et du bureau d'asile d'Agadez.<sup>111</sup> En Tunisie, dans le contexte du projet de loi sur l'asile, le gouvernement n'a pas du tout été convaincu de coopérer.<sup>112</sup> De même, la Tunisie n'a pas accepté l'idée de centres européens de traitement offshore et n'a pas accepté d'inclure des ressortissants de pays tiers dans les accords de réadmission.<sup>113</sup> La Turquie a régulièrement menacé de limiter la mise en œuvre de la Déclaration UE-Turquie, comme elle l'a fait en mars 2020. Il semble évident que la coopération UE-Turquie dans le domaine de la migration a accru l'influence de la Turquie envers l'UE; l'UE dépend de la Turquie pour sa propre politique migratoire et, par conséquent, la Turquie a gagné en puissance vis-à-vis de l'UE.<sup>114</sup> Dans le même temps, la Turquie est devenu le pays accueillant le plus grand nombre de réfugiés dans le monde. Il se peut que, de cette manière, la situation en Turquie serve d'avertissement aux autorités tunisiennes pour qu'elle n'adopte pas, comme l'a fait

---

<sup>107</sup> Ovacik, İneli-Ciğer, Ulusoy et Spijkerboer (2022), 31, 47.

<sup>108</sup> Raach, Sha'ath et Spijkerboer (2022), 64-66.

<sup>109</sup> Radovic, Radovic et Spijkerboer (2022), 81.

<sup>110</sup> Djurovic, Djurovic et Spijkerboer (2022), 77-78, 80-81.

<sup>111</sup> Ayoub Tinni, Hamadou et Spijkerboer (2022), 48-51, 52-53, 76-77, 82-83.

<sup>112</sup> Raach, Sha'ath et Spijkerboer (2022), 64-66.

<sup>113</sup> Raach, Sha'ath et Spijkerboer (2022), 26, 65.

<sup>114</sup> Comp. sur la Serbie et la Macédoine du Nord Webb (2022).



la Turquie, une législation sur l'asile basée sur l'acquis de l'UE en la matière, car elle correspond à la politique européenne d'endiguement.

Cette tension centrale entre le soutien aux capacités de gestion de l'asile et des migrations et l'endiguement influence également le déficit démocratique qui caractérise la mise en œuvre des instruments européens avec et dans les pays tiers. Les accords conclus entre des acteurs européens et des États tiers sont souvent secrets (*supra*, para. 4.1); les acteurs locaux sont associés de manière sélective (*supra*, para. 4.2); et il y a une préférence pour les procédures non démocratiques car les procédures démocratiques à part entière peuvent ne pas aboutir au résultat souhaité (*supra*, para. 4.3).<sup>115</sup> Cela démontre une tension entre les objectifs de la politique migratoire européenne et sa philosophie plus large de promotion des valeurs et des pratiques démocratiques. De même, les objectifs européens d'endiguement ont pour résultat de contribuer à des violations du droit international par des États tiers (*supra*, paragraphe 5.1) et à une absence de responsabilité pour les violations potentielles ou réelles des droits fondamentaux commises par les acteurs européens eux-mêmes (*supra*, para. 5.2). Enfin, l'approche combinée de l'asile et de l'endiguement entraîne une ambiguïté normative, car l'évaluation normative des initiatives européennes diffère, si l'on prend seulement en compte des actions isolées, ou si l'étude inclut aussi le contexte politique dans lequel ces actions s'inscrivent (*supra*, para. 6).

## 8 Recommandations

L'analyse présentée ici démontre que les acteurs concernés dans les pays tiers ne considèrent pas l'UE et les États membres de l'UE comme des partenaires fiables et crédibles dans le domaine de l'asile, mais comme des acteurs intéressés cherchant à imposer leur volonté aux États tiers en s'appuyant sur leur position de puissance supérieure. En fin de compte, cela aboutit à une politique extérieure de migration et d'asile qui a des effets limités. La coopération avec des pays tiers est nécessaire, mais elle n'a lieu que dans une mesure limitée parce que la politique avec laquelle les pays tiers sont censés coopérer est considérée comme augmentant les responsabilités des pays tiers, et donc comme illégitime. Si l'UE et ses États membres veulent changer la perception que les pays tiers ont d'eux, cela nécessitera un effort à long terme pour repenser fondamentalement les fondements de leur politique. Nous proposons les éléments suivants pour initier cette réflexion (et indiquons sur quels paragraphes la recommandation est fondée).

- Les engagements européens seront considérés comme plus fiables s'ils sont à long terme et globaux, par opposition aux projets à court terme adoptés sur

---

<sup>115</sup> Informalisation est une caractéristique plus générale de la politique migratoire extérieure européenne, i.a. Roman 2017 et Canton de Seeberg & Zardo (2020).



une base ad hoc qui sont typiques des instruments politiques actuels, tels que le FRIT et le fonds fiduciaire (para. 3.3).

- Les engagements européens seront considérés comme plus fiables s'ils sont formels et prennent la forme de lois et de traités au lieu de, comme c'est de plus en plus le cas,<sup>116</sup> mémorandums d'entente, de textes non publics et de communiqués de presse (para. 3.3, 4.1, 4.3).
- Les engagements européens seront considérés comme plus légitimes si les acteurs européens ne cherchent pas à négocier bilatéralement avec des pays tiers individuels qui peuvent avoir une position faible, mais s'engagent plutôt avec l'Union africaine ou des communautés économiques régionales telles que la CEDEAO (para. 4.2).
- Les engagements européens seront considérés comme plus fiables s'il s'agit d'engagements inconditionnels, au lieu de s'appuyer sur des questions liées à la réadmission et à l'assouplissement du régime des visas (para. 3.3).
- Afin d'accroître le contrôle démocratique des activités européennes, il convient d'assurer la transparence de tous les documents, ainsi que des critères transparents pour le calendrier et l'objet des consultations des OSC de même que pour la sélection des OSC à impliquer (para. 4.1 et 4.2).
- Afin d'améliorer la conformité des activités européennes en matière d'état de droit, (1) les documents de projet devraient rendre les objectifs en matière de droits de l'homme opérationnels de manière spécifique; (2) un audit ex ante des droits de l'homme devrait être réalisé, comme l'a recommandé le médiateur européen dans le cadre de la déclaration UE-Turquie,<sup>117</sup> et devrait être rendu public;<sup>118</sup> (3) des rapports de suivi et d'évaluation ex post devraient être établis et rendus publics (para. 5).
- Les acteurs européens doivent mieux connaître les perspectives des pays tiers; une façon d'obtenir plus d'informations à ce sujet est de promouvoir et de financer les chercheurs des pays concernés pour qu'ils mènent un programme de recherche indépendant (para. 2.2)
- Les projets de recherche financés par l'UE (ainsi que par d'autres) impliquant des pays tiers devraient donner un rôle clé aux chercheurs de pays tiers; l'éthique de la coopération avec les chercheurs de pays tiers devrait être un élément des procédures de subvention, ainsi que des procédures d'examen (para. 2.2.3).

---

<sup>116</sup> Cassarino (2022).

<sup>117</sup> Décision de la Médiatrice européenne dans l'enquête conjointe sur les plaintes 506-509-674-784-927-1381/2016/MHZ contre la Commission européenne concernant une analyse d'impact sur les droits de l'homme dans le contexte de l'accord UE-Turquie, 18 janvier 2017.

<sup>118</sup> Raach, Sha'ath et Spijkerboer (2022), 61.



## BIBLIOGRAPHIE

ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione) (2022), Niger: Complaint lodged against the Law criminalising the transit of migrants, 9 September 2022, <https://sciabacaoruka.asgi.it/en/press-conference-niger-complaint-logged-against-the-law-criminalising-the-transit-of-migrants/>

Ayoub Tinni, Bachirou; Abdoulaye Hamadou; et Thomas Spijkerboer (2022), *Country report Niger*, Brussels: CEPS, [https://www.asileproject.eu/wp-content/uploads/2022/08/D5.2\\_WP5-Niger-Country-Report-Final.pdf](https://www.asileproject.eu/wp-content/uploads/2022/08/D5.2_WP5-Niger-Country-Report-Final.pdf)

Ben Achour, Souhayma (2019), 'La Tunisie, une terre d'accueil pour les réfugiés?' in Sylvie Mazzella and Delphine Perrin (eds), *Frontières, Sociétés en Mouvement. Dynamiques et politiques migratoires de l'Europe au Sahel*, Bruxelles : Bruylant, 221-243

Bøås, Morten (2021), 'EU migration management in the Sahel: unintended consequences on the ground in Niger?', *Third World Quarterly* (42)1, 52-67

Boyer, Florence ; Bachirou Ayoub Tinni ; et Harouna Mounkaila (2020), 'L'externalisation des politiques migratoires au Niger. Une action publique opportuniste?', *Anthropologie & Développement* 51/2020, p. 103-119

Canga, Pinar; et Simon Behrman (2022), 'The Impact of the European Union on Turkey's Policy of Immigration Detention', *European Journal of Migration and Law* 24 (2022) 3, 357-378

Carrera, Sergio; Leonhard den Hertog; et Marco Stefan (2017), *It wasn't me! The Luxembourg Court Orders on the EU-Turkey Refugee Deal*, CEPS Policy Brief 2015-15, 28 April 2017, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/it-wasnt-me-luxembourg-court-orders-eu-turkey-refugee-deal/>

Cassarino, Jean-Pierre (2022), 'Investigation of a post-mandate agreement above suspicion: the July 2018 MoU on readmission between Belgium and Tunisia', *European Politics and Society*, <https://doi-org.vu.nl.idm.oclc.org/10.1080/23745118.2022.2123069>

Cassarino, Jean-Pierre ; et Lisa Marin (2022), 'The Pact on Migration and Asylum: Turning European Territory into a Non-territory?', *European Journal of Migration and Law* 24(2022)1, 1-26.

Chivvis, Christopher S. (2013), *Toppling Qaddafi. Libya and the Limits of Liberal Intervention*, Cambridge: Cambridge University Press



Dauchy, Alizée (2020), 'La loi contre le trafic illicite de migrant·es au Niger. État des lieux d'un assemblage judiciaire et sécuritaire à l'épreuve de la mobilité transnationale', *Anthropologie & Développement* 51/2020, 121-136

Djurovic, Olga; Radoš Djurovic; et Thomas Spijkerboer (2022), *Country report Serbia*, Brussels: CEPS, [https://www.asileproject.eu/wp-content/uploads/2022/08/D5.2\\_WP5-Serbia-Country-Report-Final.pdf](https://www.asileproject.eu/wp-content/uploads/2022/08/D5.2_WP5-Serbia-Country-Report-Final.pdf)

ENNHRI (European Network of National Human Rights Institutions) (2022), *Strengthening Human Rights Accountability at Borders*, [https://ennhri.org/wp-content/uploads/2022/07/ENNHRI\\_Strengthening\\_Accountability-at-Borders\\_Report\\_final.pdf](https://ennhri.org/wp-content/uploads/2022/07/ENNHRI_Strengthening_Accountability-at-Borders_Report_final.pdf)

European Commission (2020), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum, Brussels, 23.9.2020, COM(2020) 609 final

House of Lords International Agreements Committee (2022), Memorandum of Understanding between the UK and Rwanda for the provision of an asylum partnership arrangement, HL Paper 71, <https://publications.parliament.uk/pa/ld5803/ldselect/ldintagr/71/71.pdf>

Kos, Maarten (2019), *Italy's Responsibility Under International Law for Human Rights Violations of Migrants Intercepted at Sea and Returned to Libya by the Libyan Coast Guard with the Support of Italy*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam

Lambert, Laura (2020), 'Who is doing asylum in Niger? State bureaucrats' perspectives and strategies on the externalization of refugee protection', *Anthropologie & Développement* 51/2020, 85-101

Landau, Loren (2012), 'Communities of Knowledge or Tyrannies of Partnership: Reflections on North–South Research Networks and the Dual Imperative', *Journal of Refugee Studies* 25(4), 555-570

Letourneux, Laura (2022), 'Protecting the Borders from the Outside. An Analysis of the Status Agreements on Actions Carried Out by Frontex Concluded by the EU and Third Countries', *European Journal of Migration and Law* (24)3, 330-356

Markard, Nora (2016), 'The Right to Leave by Sea: Legal Limits on EU Migration Control by Third Countries', *European Journal of International Law* 27(3): 591-616

Montoute, Annita et Kudrat Virk (eds) (2017), *The ACP Group and the EU development partnership: beyond the North-South debate*, Cham: Palgrave Macmillan





Otner, Sarah M.G. (2010), 'Most Different Systems Design', in Albert J. Mills, Gabrielle Durepos & Elden Wiebe (eds), *Encyclopedia of Case Study Research*, Thousand Oaks: Sage, 571-572

Ovacık, Gamze (2021), *Turkish Judicial Practices on International Protection, Removal and Administrative Detention in Connection with the Safe Third Country Concept*, Istanbul: On İki Levha Publications

Ovacık, Gamze; Meltem Ineli-Ciger; Orçun Ulusoy; et Thomas Spijkerboer (2022), *Country report Turkey*, Brussels: CEPS, [https://www.asileproject.eu/wp-content/uploads/2022/08/D5.2\\_WP5-Turkey-Country-Report-Final.pdf](https://www.asileproject.eu/wp-content/uploads/2022/08/D5.2_WP5-Turkey-Country-Report-Final.pdf)

Pastore, Ferruccio; et Emanuela Roman (2020), 'Framing migration in the southern Mediterranean: How do civil society actors evaluate EU migration policies? The case of Tunisia', *Comparative Migration Studies*, 8(2) <https://doi.org/10.1186/s40878-019-0160-4>

Plank, Friedrich (2022), 'Interregional forum shopping in Africa–EU relations: Regional groups and the evolving security-development-migration nexus', *South African Journal of International Affairs* (29)3, 271-293

Raach, Fatma; Hiba Sha'ath; et Thomas Spijkerboer (2022), *Country report Tunisia*, Brussels: CEPS, [https://www.asileproject.eu/wp-content/uploads/2022/08/D5.2\\_WP5-Tunisia-Country-Report-Final.pdf](https://www.asileproject.eu/wp-content/uploads/2022/08/D5.2_WP5-Tunisia-Country-Report-Final.pdf)

Refugees Platform in Egypt (2022). *EU funding for the Egyptian Coast Guard (Strengthening a Partnership That Violates Human Rights)*, <https://rpegy.org/en/editions/eu-funding-for-the-egyptian-coast-guard-strengthening-a-partnership-that-violates-human-rights/>

Roman, Emanuela (2017), *Cooperation on Readmission in the Mediterranean Area and its Human Rights Implications*, dissertation Università degli studi di Palermo, [https://iris.unipa.it/retrieve/handle/10447/220884/398268/Roman%20Emanuel a Cooperation%20on%20Readmission%20in%20the%20Mediterranean%20Area %20and%20its%20Human%20Rights%20Implications.pdf](https://iris.unipa.it/retrieve/handle/10447/220884/398268/Roman%20Emanuel%20a%20Cooperation%20on%20Readmission%20in%20the%20Mediterranean%20Area%20and%20its%20Human%20Rights%20Implications.pdf)

Seeberg, Peter; et Frederica Zardo (2022), 'From Mobility Partnerships to Migration Compacts: security implications of EU-Jordan relations and the informalization of migration governance', *Journal of Ethnic and Migration Studies* (48)6, 1345-1362

Spijkerboer, Thomas, (2016), 'Fact Check: Did the EU-Turkey Deal Bring Down the Number of Migrants and of Border Deaths?', *Oxford Border Criminologies* <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/09/fact-check-did-eu>



Spijkerboer, Thomas (2017), 'Bifurcation of people, bifurcation of law. Externalization of migration policy before the EU Court of Justice', *Journal of Refugee Studies* 31 (2018), p. 216-239

Tadesse Abebe, Tsion (2019), *Securitisation of migration in Africa. The case of Agadez in Niger*, Institute for Security Studies

Tan, Nikolas Feith; et Jens Vedsted-Hansen (2021), *Inventory and Typology of EU Arrangements with Third Countries: Instruments and actors*, Brussels: CEPS

Venice Commission (European Commission for Democracy through Law) (2011), *Report on the Rule of Law*, Strasbourg 4 April 2011, CDL-AD(2011)003rev, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-e)

Webb, Jonathan (2022), 'The 'refugee crisis' and its transformative impact on EU-Western Balkans relations', *Journal of Ethnic and Migration studies* (48)6, 1363-1380

Weighill, Rob; et Florence Gaub (2018), *The Cauldron: NATO's Campaign in Libya*, Oxford/New York: Oxford University Press

Wilén, Nina (2022), 'The impact of security force assistance in Niger: meddling with borders', *International Affairs*, (98)4, 1405–1421, <https://doi.org/10.1093/ia/iia119>

# ASILE PARTNERS



SCHOOL OF BUSINESS AND SOCIAL SCIENCES  
AARHUS UNIVERSITY



UNIVERSITY OF  
GOTHENBURG



Newcastle  
University



**ASILE**  
Global Asylum  
Governance and  
the European  
Union's Role

## Project Coordinator

### CEPS

1 Place du Congrès, B-1000  
Brussels, Belgium  
[info.asileproject@ceps.eu](mailto:info.asileproject@ceps.eu)



The ASILE project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement No 870787

### Follow us:

[www.asileproject.eu](http://www.asileproject.eu)  
[@AsileProject](https://twitter.com/AsileProject)