

L'externalisation des politiques migratoires de l'Union Européenne au Soudan

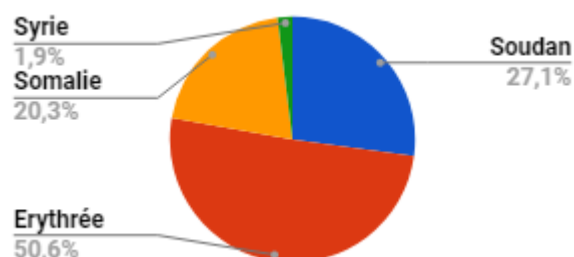
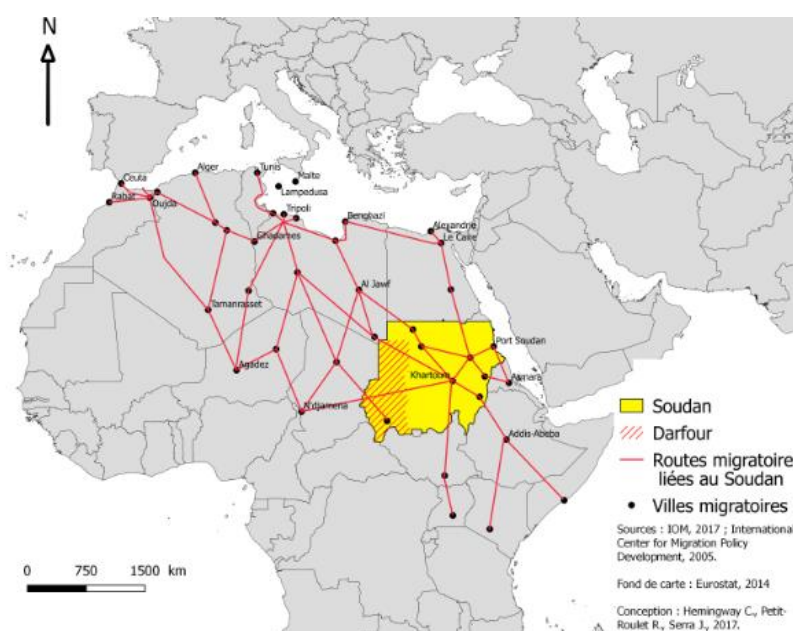
Conflits, droit d'asile et externalisation de la politique

Depuis quelques années, les pays de l'UE cherchent à renvoyer les ressortissants soudanais vers leur pays d'origine.

Le Soudan : une zone de violence, origine et transit de migrations internationales

Depuis 1989 le Soudan est dirigé par le dictateur **Omar El Béchir**, poursuivi par la Cour pénale Internationale (CPI) pour crimes contre l'humanité dans le cadre des exactions commises au Darfour. Conséquence de divers types de persécutions liées à cette dictature, de la pauvreté, du **conflit au Darfour** qui a fait plus de 300 000 morts entre 2003 et 2008¹ selon l'ONU mais également d'autres conflits régionaux (Somalie, Soudan du Sud, dictature d'Issaïas Afewerki en Erythrée...), d'importants mouvements de populations et déplacements forcés se déroulent au Soudan. Ce pays est à la fois un **pays de départ, de transit et d'arrivée** pour les migrants de la Corne de l'Afrique.

La Commission Européenne estime à 2,3 millions le nombre de déplacés à cause du conflit au Soudan du Sud. Selon l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), le Soudan rassemblerait près de **500 000 réfugiés** en provenance d'Érythrée, d'Éthiopie, de Somalie ou du Soudan du Sud et **3 millions de Soudanais déplacés** à l'intérieur du pays (1). En Italie, en 2016, les 300 000 personnes enregistrées en provenance du Soudan sont donc de différentes nationalités (2). Ces chiffres ne présentent pas de Soudanais du Sud ni d'Éthiopiens (usant probablement de l'identité érythréenne au regard des possibilités d'accès à l'asile). Enfin, le nombre de Soudanais arrivant en Europe est en augmentation ces dernières années.



Répartition des nationalités des personnes arrivées en Italie par le Soudan en 2016 (source GUE-GNL, 2016)

Ci-contre : *Principales trajectoires de migration en Afrique depuis et par le Soudan* (OIM, 2017 et Migration Policy Institute, 2005)

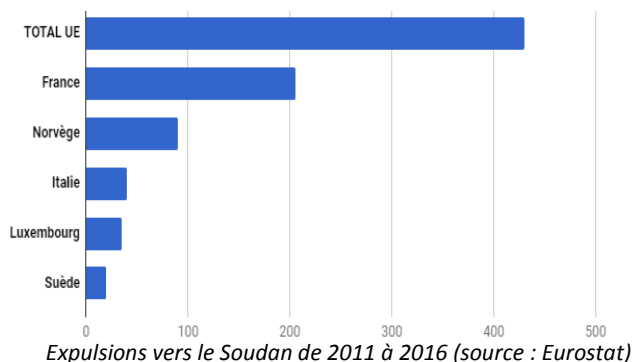
L'UE : un accroissement de l'externalisation de la politique migratoire vers le Soudan à partir de 2014

Les expulsions à partir de l'UE sont **contraires au droit d'asile** et vont à l'encontre de l'article 3² de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH). Elles amènent parfois à la condamnation des Etats européens. Les décisions belges d'expulsion (octobre 2017) ont ainsi été annulées par le Tribunal de Liège. En Belgique et en Italie, des missions d'identification menées par des agents soudanais ont été médiatisées et ont donné lieu à quelques mobilisations de la société civile. Dans le cas de la France, la médiatisation reste

¹. Le conflit se poursuit depuis 2008 mais l'ONU n'a pas produit d'autres estimations

². Nul ne peut être exposé à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants"

faible, alors que c'est le pays européen qui a expulsé le plus de personnes vers le Soudan entre 2011 et 2016 selon Eurostat³ (graphique).



En parallèle, l'UE et ses Etats membres multiplient les accords de partenariat avec le Soudan. Ces accords se matérialisent par le **Processus de Khartoum** en 2014, renforcé par le **sommet de La Valette** en 2015. Ils commencent à être médiatisés⁴ et rencontrent l'opposition des organisations de solidarité avec les personnes migrantes des deux côtés de la Méditerranée et des collectifs de soutien aux personnes sans-papiers.

L'externalisation de la politique migratoire de l'UE au Soudan, au regard de la situation politique et sécuritaire du Soudan et des conventions internationales, amène à questionner les implications et les motivations de ces accords.

Quelle est la nature des accords conclus entre l'UE et le Soudan ?

Des accords bilatéraux de police et d'appui aux expulsions

Dans l'objectif de faciliter le contrôle des ressortissant.e.s soudanais.e.s et leur expulsion vers le Soudan, des pays de l'UE et le régime de Khartoum collaborent à travers des **missions d'identification** menées par des fonctionnaires soudanais sur le territoire européen et **sans ratification d'accords formels**. En 2017, une mission en Belgique a donné lieu à la délivrance d'obligations de quitter le territoire pour au moins 43 personnes, avec l'aide du gouvernement soudanais qui a procuré les documents de voyage correspondant (3). La France collabore de même avec l'Etat soudanais depuis 2014, s'appuyant notamment sur l'échange de données biométriques et une mission d'identification au sein des centres de rétention administrative (CRA) en présence de fonctionnaires soudanais entre janvier et mars 2017 (4). Au moins un cas de présentation d'un Soudanais vers le consulat a également été noté.

Par ailleurs, **l'Italie** a conclu un **accord de police** avec le Soudan en 2016 orienté vers la lutte contre la criminalité, la gestion des frontières, des « flux » migratoires et des expulsions dénommées "rapatriements". Cet accord met en place une collaboration entre les polices à travers de l'échange d'informations, de la formation, des actions conjointes... Décrié par la société civile, cet accord ne respecte ni la Constitution italienne car il n'a pas été soumis au préalable au Parlement, ni les normes européennes établissant le contrôle d'identité exhaustif de la personne (dans le cadre de la Directive Retours).

Des accords multilatéraux d'externalisation de la politique migratoire européenne

Le Soudan est également partie prenante d'accords multilatéraux avec l'UE. Les **Sommets UE-Afrique**, par exemple, portent en partie sur la politique migratoire pour renforcer la collaboration dans la gestion des migrations et des frontières, la lutte contre le trafic d'êtres humains, le retour et la réadmission. Toutefois, le Soudan ne reconnaît pas la CPI et n'est pas concerné par les Accords de Cotonou portant entre autres sur la politique migratoire⁵.

Inspirées par le processus de Rabat de 2005 avec l'Afrique de l'Ouest et le Maghreb, des négociations entre les Etats de la Corne de l'Afrique et l'UE se mettent en place à partir de 2012, matérialisées par le **Processus de Khartoum**, initié en 2014. Ses objectifs sont centrés sur la **lutte contre le trafic et la traite d'êtres humains**. En pratique, l'UE s'engage à **financer des formations de surveillance des frontières et des projets de développement**, et les pays d'Afrique s'engagent à **renforcer les patrouilles aux frontières et à établir**

³ Sur 21 pays ayant communiqué leurs données

⁴ Nous relevons plusieurs évocations du sujet dans les médias européens et africains : RFI, Arte, L'Humanité, Bastamag, l'Opinion, la Tribune, Der Spiegel, The Guardian, Mali actu, lalibre.be, abidjan.net, Journal de Brazza, Jeune Afrique, Africetime, StreetPress.

⁵ L'accord de Cotonou, signé en 2000 par 79 États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), l'UE et les États membres, a notamment pour objectif de réduire la pauvreté. Il comporte un article spécifique sur la réadmission (l'article 13), prévoyant que chaque État ACP accepte l'expulsion de ses ressortissants en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre de l'UE.

des camps d'accueil (aujourd'hui surtout basés à l'Est du pays, sur la frontière érythréenne et éthiopienne et dans la province du Nil Blanc).

Un an plus tard, en 2015, le **Sommet de la Valette** poursuit le processus en établissant un **plan d'action** avec des priorités dont la facilitation du retour et la réintégration des migrants réguliers, la prévention de la migration irrégulière et la lutte contre le trafic d'êtres humains. Le Sommet de la Valette met aussi en place un "fonds fiduciaire d'urgence" de 1,8 milliards d'euros. Ces financements sont issus de différents instruments européens et de contributions additionnelles des Etats membres. Ce fonds vise essentiellement à faire face aux crises qui sévissent au Sahel, dans la région du lac Tchad, dans la Corne de l'Afrique et dans le nord de l'Afrique.

Des accords multilatéraux de coopération utilisés comme leviers

L'aide publique au développement (APD) est utilisée dans le cadre de la politique migratoire de l'UE comme levier pour la conclusion de partenariats (servant alors de "mesures incitatives"). De plus, l'APD est réorientée, dans le cadre de cette politique vers un ensemble de projets qui disent lutter contre l'immigration illégale.

Plus spécifiquement, l'UE et certains pays membres financent des programmes et projets en lien direct avec le processus de Khartoum et la politique migratoire de l'UE, tels que :

- Un financement spécial de 100 millions d'euros sur 2 ans alloué en 2016 (renforcement des capacités gouvernementales des pays de la Corne de l'Afrique à lutter contre le trafic d'êtres humains, protection des personnes impactées par la migration, développement socio-économique des zones hôtes, lutte contre les causes de migration illégale) (5).
- Le financement du projet « Better Management Migration » à travers le fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique (amélioration de gestion des migrations par un renforcement des capacités et la formation des polices des pays de la Corne de l'Afrique) (6). Conscient des risques, ce projet intègre une approche visant à prévenir le risque d'une captation des équipements et des formations par les milices Janjawids (groupes armés associés au régime de Khartoum, accusés d'exaction au Darfour notamment) (7).

La Commission Européenne met en place des mécanismes afin d'éviter que ces financements ne transitent par les structures gouvernementales soudanaises, pour éviter tout détournement (5). Toutefois, le soutien aux institutions locales par les financements décrits ci-dessus, en vue de renforcer le contrôle des frontières, pourrait être une forme de financement indirect des institutions soudanaises, et donc de la dictature.

Quels intérêts sous-tendent les accords et quelles sont leurs implications ?

L'externalisation au cœur de la politique migratoire de l'UE

Depuis près de 20 ans, l'UE développe une coopération avec des Etats non européens pour notamment externaliser les contrôles aux frontières. Cette externalisation répond à deux objectifs principaux : l'endigement des populations en amont des frontières européennes et leur expulsion depuis le territoire européen pour celles qui ont réussi à l'atteindre.

L'UE sous-traite, « externalise », notamment au Soudan la gestion des questions migratoires, pour un coût financier important, mais également au prix de violations des droits des personnes. Au vu du contexte soudanais, l'UE et ses Etats en collaborant avec les autorités notamment dans le cadre du renforcement des frontières et des expulsions laissent les personnes en migration (ressortissant.e.s soudanais.e.s ou non) aux risques de traitements inhumains et dégradants dans le pays et à ses frontières.

Dans le cadre de cette externalisation au Soudan, l'UE et ses Etats exposent davantage les personnes migrantes aux dangers du régime dictatorial, des milices Janjawid et autres groupes armés, dans le cas des Erythréens de les refouler indirectement vers leur pays d'origine (8). Le parcours des migrants en devient plus difficile, leur situation de vulnérabilité les pousse dans les bras des passeurs et à la traite des humains, tout cela en violation aux articles de la Convention de Genève (droit d'asile et non refoulement) et de la CEDH (exposition à des traitements inhumains ou dégradants) précédemment cités.

Cette externalisation est au cœur de la politique migratoire de l'UE : elle permet de détourner l'attention sur le manque de coordination et de volonté entre les Etats membres en termes d'accueil (échecs des accords Dublin au regard des inégalités de traitement des demandes d'asile entre Etats et de l'inégale répartition des demandeurs d'asile). Elle est également un moyen d'éloigner du regard les personnes en migration, loin de leurs droits, des témoins, de l'opinion publique et des défenseurs des droits (associations, avocats).

Par ailleurs, cette politique est en phase avec un contexte où les migrations sont délégitimées, criminalisées⁶, et avec une montée du discours xénophobe notamment en Europe.

L'UE et ses Etats présentent également, de façon cynique, le recours aux politiques externalisées comme une réponse aux dangers que représentent les parcours migratoires, sans remettre en perspective leurs responsabilités face à ces dangers. Sont ainsi fréquemment mis en place par les Etats coopérant des législations sur la traite des êtres humains, dont les réseaux de prostitution ou le trafic d'être humain (lutte contre les passeurs), qui, au-delà d'un objectif louable, viennent également servir des enjeux sécuritaires de contrôle et de tri aux frontières, ce qui vulnérabilise davantage les personnes en migration face aux trafics. Il en va de même du nombre très important de personnes décédées au cours de la traversée de la Méditerranée (plus de 5000 sur la seule année 2016) auquel font souvent référence les Etats sans mettre en œuvre de politique de sauvetage européenne.

Financement, légitimité et pouvoir de négociation : des intérêts divers pour le Soudan

La collaboration avec l'UE revêt plusieurs intérêts pour le régime de Khartoum. Elle constitue un instrument de négociation et permet à Omar El Béchir et ses proches - encore poursuivis par la CPI - de (re)gagner en légitimité sur le plan international.

De plus, face à la chute du pouvoir libyen, être partie prenante des accords accroît le pouvoir régional du Soudan : maîtriser ou ne pas maîtriser les déplacements de personnes est un moyen de pression vis-à-vis de l'UE ; et cela lui confère du pouvoir vis-à-vis des autres pays de la région.

Enfin, les négociations « gestion des migrations contre argent » peuvent apparaître dans le contexte soudanais de grave récession économique (suite à la séparation du Soudan du Sud et à la perte de l'essentiel des revenus pétroliers) comme un moyen de capter des financements indirects. N'étant pas signataire des accords de Cotonou, le Soudan ne peut prétendre aux financements du Fonds Européen de Développement mais il a accès au fonds fiduciaire d'urgence.

Implication de l'externalisation : un pouvoir dictatorial renforcé et des atteintes aux droits

Alors que ces accords bilatéraux présentent des intérêts pour les deux parties, le sort des personnes en migration s'en trouve aggravé : enclavées dans un État dictatorial, leurs droits sont bafoués. Le **régime de Khartoum exerce ainsi un contrôle accru sur les populations et sur son territoire**. Il prend part aux procédures d'identification, renforcées sur le territoire européen: les migrants sont donc encore plus exposés aux dangers qu'ils tentent de fuir.

D'autre part, le soutien européen au contrôle des frontières engendre le **renforcement de certains groupes de miliciens Janjawid**, chargés par Khartoum du contrôle de la frontière libyenne (9). En 2016, le chef d'une troupe de miliciens, Hemmeti, s'est ainsi présenté publiquement comme exécutant la politique de l'Union Européenne contre le trafic humain, appelant l'UE à récompenser ses efforts (10).

Avec la coopération UE-Soudan, cette milice déjà accusée d'exactions contre les populations du Darfour, pourrait bénéficier indirectement des financements et des moyens matériels transférés.

Enfin, le droit international (la Convention de Genève, la CEDH, et la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme)⁷, ratifié par les Etats membres de l'UE, limite les expulsions vers des pays où les personnes risquent des traitements inhumains et dégradants et où leurs vies sont en péril. Les expulsions vers le Soudan ne devraient ainsi pas être possibles (bien qu'elles soient tout de même réalisées). En **externalisant les frontières**, l'UE souhaite transférer au Soudan la responsabilité de l'accueil et du contrôle de ses frontières. Pourtant, sa responsabilité reste entière.

⁶ En France par exemple, l'entrée irrégulière est un délit (article L621-2 du CESEDA)

⁷ Article 33 de la Convention de Genève : défense d'expulsion et de refoulement : "Aucun des Etats contractant n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires, où sa vie ou sa liberté seraient menacées en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques." Disponible sur : <http://www.unhcr.org/fr/4b14f4a62>

Article 3 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme : "Nul ne peut être exposé à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants" - Disponible sur : http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf

Article 13 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme : "Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat. Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays" Disponible sur : <http://www.un.org/fr/universal-declaration-human-rights/>

Références

- (1) Commission Européenne, 2017. *Short term strategy 2016/17 for the implementation of a special support measure in favour of the people of the Republic of Sudan, to be financed from the reserve of the European Development Fund*. [En ligne]
Disponible sur : https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/ad-decision1-sudan-support-measure-2016_en.pdf
- (2) GUE-GNL, 2016. *EU and Italian cooperation with Sudan on border control: what is a stake?* [En ligne].
Disponible sur : http://www.guengl.eu/uploads/news-documents/Report_GUE-NGL_Delegation_to_Sudan_19-22.12.2016.pdf
- (3) Lalibre.be, 2017. *Mission d'identification du Soudan : 43 documents de voyage délivrés après 61 interviews, selon M. Francken*. [En ligne] Disponible sur : <http://www.lalibre.be/actu/politique-belge/mission-d-identification-du-soudan-43-documents-de-voyage-delivres-apres-61-interviews-selon-m-francken-59d50402cd70461d266e093b>
- (4) Streetpress, 2017. *Des émissaires du régime autorisé à visiter plusieurs centres de rétention, comment la France a livré des opposants politiques à la dictature soudanaise*. [En ligne] Disponible sur : <https://www.streetpress.com/sujet/1506702391-la-france-livre-opposants-politiques-dictature-soudan>
- (5) Commission Européenne, 2016. *Action document of special EU support measure for Sudan*. [En ligne]
Disponible sur : https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/ad-decision1-sudan-support-measure-2016_en.pdf
- (6) GIZ, 2016. *Better Migration Management: Description of the Action*. [En ligne]
Disponible sur : https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/bmm-description-of-action_en.pdf
- (7) Commission Européenne, 2017. *Better Migration Management Sudan Concept Note*. [En ligne]
Disponible sur : https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/bmm-sudan-concept-note_en.pdf
- (8) Human Rights Watch, 2016. *Sudan: Hundreds Deported to Likely Abuse*. [En ligne]
Disponible sur : <https://www.hrw.org/news/2016/05/30/sudan-hundreds-deported-likely-abuse>
- (9) Aubouard, S., 2016. *Les janjawids, gardes-frontières de l'UE*. [En ligne]
Disponible sur : <https://www.humanite.fr/les-janjawids-gardes-frontieres-de-lue-615736>
- (10) Tubiana, J., avril 2017. *HSBA for Sudan and South Sudan Issue Brief*, n°27
<http://www.smallarmssurveysudan.org/fileadmin/docs/issue-briefs/HSBA-IB-27-Sudanese-paramilitary-forces.pdf>

Pour aller plus loin...

- Présidence italienne du Conseil de l'Union Européenne, 2014. *Declaration of the Ministerial Conference of the Khartoum Process*. [En ligne]
Disponible sur : <http://italia2014.eu/media/3785/declaration-of-the-ministerial-conference-of-the-khartoum-process.pdf>
- Conseil de l'Union Européenne, 2015. *Plan d'action et Déclaration du Sommet de La Valette sur les migrations*. [En ligne]
Disponible sur : <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/11/12-valletta-final-docs/>
- ASGI, 2016. *Memorandum d'Intesa tra il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno Italiano e la Polizia Nazionale del Ministero dell'Interno Sudanese*. [En ligne] Disponible sur : https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/10/accordo-polizia-Italia-Sudan_rev.pdf
- Journal officiel de l'Union Européenne, 2008. *Directive 2008/115/CE : Directive Retours*. [En ligne]
Disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:fr:PDF>
- Conseil de l'Union européenne, 2014. *Déclaration UE-Afrique sur la migration et la mobilité - 4ème sommet UE-Afrique*. [En ligne]
Disponible sur : <http://www.consilium.europa.eu/media/23896/142098.pdf>
- Commission Européenne, 2016. *Communication relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration*. [En ligne]
Disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0385&from=FR>
- Jérôme Tubiana, 2017. *Pirates au Sahara, XXI n°40/Automne 2017*

Ce travail a été réalisé par Charlotte Hemingway, Robin Petit-Roulet, Joséphine Serra, dans le cadre du master *Dynamique des Pays émergents et en développement*, (Paris 1/ Paris 7 / AgroParisTech) finalisé le 13 décembre 2017.