HEINRICH BÖLL STIFTUNG
DÉMOCRATIE

PAPIER ÉLECTRONIQUE

Intersectionnalité et femmes réfugiées

Les lacunes du Pacte européen sur la migration et l'asile sous un prisme intersectionnel

PAR MADITA STANDKE-ERDMANN

Publié par Heinrich-Böll-Stiftung, novembre 2021

L'auteur

Madita Standke-Erdmann est maître de conférences et chercheuse pour le projet de recherche financé par GENDERNet/FWF « GBV-MIG : violence à l'égard des femmes immigrées et réfugiées » au département des sciences politiques de l'université de Vienne. Elle est titulaire d'un Master en Théorie des Relations Internationales de l'École d'Économie et de Science Politique de Londres.

Résumé

Cette contribution apporte une perspective féministe intersectionnelle par rapport au *Nouveau Pacte sur la migration et l'asile* de la Commission européenne (CE). Abordant les ambiguïtés définitionnelles et conceptuelles sur les personnes que le Pacte définit comme des « groupes particulièrement vulnérables » sur la base d'un certain nombre de critères, elle passe au crible quelques notions liées au sexe et à la race en rapport avec les immigrées, des notions qui sont institutionnalisées et qui figurent en bonne place dans le Pacte.

Le présent article enrichit les débats en cours sur la future politique migratoire et frontalière de l'UE en ce qu'il illustre le fait que la définition donnée par la CE quant au mot « vulnérable » prête à équivoque, ainsi que les conséquences de son adoption et l'impact que pourraient avoir d'éventuelles mesures sur les migrant.es.

Table des matières

Abréviations 4

Avant-propos 5

1. Contextualiser le Pacte 6

2. L'intersectionnalité comme perspective politique et académique 8

3. Approche du Pacte 9

3.1. Pourquoi l'intersectionnalité est importante dans les politiques migratoires et frontalières de l'UE 9

3.2. Au plan normatif 10

3.3. Au plan politique 12

3.4. Au plan institutionnel 14

3.5. Perspectives 17

4. Conclusions 21

Références 23

Abréviations

CE	Commission européenne
EASO	Bureau européen d'appui en matière d'asile
EURODAC	Dactyloscopie européenne
Europol	Agence de l'Union européenne pour la coopération en matière de répression
Frontex	Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes
FRA	Agence des droits fondamentaux
LGBTI	Lesbiennes, gays, bisexuels, transsexuels et intersexuels
MSF	Médecins sans Frontières
SIS	Système d'information Schengen
UE	Union européenne

Avant-propos

Après la prise du pouvoir par les Talibans en Afghanistan en août 2021, l'Union européenne s'est beaucoup épanchée sur l'apparition imminente d'une « vague de réfugiés », la survenance d'une « catastrophe migratoire » et d'une « crise migratoire ». Cette formulation politique déshumanisante qui évoque des images d'horreur est souvent présentée comme un fait avéré. « Ce qui s'est passé en 2015 ne doit plus jamais se reproduire », quelle affirmation grossière et absurde ! Cependant, la véritable catastrophe a été l'incapacité des gouvernements occidentaux à secourir les personnes en provenance d'Afghanistan et qui méritent notre protection.

Est-ce trop demander aux politiciens que d'arrêter de diffuser de fausses informations et de revoir leurs discours afin d'éviter la polémique et la surenchère ? Même en 2015, nous n'avions pas affaire à une « crise migratoire », mais plutôt à une crise de la politique européenne des réfugiés. Cette clarification sémantique fait une énorme différence, tant dans la manière dont les événements de cette année-là sont présentés que dans la façon dont ils sont perçus. Cependant, la crise de la politique européenne des réfugiés résonne encore aujourd'hui, noyant de nombreux discours et, en raison du désespoir dévastateur qu'elle charrie, fragilise même le projet européen.

En septembre 2020, la Commission européenne a présenté son nouveau pacte sur la migration et l'asile. Dans la pratique, cependant, cette proposition tant attendue ne remédiera pas aux lacunes du régime d'asile européen commun, et pourrait d'ailleurs même les aggraver.

Dans le même temps, les droits des femmes, l'égalité des sexes et les approches intersectionnelles ont récemment occupé une place importante dans l'agenda politique de l'UE. En novembre 2020, la Commission européenne a publié son plan d'action sur la parité et l'émancipation des femmes dans l'action extérieure 2021-2025 (GAP III). L'objectif de ce plan d'action est de s'attaquer aux causes structurelles de l'inégalité entre les sexes et de la discrimination basée sur le genre, et de combattre toutes les dimensions croisées de la discrimination, « en accordant une attention particulière aux femmes handicapées, aux femmes immigrées et à la discrimination basée sur l'âge ou l'orientation sexuelle ».

Bien que le nouveau pacte sur l'asile et la migration accorde aux groupes vulnérables le droit à une protection particulière, l'intégration d'une approche intersectionnelle effective pose problème néanmoins. C'est dans ce contexte que la Fondation Heinrich-Boll-Stiftung European Union a commandité cette étude. Quelle est, dans le Pacte, la définition donnée au concept « groupes vulnérables » ? Cette définition inclut-elle une dimension intersectionnelle ? Quels impacts les mesures suggérées par la proposition pourraient-elles avoir sur les groupes vulnérables, en tenant compte des aspects intersectionnels ? Voilà une série de questions abordées dans cette étude.

Nous tenons à remercier Madita Standke-Erdmann pour ses efforts incroyables et son travail remarquable. En abordant les lacunes du nouveau pacte européen sur la migration et l'asile d'un point de vue intersectionnel, elle ne se contente pas seulement d'identifier le besoin d'une étude plus poussée, mais souligne également les possibles impacts négatifs de cette incompréhension. À travers l'exemple du Pacte, elle explique les failles conceptuelles qui occultent les différences entre les sexes et sur lesquelles reposent souvent les propositions politiques de l'UE. Avec cette étude, nous espérons susciter la nécessaire réflexion sur la manière et les raisons qui font que nous devrions intégrer les approches intersectionnelles dans l'élaboration des politiques européennes. L'auteur le dit clairement : il y a beaucoup de travail en perspective !

Bruxelles, novembre 2021

Eva van de Rakt
Directrice
Heinrich-Böll-Stiftung European Union

Anna Schwarz
Chef de programme – Transformation globale
Heinrich-Böll-Stiftung European Union

1. Contextualiser le Pacte

En septembre 2020, le vice-président de la Commission européenne (CE), Margaritis Schinas, a rendu public le *Nouveau Pacte sur la Migration et l'Asile*. Bien qu'ayant été initiée plus d'un an auparavant, la présentation a coïncidé avec ce qui est devenu l'une des catastrophes humanitaires les plus horribles observées ces derniers temps aux frontières extérieures de l'Union européenne (UE) – les incendies du camp de réfugiés de Moria à Lesbos. Symbole de l'incapacité politique de l'UE à traiter les multiples problèmes de violation des droits humains à ses frontières extérieures, l'incident a été suivi des habituels débats peu concluants entre les États membres sur la manière de résoudre ce problème préoccupant récurrent. Alors que le sauvetage du « plus vulnérable des vulnérables »[1] a été présenté comme un geste humanitaire héroïque, des voix critiques ont immédiatement qualifié ce geste d'insignifiant au regard de la réticence commune de l'UE à aborder la question de la violence, causée par sa politique frontalière.

La CE a rédigé et présenté le Pacte comme une réaction directe et opportune aux incendies de la Moria ; il s'agit d'un ensemble de 10 documents, sous la direction du commissaire Johannson, dans le cadre de sa priorité stratégique « Promouvoir notre mode de vie européen ». Il marque la fin préliminaire d'un blocage de cinq ans de toute tentative de réforme de la future politique migratoire de l'UE, avec des implications critiques pour sa politique intérieure et étrangère. Le Pacte promet « des processus migratoires plus rapides et sans rupture et une gouvernance plus forte des politiques migratoire et frontalière ».[2] Dans ce contexte, il préconise une « solidarité flexible », qui donne aux États membres une plus grande marge de manœuvre pour décider, selon leurs propres critères, de soutenir d'autres États membres dans leurs opérations de recherche et de sauvetage ou de réinstallation. Le Pacte propose également d'effectuer des « contrôles préalables à l'entrée » aux frontières extérieures de l'UE, c'est-à-dire en dehors du territoire, y compris des contrôles de « vulnérabilité », de santé, de sécurité et d'identité, afin d'externaliser la prise en charge des ressortissants de pays tiers dont les chances d'obtenir une décision positive en matière d'asile ou de protection internationale sont jugées faibles ou qui pourraient avoir tenté de franchir les frontières sans autorisation. Sur la base de ces contrôles, le Pacte propose un mécanisme de parrainage par lequel les États membres sont libres d'organiser le retour des personnes et d'en étudier les conditions. Le Pacte aborde les domaines suivants : la sécurité des frontières et la gestion des migrations, l'accueil (conditions) et la réinstallation, et l'accès à la protection internationale, ainsi que l'intégration. Dans l'ensemble, le Pacte envisage de mettre à la disposition des États membres de l'UE et à ceux qui arrivent à ses frontières un ensemble de procédures plus efficaces et rationalisées en coopération avec les partenaires des pays tiers.

Critiqué pour sa forte orientation technocratique sur la « gestion des migrations »,[3] le Pacte a suscité la réaction de plusieurs acteurs.trices et activistes de la société civile, inquiets quant aux répercussions juridiques[4], sociales et humanitaires potentiellement lourdes de conséquences pour les migrant.es. Des préoccupations particulières ont été soulevées quant

à la reconnaissance et à la prise en compte par le Pacte des diverses « vulnérabilités » situationnelles et immanentes auxquelles les migrant.es peuvent être confrontés aux frontières et pendant leur migration. Dans une déclaration commune, des organisations telles que Human Rights Watch et Amnesty International[5] identifient deux failles congénitales du nouveau Pacte : a) la majorité des migrant.es n'ont pas droit à une protection et b) les procédures d'asile peuvent être entreprises de manière rapide et efficace. Par conséquent, « le Pacte risque d'exacerber l'externalisation, la dissuasion, et le retour », ce qui ouvre la voie à la création d'un « système d'asile à deux vitesses ».[6] Fondamentalement, le Pacte est perçu par ces acteurs.trices comme un moyen de justifier un mécanisme plus rigoureux visant à réduire le nombre total de migrant.es cherchant à atteindre l'UE via les routes migratoires du continent africain, des Balkans occidentaux et de l'Asie.

Bien que le terme « groupes vulnérables »[7] soit devenu populaire dans la politique migratoire et frontalière, il n'en demeure pas moins que la manière dont le Pacte définit ces groupes, assure leur protection et prend en considération les positions sociales croisées sur la base du sexe, de la classe ou de la race, et les formes de discrimination qui en résultent, n'est pas claire.

La présente publication a pour objet d'apporter une perspective intersectionnelle sur la question de l'intégration ou non d'une dimension intersectionnelle dans la prise en charge des « groupes et individus vulnérables ». En d'autres termes, dans quelle mesure les positions sociales et leurs interrelations sont-elles prises en compte et comment les envisage-t-on dans le Pacte ? Cette contribution abordera ces questions au plan normatif, politique, institutionnel et interactif. Pour ce faire, les documents suivants seront examinés : *la communication relative à un nouveau pacte sur la migration et l'asile*[8] *et la Règlementation sur le contrôle : proposition d'une règlementation instaurant un contrôle des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures*[9], dans la mesure où les contrôles posent problème tant du point de vue de leur exécution que de leurs conséquences. Il convient de noter que d'autres propositions de règlements ou de modifications ne sont pas incluses à ce stade. Par ailleurs, le présent document ne prétend pas être exhaustif. Il vise plutôt à mettre en lumière certains des aspects et des conséquences potentielles que le Pacte peut évoquer.

2. L'intersectionnalité en tant que perspective politique et académique

Les perspectives intersectionnelles sur la société et les inégalités qui en découlent trouvent leur origine dans les luttes anti-esclavagistes et remontent à Sojourner Truth[10], une abolitionniste célèbre pour son discours "Ain't I a Woman ?" prononcé lors d'une convention sur les droits des femmes dans l'Ohio en 1851. Plus d'un siècle plus tard, des universitaires (juristes) féministes comme Kimberlé Crenshaw[11] et, plus tard, Patricia Hill Collins[12] ont introduit ce prisme analytique dans l'arène universitaire. Dans une publication avant-gardiste, ces chercheuses ont commencé à faire la lumière sur les formes croisées de discrimination structurelle, raciste, sexiste et homophobe à l'encontre principalement, mais pas uniquement, des femmes noires et des femmes de couleur aux États-Unis, en fonction de la race, de la classe sociale et du sexe, ainsi que du statut d'immigrant.es. Par le biais du militantisme, du monde universitaire et, de plus en plus, de la politique, le féminisme intersectionnel entreprend le projet politique de mettre en lumière et de contrer une myriade d'inégalités sociales.

Pour les politiques et les universitaires, les mérites d'une approche intersectionnelle résident dans sa complexité. En d'autres termes, « l'intersectionnalité reconnaît que pour traiter les inégalités complexes, une approche unique ne suffit pas ».[13] Elle permet une perspective qui tient compte des positions sociales croisées concernant la race, la classe, le genre, l'ethnicité, la religion, l'âge, les aptitudes et les handicaps, la géographie et le statut de migrant.es, sans donner la priorité, (dé)valoriser et/ou négocier une position par rapport à une autre. Il est important de noter qu'elle rejette le binaire femme/homme, et reconnaît les diverses expressions, positions et constructions sociales du genre. Par exemple, les femmes cis et les personnes s'identifiant comme LGBTI risquent davantage d'être confrontées à des formes de violence sexiste[14] et d'abus pendant la migration. Cette situation est susceptible de se produire non seulement en raison de l'orientation sexuelle ou du genre d'une personne, mais aussi sur la base de la race, de la religion ou du contexte économique. Par conséquent, le prisme à travers lequel les récits, les structures et les pratiques sont réfractés, révèle et met en évidence leur caractère raciste, sexiste, classiste, capacitiste et homophobe.

Une politique axée sur l'intersectionnalité comprend et reconnaît une variété d'inégalités qui peuvent se produire à l'instar des positions sociales croisées susmentionnées. Une politique axée sur les positions sociales croisées et sur les formes de discrimination qui en résultent est « plus inclusive des différentes préoccupations des personnes et capable de remettre en question les relations de pouvoir inégales »[15]. Elle tient également compte de la manière dont les aspects structurels placent les individus et les groupes dans certaines positions (dés)avantageuses, tout en s'abstenant de (ré)appliquer des stéréotypes sur des groupes spécifiques.[16] Enfin, une politique axée sur l'intersectionnalité requiert la prise en compte du contexte plus large des différences de pouvoir dans les systèmes patriarcal, capitaliste, homophobe et raciste[17] dans lesquels elle est ancrée.

En ce qui concerne les « groupes vulnérables », les perspectives intersectionnelles sur les politiques s'interrogent sur la manière dont ces groupes sont définis et traités, ainsi que sur la façon dont ces « vulnérabilités » se mettent en place et sur la reconnaissance de ces « vulnérabilités » par rapport aux positions sociales croisées qui façonnent l'expérience et les situations des migrant.es dans les différents contextes concernés par le Pacte.

Il convient de noter que la « vulnérabilité » en tant que concept, et son applicabilité à des groupes prédéfinis dans un contexte de migration forcée, a été débattue de différentes manières et est très contestée. Cette analyse comprend la « vulnérabilité » comme étant à la fois immanente et situationnelle. En conséquence, la « vulnérabilité » est « inhérente à la condition humaine [...] découlant de notre corporalité », car nous sommes tous « intrinsèquement vulnérables à la faim, à la soif, au manque de sommeil, aux dommages physiques, à la colère et à l'agressivité, à l'isolement social, etc. ».[18] La « vulnérabilité » situationnelle peut être « causée ou exacerbée par les situations personnelles, sociales, politiques, économiques ou environnementales d'individus ou de groupes sociaux ».[19] Cela étant dit, le Pacte reconnaît le fait qu'un individu ou un groupe soit ou non vulnérable, dépend du « statut socioéconomique et de la situation géographique ».[20] Aux fins de cette analyse, la « vulnérabilité », ainsi que d'autres concepts faisant l'objet de contestation politique et académique, seront mis entre guillemets afin d'éviter de reproduire sans discernement les significations intrinsèques et implicites, ainsi que les notions chargées de violence.

3. L'approche du pacte

3.1. L'importance de l'intersectionnalité dans les politiques migratoire et frontalière de l'UE

Avant d'aborder le Pacte et son contenu, il est important de revenir sur le contexte politique et historique mondial dans lequel il a été, et continue d'être, élaboré. L'UE reste un acteur international économique et politique puissant, qui a émergé et gagné en puissance avant et pendant les périodes de luttes anticoloniales dans le « Sud ». Certains des pays anciennement colonisés par plusieurs des États membres actuels de l'UE sont aujourd'hui considérés comme des « principaux tiers partenaires » dans la politique migratoire et la

politique de voisinage de l'UE. Cela revêt une importance particulière pour les efforts de l'UE visant à externaliser davantage son régime frontalier dans ces régions dans des conditions économiques et politiques contraignantes, déplaçant ainsi la responsabilité juridique et humanitaire vers des acteurs.trices situés en dehors du territoire de l'UE. Bien que cette contribution ne puisse pas rendre suffisamment compte de ces complexités, il convient de garder à l'esprit que le passé colonial européen assombrit, par exemple, son action en matière de politique étrangère, les programmes dits de « développement » et d'« aide économique », ainsi que les missions militaires sur le continent africain ou au Moyen-Orient. Bien qu'elles ne se limitent pas aux enchevêtrements postcoloniaux, ces politiques ont entraîné, et continuent d'entraîner, des inégalités basées sur le sexe, la classe sociale et la race, et renforcent le clivage Nord-Sud sur le plan économique, politique, social et environnemental. Naturellement, cela a également des implications sur les mouvements migratoires et l'expérience de la migration, ainsi que sur le caractère de la politique frontalière de l'UE.

3.2. Au plan normatif

Cette première section traite de la définition des migrant.es, sur laquelle se fonde le Pacte. Elle examine la manière dont les « groupes vulnérables » sont définis et l'intégration ou non de la dimension intersectionnelle.

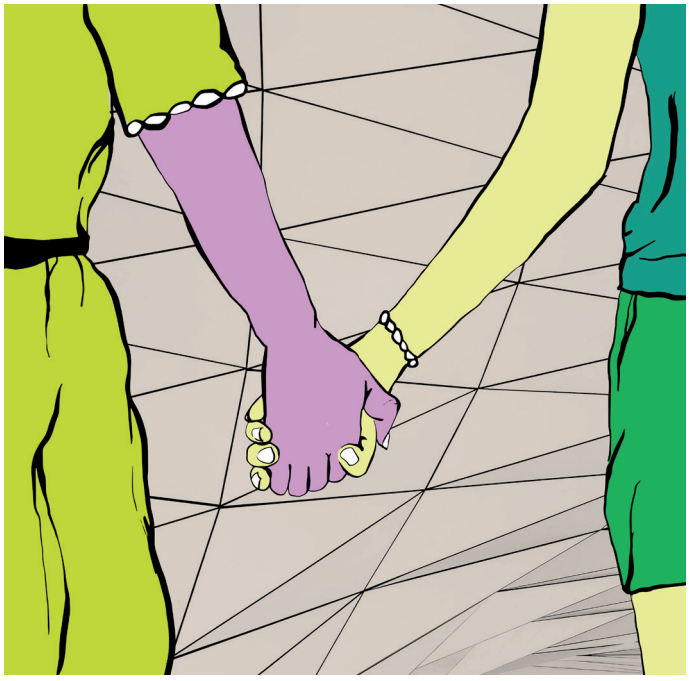
Le Pacte considère les migrant.es comme deux groupes pouvant être catégorisés grossièrement. D'une part, il concerne les demandeurs d'asile, les réfugiés et les personnes cherchant une protection internationale avec des « demandes fondées »[21], en référence aux cadres internationaux et aux règlements de l'UE. Dans ces catégories, les personnes sont considérées comme des migrant.es légaux. Ceux qui entrent dans cette catégorie sont considérés de manière plus différenciée en ce qui concerne les besoins spécifiques ou les « vulnérabilités ».

D'autre part, le Pacte utilise les termes de migrant.es « illégaux » ou « irréguliers » qui, soit « n'ont pas le droit de rester », soit sont « non autorisés », présentent des « demandes d'asile non fondées » ou sont considérés comme un « risque pour la sécurité » en raison d'un « comportement criminel ou suspect ».[22] En général, le Pacte est basé sur une définition assez limitée des causes de l'émigration. Il tient compte seulement de celles liées aux armes, aux conflits et aux persécutions, mais n'intègre pas les aspects structurels, économiques, environnementaux ou politiques. Ce cadrage dichotomique coïncide avec la tendance croissante à criminaliser la migration dans la politique migratoire et le discours public de l'UE.

Le Pacte utilise principalement les termes « groupes vulnérables », « personnes présentant des vulnérabilités », « ayant des besoins spécifiques » ou « les plus vulnérables ».[23] Bien que les documents ne le mentionnent pas explicitement, les définitions données au terme « groupes vulnérables » ressemblent à celles de l'article 21 de la directive 2013/33/UE.[24] La définition renvoie à une compréhension essentiellement corporelle de la « vulnérabilité », c'est-à-dire que les personnes et leurs corps sont « vulnérables ». L'environnement dans lequel ils se trouvent ou auquel ils sont exposés est à peine considérer comme une source potentielle de « vulnérabilité » des individus. Par conséquent, les « vulnérabilités » immanentes et situationnelles sont rarement différenciées et prises en compte. Le Pacte

mentionne des facteurs structurels mais les limite et les encadre comme étant causés par les passeurs, qui exacerbent et causent la « vulnérabilité » des individus. Cependant, il n'y a aucune cohérence dans ces documents sur la personne et les raisons qui constituent ces groupes, la personne qui définit les critères et sur quelle base elle le fait.

Pris dans son ensemble, le Pacte revient sur nombre d'ambiguïtés concernant la définition donnée aux concepts de « migrant.es », de « vulnérabilités » et aux éléments exacerbants potentiels. Les distinctions grossières faites entre les migrant.es « légaux » et « illégaux » créent une dichotomie paradoxale dans le contexte de la « vulnérabilité » : soit les personnes sont considérées comme « légales » et peuvent être « vulnérables », soit elles sont classées comme « illégales », ce qui entraîne une reconnaissance limitée, voire nulle, des « vulnérabilités » potentielles. Cependant, les femmes, les enfants, les filles, les malades et les personnes âgées sont considérés comme intrinsèquement « vulnérables », indépendamment de leur statut juridique, et sont particulièrement prioritaires dans les moments de crise. Pour illustrer certaines ambiguïtés dans les documents, la communication relative à un nouveau pacte sur la migration et l'asile parle d'« enfants et de personnes vulnérables », en définissant les « personnes vulnérables » comme des personnes exposées au trafic d'êtres humains, à « l'exploitation sexuelle ou à d'autres formes de violence basée sur le sexe ».[25] Elle met en avant les femmes et les filles comme étant particulièrement susceptibles d'être affectées par ces formes de violence. Il s'agit d'une démarche louable, car les formes et expressions croisées de la violence basée sur le genre aux frontières à l'encontre des femmes dans un contexte européen restent largement inconnues.[26] Cependant, une définition statique de la « femme » est souvent liée et réduite à son rôle de mère et de principale responsable des enfants, considérés comme étant ceux ayant moins de 12 ans. Il y a encore moins d'informations sur d'autres groupes marginalisés, comme les personnes s'identifiant comme LGBTI. Bien que le document mentionne ces personnes comme potentiellement plus « vulnérables », les spécificités de leurs « vulnérabilités » ne sont pas explicitées. D'autre part, la règlementation sur le contrôle : proposition de règlementation instaurant un contrôle des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures convoque l'âge, le sexe, la santé (physique et mentale), les capacités (notamment physiques) et la monoparentalité comme indicateurs de « vulnérabilité ».[27] Avec des individus identifiés comme des enfants, des personnes âgées, des malades et des femmes, la définition approximative des « groupes vulnérables » suit un schéma classique que l'on retrouve souvent dans le cadre des politiques migratoires internationales, impliquant les notions de femme et d'enfant migrant.es faibles, nécessiteux et sans défense, ou de personne malade et âgée.[28] Pourtant, la définition s'arrête là. Dans les deux documents, les



positions sociales sont énumérées mais leurs intersections ne sont pas suffisamment prises en compte. En outre, les hommes ou les migrants masculins[29] ne sont pas du tout mentionnés en tant que groupe exposé à des « vulnérabilités » particulières, bien que les universitaires et les organisations de la société civile soient d'accord pour dire qu'il s'agit d'un groupe vulnérable. Les acteurs.trices humanitaires ont démontré que les hommes sont confrontés à des problèmes d'insécurité et à des situations spécifiques au genre dans un contexte de migration.[30] Le Pacte ne laisse également que peu ou pas de place à la prise en compte des (in)capacités individuelles et de la manière dont elles peuvent s'entrecroiser avec d'autres relations sociales et groupes.[31] Ainsi, le Pacte ne va pas au-delà de ces compréhensions sexuées des migrant.es « vulnérables » et ne prend pas explicitement en compte les différences socio-économiques ou politiques potentielles entre et parmi les groupes, à savoir que les individus peuvent mais ne doivent pas être « vulnérables ».[32] Ce qui est également remarquable, bien que moins surprenant, c'est qu'on ne reconnait point à l'individu la possibilité de rendre compte de sa propre « vulnérabilité ».

En résumé, le Pacte applique la « vulnérabilité » comme une catégorie explicite, largement indéfinie, qui sert à faire la distinction entre différents groupes. Il définit principalement la « vulnérabilité » sur la base de traits, de caractéristiques et de capacités physiques, en reconnaissant à peine les insécurités que la migration et le passage des frontières peuvent évoquer, et produit une notion de besoin et de passivité sans équivoque, sans possibilité d'agir. Bien que cela ne soit pas mentionné explicitement, les documents qualifient implicitement de « criminels », « illégaux » ou « irréguliers » ceux-là qui n'entrent dans aucune de ces catégories. Cela conduit à une compréhension statique de la « vulnérabilité », inhérente à des « groupes de personnes prédéfinis » stigmatisés[33], qui ne peut tenir compte des situations spécifiques et des cas individuels. Elle peut à peine rendre compte des diverses manières dont les différentes positions sociales et les formes respectives de discrimination peuvent conduire ou perpétuer des « vulnérabilités » immanentes et/ou situationnelles dans un contexte de migration et de frontière et au-delà. En outre, une compréhension étriquée de la « vulnérabilité », se focalisant spécifiquement sur les caractéristiques corporelles, réduit la « vulnérabilité » à une question médicale, ce qui non seulement limite l'accès aux infrastructures de soutien, mais renforce également la nette distinction entre ceux qui « méritent » de se faire assister et ceux qui « ne le méritent pas ». Ces ambiguïtés et ces descriptions problématiques ne sont résolues dans aucun des documents examinés, mais créent des hiérarchies entre les groupes de migrant.es en fonction de leur « vulnérabilité » et/ou de leur « (il)légalité ».

3.3. Au plan politique

La section suivante examine dans quelle mesure le nouveau pacte sur la migration et l'asile prend en considération les règles mises en place pour protéger les groupes « vulnérables », et l'existence ou non de similitudes et/ou de différences dans les politiques à l'égard de ces différents groupes.

Les documents comportent de multiples références aux droits fondamentaux et au droit international, sur la base desquels l'ensemble du système européen de migration et d'asile

est tenu de répondre aux « besoins particuliers des personnes vulnérables ».[34] Le Pacte fait référence à la Charte européenne des droits fondamentaux[35] lorsqu'il envisage des positions sociales spécifiques sur la base desquelles des personnes peuvent être discriminées. Toutefois, aucun lien n'est établi entre les formes de discrimination et les « vulnérabilités » qui pourraient en résulter. À titre d'exemple, dans le cas des contrôles préalables à l'entrée, les autorités doivent « garantir le respect de la dignité humaine et ne pas discriminer des personnes en raison de leur sexe, de leur race, de leur couleur, de leur origine ethnique ou sociale, de leurs caractéristiques génétiques, de leur langue, religion ou croyance, de leurs opinions politiques ou autres, de leur appartenance à une minorité nationale ».[36] Toutefois, cette énumération n'inclut pas des « personnes vulnérables, telles que les femmes enceintes, les personnes âgées, les familles monoparentales, les personnes présentant un handicap physique ou mental immédiatement identifiable, les personnes ayant visiblement subi un traumatisme psychologique ou physique et les mineurs non accompagnés ».[37] Il n'y a aucun lien entre les motifs pour lesquels les personnes peuvent être discriminées et les groupes considérés comme « vulnérables ». Cela montre un manque de reconnaissance du fait que, dans leurs intersections, ces discriminations peuvent, mais ne doivent pas nécessairement, conduire à et/ou perpétuer des situations de vulnérabilité au-delà des groupes prédéfinis énumérés ci-dessus.

Les enfants sont l'un des groupes les plus explicitement pris en compte dans le Pacte. Ils doivent être protégés « dans leur intérêt supérieur ... en prévoyant des alternatives efficaces à la détention, en favorisant un regroupement familial rapide et en veillant à ce que la voix des autorités chargées de la protection de l'enfance soit entendue ».[38] Il semble y avoir une certaine sensibilité à la position particulière des enfants dans un contexte de migration, puisque les enfants doivent « avoir un accès rapide et non discriminatoire à l'éducation et un accès aux services d'intégration », ce qui est conforme aux règlements de l'UE sur la protection de l'enfance, ainsi qu'à la Convention relative aux droits de l'enfant.[39] En outre, « les autorités chargées de la protection de l'enfance doivent également être étroitement associées au contrôle, chaque fois que cela est nécessaire, afin de garantir que l'intérêt supérieur de l'enfant est dûment pris en compte tout au long de ce contrôle».[40] Aux frontières extérieures, les enfants de moins de 12 ans et leur famille sont exemptés des contrôles préalables à l'entrée pour les ressortissants de pays tiers. Toutefois, il y a un certain flou sur la manière dont cette exemption sera garantie. Ce seuil d'âge est en contradiction avec la Convention relative aux droits de l'enfant que tous les États membres de l'UE ont signée et ratifiée, dans laquelle les individus âgés de moins de 18 ans sont considérés comme des mineurs.

La définition de la famille a été étendue aux frères et sœurs, ce qui suggère une reconnaissance des situations particulières de « vulnérabilité » auxquelles peuvent être confrontés les mineurs et les enfants non accompagnés. Toutefois, le Pacte se fonde sur une définition qui ne va pas au-delà de la famille nucléaire (c'est-à-dire la mère, le père et les enfants). L'exemption des contrôles s'applique sauf si les individus sont considérés comme une « menace pour la sécurité ». Cependant, la définition d'une « menace pour la sécurité » et la manière dont un enfant ou un mineur peut en constituer une ne sont pas claires. Cela pose des questions plus larges concernant les normes d'accueil et de détention, qui sont réglementées par la directive 2013/33/UE.[41] Bien qu'il soit indiqué que pour les enfants, des « alternatives efficaces à la détention »[42] doivent être recherchées, la directive n'interdit pas en principe la détention. Cela est en contradiction avec l'article 37 (b) de la Convention relative aux droits de l'enfant, puisque la détention d'enfants liée à la migration est interdite.

Comme indiqué au point 3.1, il y a des incohérences et des zones d'ombre dans le Pacte quant aux groupes (prédéfinis) considérés comme « vulnérables », sur la manière dont les personnes deviennent ou sont « vulnérables » et sur les raisons de l'application de ces critères. Ces ambiguïtés ne sont pas résolues par référence aux dispositions légales et réglementaires européennes en vigueur en matière de droits fondamentaux. Elles sont omniprésentes dans la plupart des politiques, directives et règlements sur lesquels le Pacte s'appuie. En dehors des enfants, les politiques conçues en matière de protection font à peine la différence entre les personnes définies comme des « groupes vulnérables ». Les personnes présentant des caractéristiques que le Pacte identifie comme nécessitant une protection sont regroupées sous le terme « vulnérables ». Néanmoins, ces catégories sont rigides et créent une notion de besoin irrévocable et ne laissent aucune place aux spécificités situationnelles. Elles ne tiennent pas compte des formes de discrimination résultant des positions sociales, qui pourraient (re)produire ou perpétuer des situations « vulnérables ».

3.4. Au niveau institutionnel

Cette section examine dans quelle mesure les agences et institutions dont les rôles sont renforcés par le Pacte disposent de mécanismes pour assurer la protection des groupes particulièrement vulnérables, et la prise en compte ou non par ces mécanismes de l'intersectionnalité des différentes formes de discrimination.

Le Pacte renforce les agences et institutions de l'UE : l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), la Dactyloscopie Européenne (EURODAC) et l'Agence européenne de coopération policière (Europol). Il permet à ces acteurs.trices de dynamiser les mécanismes de retour, d'expulsion et de coopération avec les partenaires des pays tiers en tant qu'élément constitutif de la future politique migratoire de l'UE. La centralisation, la numérisation et l'harmonisation de tous les systèmes d'identification disponibles au sein du système d'information Schengen (SIS) sont essentielles pour les amendements, rendant toutes les données accessibles à toutes les autorités au niveau de l'UE ou des États membres jusqu'en 2023. Cela implique également une numérisation complète du système de visas de l'UE d'ici

2025. Le degré d'importance accordé à la protection des « groupes vulnérables » dépend du domaine d'activité de chaque acteur. Un an avant la publication du Pacte, le Conseil a adopté le nouveau règlement européen relatif aux garde-frontières et aux garde-côtes[43], renforçant les effectifs de Frontex de 10 000 personnes jusqu'en 2027.[44] Pour pallier les « lacunes dans la gestion des migrations », le Pacte prévoit que Frontex joue un « rôle de premier plan » en tant que « bras opérationnel » dans un « système européen commun de retour »[45] à l'avenir, et qu'elle sera impliquée dans toutes les étapes, de la recherche et du sauvetage jusqu'aux procédures de retour et de réinstallation. En ce qui concerne le Code Frontières Schengen,[46] « le contrôle des frontières devrait être effectué sans préjudice des droits des réfugiés et des personnes demandant une protection internationale, notamment en ce qui concerne le non-refoulement ».[47] Le Pacte introduit également un mécanisme de surveillance pour documenter les violations des droits des migrant.es aux frontières et recommande aux États membres de coopérer avec l'Agence des droits fondamentaux (FRA). Cependant, la recommandation non exécutoire d'impliquer la FRA ne suffira probablement pas à garantir la protection des droits humains.[48] Le document de communication de la CE aborde implicitement les différents rapports médiatiques[49] sur les violations des droits humains[50] et les refoulements par Frontex dans les Balkans occidentaux et la mer Égée dans un seul paragraphe, dans une formulation vague et sans indications claires sur la manière d'éviter de tels incidents à l'avenir. Rien n'indique que le Pacte problématise les raisons violentes pour lesquelles ces incidents ont eu lieu et la nécessité de lutter contre la discrimination fondée sur la race, le sexe, les capacités, la religion et d'autres positions sociales. La recherche et le sauvetage, ainsi que le parrainage de la réinstallation et du retour, doivent être une préoccupation majeure de Frontex. Même si l'accent est mis sur ce point, la manière dont la protection des « groupes vulnérables » est accordée et assurée n'est pas claire. Un tel langage associé à une référence répétée au « mécanisme de solidarité » laisse beaucoup de place à l'interprétation et suggère que la protection des « groupes vulnérables » devrait être assurée sur la base de l'intervention préventive, comme le montre la citation suivante :

> *« La situation spécifique des cas de recherche et de sauvetage et des groupes particulièrement vulnérables devrait également être reconnue, et la Commission devra établir un ensemble de mesures de solidarité projetées, consistant principalement en des relocalisations, indiquées par les États membres par an, sur la base des projections à court terme de la Commission concernant les débarquements prévus sur toutes les routes ainsi que les groupes vulnérables dont on prévoit qu'ils auront besoin d'être relocalisés ».*[51]

En outre, dans le cadre de l'amélioration de la « gestion des frontières », la section 3 du nouveau règlement européen sur les garde-frontières et les garde-côtes prévoit « des mécanismes et des procédures pour l'identification des personnes vulnérables et des mineurs non accompagnés, et pour celle des personnes qui ont besoin d'une protection internationale ou qui souhaitent en faire la demande, la fourniture d'informations à ces personnes et leur orientation » dans un même élan avec la nécessité de lutter contre toute forme de terrorisme et de « menaces pour la sécurité ». Cela reflète la distinction entre les individus « vulnérables »,

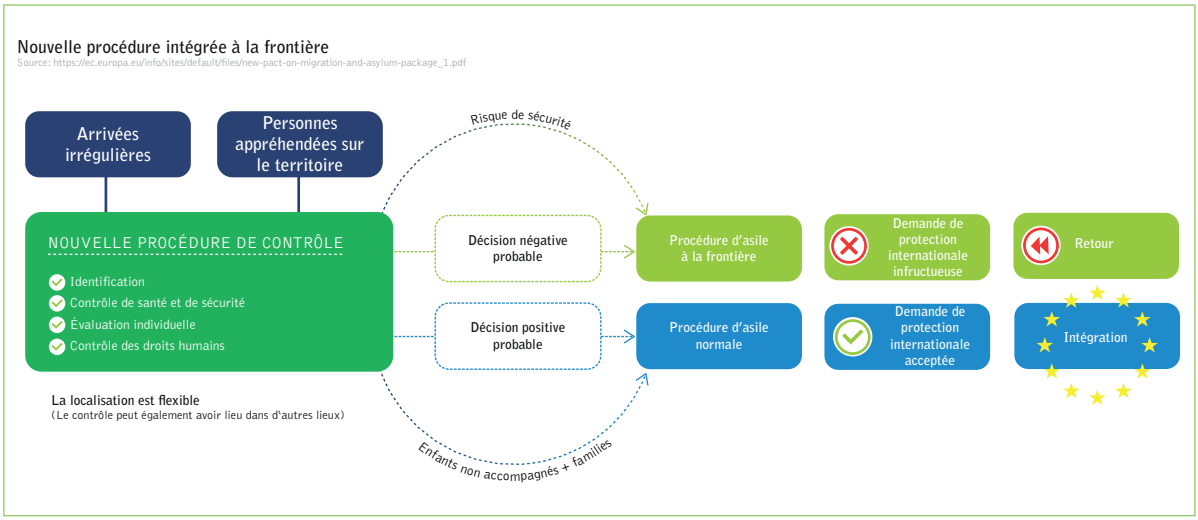
d'une part, et les migrant.es criminalisés, d'autre part, comme mentionné précédemment. En revanche, et dans un langage beaucoup plus clair, le Pacte identifie le trafic illicite comme la principale cause de mise en détresse des migrant.es en mer et sur terre. Le document de communication annonce un nouveau plan d'action de l'UE contre le trafic de migrant.es pour les années 2021-2025 afin de renforcer la coopération entre les organisations, agences et institutions impliquées dans la sécurité des frontières en coopération avec les pays d'origine et de transit. Les frontières extérieures occupent ici une place prépondérante, car elles permettent de transférer une plus grande partie de la « gestion des migrations », y compris les mesures de lutte contre le trafic illicite, aux pays tiers partenaires. En particulier, peu d'informations sont fournies sur la manière dont le Pacte garantit le respect des droits humains, en général, et la protection des « groupes vulnérables », en particulier. Cela est impératif, à la lumière de l'abondance de rapports sur la torture, la détention et d'autres violations des droits humains en Libye,[52] un pays auquel l'UE entend étendre sa coopération pour assurer et mettre en œuvre la « sécurité » des frontières et les parrainages de retour. En ce qui concerne le renforcement du rôle des systèmes d'identification et de « gestion des migrations », le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) et EURODAC, ainsi que les systèmes SIS, doivent avoir des compétences supplémentaires. Il a été procédé à l'harmonisation de ces derniers par le biais des règlements 2018/1860[53], 2018/1861[54] et 2018/1862[55]. À l'avenir, ces mécanismes d'identification technologique fonctionneront en combinaison avec, entre autres, les systèmes existants, mais bientôt étendus, de collecte de données biométriques, notamment les « empreintes palmaires, les empreintes digitales, les images faciales et l'ADN, par exemple, des personnes disparues, afin de confirmer leur identité »[56]. En ce qui concerne les «groupes vulnérables», le futur SIS sera doté de l'infrastructure nécessaire aux «autorités compétentes [qui] auront la possibilité d'introduire des signalements préventifs dans le système afin de protéger certaines catégories de personnes vulnérables (personnes disparues, enfants risquant d'être enlevés ou victimes potentielles de la traite des êtres humains ou de la violence basée sur le genre)».[57] Une fois encore, cette liste donne une idée légèrement différente de ce qui est considéré comme étant une personne «vulnérable» par rapport à d'autres règlements et documents de communication. Elle renforce encore l'idée d'une identification préventive des « groupes vulnérables » à l'aide de critères généralisés et prédéfinis. Ce mécanisme ne fait pas qu'objectiver les migrant.es en les réduisant à des « catégories », il reproduit également des catégories statiques de « vulnérabilité » qui sont basées sur le genre. Un autre aspect crucial pour le renforcement des agences et institutions de l'UE sont les formes de discriminations dont les études universitaires ont établi qu'elles sont inscrites dans les systèmes d'information et de « gestion des migrations ». Les spécialistes ont mené des recherches approfondies sur l'inscription problématique de la race et du sexe en tant que « présence absente »[58] dans les procédures et les technologies d'identification aux frontières, afin d'identifier les soi-disant « menaces pour la sécurité ». Avec la mise en place du Pacte, l'extension des compétences et l'harmonisation des différents systèmes d'information (SIS, EURODAC, EASO, Europol) sont susceptibles de perpétuer et d'exacerber les stéréotypes sexués et racialisés déjà institutionnalisés sur les migrant.es, les formes respectives de discrimination et les structures violentes au sein du régime frontalier de l'UE. Malgré des références répétées à la Charte des droits fonda-

mentaux et à d'autres dispositions, les documents examinés dans le cadre de cette étude ne montrent aucune prise de conscience des formes problématiques de discrimination croisées à l'œuvre dans ces systèmes, qui sont constamment (ré) inscrites dans le corps des migrant.es individuels. Comme indiqué précédemment, une approche unique peut difficilement tenir compte des positions sociales croisées sur la base desquelles les personnes sont discriminées. Dans une perspective intersectionnelle, l'utilisation de critères généralisés, selon lesquels les personnes « vulnérables » sont catégorisées de manière préventive, peut difficilement rendre justice aux situations individuelles et, par conséquent, aller à l'encontre de la protection holistique et complète des personnes en fonction de leurs besoins spécifiques et individuels aux frontières et pendant la migration. En fait, elle est susceptible d'exacerber[59] la situation de ceux/celles qui ne répondent pas aux critères de « vulnérabilité » prédéfinis[60], comme le montrent diverses études universitaires[61].

3.5. Perspectives

Les mesures proposées dans le Pacte pourraient avoir un impact sur les migrant.es, en général, et sur les « groupes vulnérables », en particulier, à différents niveaux. En raison du nombre de mesures proposées et de leurs effets très diversifiés, la section suivante sera particulièrement consacrée aux contrôles avant l'entrée, aux cas de force majeure et au parrainage du retour. Selon la proposition pour un règlement sur le filtrage, « il est important de créer un outil permettant d'identifier, le plus tôt possible, les personnes qui ne sont pas susceptibles de recevoir une protection dans l'UE » et qui devrait « permettre de renforcer les synergies entre les contrôles aux frontières extérieures et les procédures d'asile et de retour ».[62] En d'autres termes, par le biais de contrôles préalables à l'entrée sur la base de critères prédéfinis en matière de « vulnérabilité », de santé et de sécurité, l'UE prévoit de réduire de manière significative le nombre de passages frontaliers. Il y a beaucoup d'ambiguïtés et de zones d'ombre sur le moment, le lieu, l'étendue et la pratique concrète de ces contrôles, ce qui pourrait entraîner des contraintes potentiellement préoccupantes pour les migrant.es. Comme le montre la figure 1, les contrôles s'appliqueront à la fois aux « arrivées irrégulières » et aux personnes « appréhendées sur le territoire » mais « dont la localisation est flexible ».

Figure 1: Fiche information: Nouveau Pacte sur la migration et l'asile[63]



Ces contrôles doivent être « effectués sans préjudice des droits des réfugiés et des ressortissants de pays tiers sollicitant une protection internationale », et ne devraient pas durer plus de cinq jours et se faire « à proximité de la frontière extérieure ».[64] Il n'y a aucune indication sur le lieu où les contrôles doivent avoir lieu et sur la manière dont un hébergement approprié doit être fourni. Des études récentes ont montré que les femmes[65], par exemple, et les personnes s'identifiant comme LGBTI, n'ont que peu ou pas d'accès à des infrastructures et à des installations sanitaires tenant compte de la dimension de genre aux frontières. Bien que ces études établissent que de telles dispositions sont d'une importance majeure pour garantir des conditions de vie humaines, aucune information explicite n'est donnée sur le fait que des installations axées sur le genre seront fournies pendant ces processus de contrôle. Cela peut perpétuer et reproduire les insécurités liées au genre, que le Pacte n'est pas prêt à aborder dans son état actuel. La manière dont la CE prévoit de garantir les normes n'est pas claire non plus, étant donné que les contrôles doivent avoir lieu en dehors du territoire des États membres et être transférées à des « partenaires clés » de pays tiers. Cela risque de poser des problèmes administratifs et humanitaires imprévisibles au niveau local. Il est important de noter que cela ne s'applique pas seulement aux « groupes vulnérables », tels que définis de manière vague par le Pacte, mais à tous les migrant.es. Il y a le risque de transférer le principe des zones d'accès, déjà fortement critiqué, vers des territoires situés en dehors de l'UE, ce qui réduira sa responsabilité en matière de maintien du niveau de vie. Le fait de placer la responsabilité et l'obligation de rendre des comptes en dehors de l'UE est également susceptible de rétrécir davantage les routes migratoires, ce qui, comme cela a déjà été démontré, réduira encore l'accès aux infrastructures de soutien. En outre, comme les frontières devraient être de plus en plus militarisées au cours des prochaines années, ces développements sont susceptibles de perpétuer des formes explicites et implicites de violence, avec une technologie frontalière basée sur l'intelligence artificielle ou des méthodes d'identification biométrique.

Dans un entretien avec le Centre pour l'action humanitaire, Marie von Manteuffel, de Médecins sans Frontières, avance l'hypothèse suivante

> *« Les procédures rapides d'asile sont fondées sur l'hypothèse erronée que la « vulnérabilité » et le besoin individuel de protection peuvent être évalués de manière schématique et rapide. De nombreuses personnes traitées par l'organisation sont des survivants de la torture ou de la violence sexualisée originaires de ces pays qui représentent un quota particulièrement faible de demandes d'asile accordées (moins de 20%). Cette lacune en matière de protection risque de s'aggraver, car ces évaluations doivent être suspendues si les autorités sanitaires locales ne trouvent aucune indication de vulnérabilité » (traduction de l'auteur).*[66]

Cette analyse illustre quatre conséquences probables, une fois que les contrôles avant l'entrée seront effectués. Premièrement, elle repose sur l'hypothèse selon laquelle les contrôles aux frontières ne sont rien de plus qu'une procédure administrative dans laquelle les situations des individus ne nécessitent aucune attention au-delà du cadre administratif. Deuxièmement, les contrôles s'appuieront sur des critères prédéfinis issus de statistiques

qui (re)produisent des hypothèses statiques et inflexibles sur le sexe, la race, les (in)capacités et la « vulnérabilité » inscrites dans les systèmes d'information frontaliers. Non seulement ces hypothèses sont incapables de prendre en compte les besoins des individus au-delà des critères prédéfinis, mais elles risquent de discriminer les personnes en raison de leur nationalité et de réduire les chances de recevoir une protection internationale ou l'asile. Les filtrages peuvent également servir de prétexte pour masquer les violations des droits humains et ne pas assurer la sécurité des personnes qui ne répondent pas aux critères de « vulnérabilité » vaguement définis, mais sont considérées comme « irrégulières », « illégales », etc. Troisièmement, il existe un risque que les autorités territoriales, les organisations et les États membres interprètent les lignes directrices pour la mise en œuvre des filtrages en fonction de critères nationaux ou locaux, ce qui peut entraîner des processus administratifs non coordonnés. Quatrièmement, et c'est peut-être le plus important, elle divise les individus arrivant aux frontières de l'UE en groupes de « vulnérables » et de « non-vulnérables », ce qui implique des hiérarchies de « non-mérite » et, par conséquent, donne une légitimité au rejet des individus et de leurs besoins aux frontières.

En ce qui concerne l'exemption des contrôles préalables à l'entrée, le Pacte stipule que « l'attention particulière accordée aux besoins des personnes les plus vulnérables comprendrait une exemption générale des procédures frontalières lorsque les garanties nécessaires ne peuvent être assurées ».[67] Là encore, la formulation vague laisse une marge d'interprétation sur la manière dont la protection et l'exemption des personnes doivent être déterminées et mises en pratique. Bien que les enfants et leurs familles soient spécifiquement exemptés de ces procédures, la manière dont la détention et les situations qui lui sont similaires doivent être évitées pour les enfants de plus de 12 ans n'est pas claire. Cela laisse une marge d'interprétation quant à savoir si un enfant peut être détenu s'il est considéré comme une « menace pour la sécurité ». La détention de mineurs peut être source de stress et de dommages psychologiques et physiques graves, ainsi que de traumatismes, et est interdite par le droit international. En outre, la définition de « menace pour la sécurité » est sujette à interprétation et donne à la notion de migration une connotation criminelle. Une autre question soulevée par le Pacte suggère que les contrôles portant sur les questions de santé, d'identité, de sécurité et de « vulnérabilité » soient suivis d'un « examen supplémentaire sur le besoin de protection internationale ».[68] Il est bien connu que la migration, les contrôles aux frontières et le fait de rester en transit peuvent être source de stress extrême pour les individus. On ne voit donc pas pourquoi les personnes sollicitant une protection internationale devraient subir un processus d'examen supplémentaire pour prouver ce besoin. Cela implique une notion de criminalisation que le Pacte, dans d'autres sections, tente de contourner.

Les documents examinés dans le cadre de cette contribution mettent également l'accent sur les mécanismes potentiels dans les cas de force majeure, à savoir les événements qui dépassent la sphère d'influence de l'UE. Si un tel cas devait se produire, l'UE devrait « rassembler tous les outils de gestion de crise existants et définir les principales mesures et protocoles institutionnels, opérationnels et financiers qui doivent être mis en place pour garantir la préparation tant en son sein qu'au niveau national ».[69] Par conséquent, cela pourrait initialement laisser aux États membres la possibilité d'interpréter les moments

de crise selon leurs critères et leur permettre de déroger aux règles de procédure recommandées. Dans ces situations, le Pacte exige que la règlementation de non-refoulement soit respectée. Cependant, en ce qui concerne la flexibilité d'action d'un État membre, celui-ci peut apprécier la situation selon ses moyens, notamment si une situation particulière peut être considérée comme une forme de crise ou non, et dans quelles circonstances les personnes sont considérées comme « vulnérables ». À la lumière des récents rapports sur les violations des droits humains, ainsi que des agences frontalières nationales et européennes qui enfreignent le droit communautaire, cela pose nécessairement des questions sur la manière dont les droits humains et la protection des individus doivent être garantis en temps de crise.

Le renforcement proposé des retours et des parrainages de retour sont largement liés au « mécanisme de solidarité » nouvellement introduit, dans lequel les États membres peuvent décider, pour leur propre compte, de soutenir d'autres États membres dans leurs procédures d'asile. Le Pacte stipule que « les États membres peuvent se concentrer sur les nationalités pour lesquelles ils espèrent une meilleure chance d'effectuer des retours ».[70] Cette solidarité à la carte est basée sur la discrimination implicite à l'encontre de certaines nationalités, auxquelles l'État membre spécifique peut refuser le soutien aux individus. Cela signifierait que les personnes qui auraient droit à une protection internationale ne peuvent pas engager une telle procédure, car elles risqueraient d'être rejetées.

Avec les parrainages de retour, le Pacte ne s'appuie pas seulement sur la « solidarité » interne de l'UE, mais établit explicitement la nécessité de poursuivre la coopération avec les pays tiers. Pour en revenir au contexte historique et politique postcolonial susmentionné, le Pacte salue les investissements financiers de l'UE dans les pays africains, dont les « personnes déplacées vulnérables »[71] auraient déjà bénéficié. Cependant, il néglige l'influence problématique et les ramifications de ces investissements en termes de dépendance économique croissante dans un système capitaliste et néolibéral mondial, qui sont liés à des raisons de migration, ainsi que de leur nombre élevé du fait de la crise climatique imminente et des conflits connexes sur les ressources. Cela ne concerne pas seulement l'UE en tant qu'acteur mondial, mais aussi les accords bilatéraux entrent, par exemple, l'ancienne puissance coloniale qu'est l'Italie, et la Libye concernant le soutien financier et la formation des garde-côtes libyens pour empêcher les migrant.es de traverser la Méditerranée vers l'Italie. En outre, une nouvelle coopération peu critique et largement incontestée avec les États qui ont été déclarés « pays tiers sûrs » par les États membres ne réduira pas les dangers de persécution pour les personnes s'identifiant comme LGBTI et les autres formes diverses de discrimination et d'obstacles auxquels sont confrontées les personnes en raison de leur position sociale.

Dans leur état actuel, les mesures mises en œuvre dans le cadre du Pacte conduiront à une externalisation accrue de la responsabilité en matière de migration et risquent de brouiller les pistes en ce qui concerne la responsabilité de l'UE en matière de respect des droits humains dans les pays tiers, en réduisant encore le nombre de passages de frontières en fonction de critères de « vulnérabilité » prédéfinis, mais vagues. Si les contrôles préalables à l'entrée et les retours sont effectués aux frontières extérieures, il est peu probable que les formes de discrimination croisées puissent être prises en compte.

4. Conclusions

Grâce à cette contribution, il a été possible d'examiner la manière dont le nouveau Pacte de l'UE sur la migration et l'asile a pu intègrer une dimension intersectionnelle dans la prise en chage des soi-disant « groupes et individus vulnérables ». La contribution a également permis de voir dans quelle mesure les positions sociales ainsi que leurs interrelations sont prises en compte, et comment elles sont censées être traitées. Divers aspects ont fait ressortir la nécessité d'une étude plus approfondie.

Tout d'abord, cette brève contribution a démontré que le Pacte n'intègre pas une dimension intersectionnelle aux plans normatif, politique ou institutionnel, ainsi que dans les nouvelles mesures et procédures proposées. Cette incompréhension est liée à une compréhension dichotomique des concepts de migrant.es « légaux » et « illégaux », ainsi qu'à un flou sur les causes de la « vulnérabilité » et sur les personnes considérées comme « vulnérables », dans quelles conditions et par quels moyens.

La construction de « groupes vulnérables » par opposition aux migrant.es « irréguliers » ou « illégaux » fait que l'on passe sous silence le cas des personnes qui ne sont pas incluses dans ces définitions. Outre le fait de ne pas mentionner les migrants masculins ou les hommes tout court, les définitions rigides et statiques données au concept de « groupes vulnérables », tels que les femmes, les enfants, les malades et les personnes âgées, reproduisent des stéréotypes sexistes, racialisés et basés sur la capacité physique, qui ne tiennent aucunement compte ni des récits personnels, ni de l'adaptation aux situations et besoins individuels. De plus, la « vulnérabilité » est largement réduite à un problème physique et médical, réduisant ainsi les groupes de migrant.es sexués, comme les femmes et les enfants, à une « vulnérabilité » ontologique attribuée.[72]

Les positions sociales telles que la race, l'appartenance ethnique, la classe sociale, le sexe ou l'orientation sexuelle sont simplement reconnues comme des motifs pour lesquels il ne devrait pas y avoir de discrimination lors des passages frontaliers. Cependant, aucun lien n'est établi entre les intersections des positions sociales et les critères de « vulnérabilité » prédéfinis respectifs. En outre, cela renforce la nette distinction, du reste très problématique, entre les sexes et les races, entre ceux qui « méritent » d'être aidés et ceux qui ne le « ne méritent pas ». Cette conception paradoxale et largement excluante de la notion de « vulnérabilité », associée à des catégories inscrites dans le corps des personnes, est présente dans tous les documents qui ont été examinés. Ces catégories ne sont pas de simples formulations rhétoriques. Elles sont susceptibles d'avoir un effet significatif sur les procédures et passages frontaliers, sur les politiques mises en œuvre et au niveau institutionnel pendant les processus de demande d'asile et de protection internationale, ainsi que pendant les contrôles aux frontières extérieures nouvellement conçus et les parrainages de retour. Cela pourrait réduire les passages frontaliers avant que les individus ne mettent le pied sur le territoire de l'UE. Il convient d'y réfléchir à la lumière du renforcement annoncé de la coopération avec les pays voisins de l'UE. Deuxièmement, dans une relation directe, le Pacte vise principalement à établir un système de gestion des migrations et des frontières efficient et efficace.

Dans ce cadre, la protection des « groupes vulnérables » est négociée contre les contrôles préalables des personnes à l'entrée, les procédures d'accueil et de réinstallation au motif des « préoccupations de l'UE en matière de sécurité ». Comme il subsiste une remarquable ambiguïté quant à l'emplacement et à la pratique exacte des contrôles et des parrainages de retour, il y a un risque que les autorités territoriales, les organisations et les États membres interprètent les lignes directrices pour la mise en œuvre des contrôles préalables à l'entrée en fonction de critères nationaux ou locaux, ce qui pourrait entraîner des procédures administratives non coordonnées. Troisièmement, il est particulièrement inquiétant qu'avec le renforcement des agences de migration de l'UE et des acteurs.trices de la sécurité des frontières, tels que Frontex, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) ou EURODAC, l'externalisation du régime frontalier de l'UE va encore progresser. Comme décrit ci-dessus, il est probable que ces développements (re)produiront davantage de formes de discrimination et de violence, car il sera de plus en plus compliqué de tenir les acteurs.trices responsables des violations des droits humains ou des comportements discriminatoires systémiques. Enfin, il n'y a aucun signe de compréhension du fait que la frontière de l'UE elle-même est constituée de dispositifs complexes, dynamiques et souvent violents, qui placent les migrant.es dans un environnement qui peut les rendre « vulnérables ». Le Pacte ne peut donc pas réduire la (re)production d'inégalités liées au genre, à la race et à la classe, car celles-ci sont inhérentes au régime migratoire et frontalier de l'UE, dont le Pacte fait partie intégrante. Cet environnement de plus en plus hostile reflète la lutte de l'UE pour orchestrer une politique de migration et d'asile humaine et juste face à un régime frontalier de plus en plus fermé, externalisé et souvent violent.

Références

[1] Lobenstein, C.; Middelhoff, P.; Thumann, M. (2020) 50 von 40.000. ZEIT Online, https://www.zeit.de/zustimmung?url=https%3A%2F%2Fwww.zeit.de%2F2020%2F17%2Fminderjaehrige-fluechtlinge-griechenland-deutschland-evakuierung

[2] 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, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_3&format=PDF

[3] van de Rakt, E.; Schwarz, A.; Siebert, Z. (2020) Migration and asylum policy à la carte: a free hand for the obstructionists, Heinrich Böll Stiftung Brussels, https://eu.boell.org/en/2020/09/30/migration-and-asylum-policy-la-carte-free-hand-obstructionists

[4] https://eumigrationlawblog.eu/a-new-common-european-approach-to-search-and-rescue-entrenching-proactive-containment/

[5] Amnesty International (2020) Gemeinsame Stellungnahme von ECRE und über 80 Organisationen vom 6.10.2020, https://www.amnesty.de/sites/default/files/2020-10/NGO-Statement-Asyl-und-Migrationspakt-der-Europaeischen-Kommission-Oktober-2020.pdf

[6] https://www.hrw.org/news/2020/10/08/pact-migration-and-asylum

[7] Hruschka, C. and Leboeuf, L. (2019): Vulnerability: A Buzzword or a Standard for Migration Governance? Population & Policy Compact 20, Berlin: Max Planck Society/Population Europe, https://population-europe.eu/research/policy-briefs/vulnerability

[8] 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 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_3&format=PDF

[9] European Commission (2020) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council introducing a screening of third country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0e922ce2-ff62-11ea-b31a-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

[10] Internet Archive (unknown) Narrative of Sojourner Truth: a northern slave, emancipated from bodily servitude by the state of New York, in 1828: with a portrait, https://archive.org/details/narrativeofsojou1850gilb

[11] Crenshaw, K. (1991) Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color, Stanford Law Review, 43 (6), 1241-1299, https://www.jstor.org/stable/1229039?seq=1

[12] Hill Collins, P. (2017) On Violence, Intersectionality and Transversal Politics, Ethnic and Migration Studies, 1460-1473, https://doi.org/10.1080/01419870.2017.1317827

[13] Hankivsky, O. and Cormier R. (2011) Intersectionality and Public Policy: Some Lessons from Existing Models, Policy Research Quarterly, 64 (1), https://doi.org/10.1177/1065912910376385, p. 218.

[14] Freedman, Jane (2016) Sexual and gender-based violence against refugee women: a hidden aspect of the refugee "crisis" Reproductive Health Matters, 24 (47),18-26, https://doi.org/10.1016/j.rhm.2016.05.003

[15] Lombardo, E and Rolandsen Augustín, L. (2016) Intersectionality in European Union policymaking: the case of gender-based violence, 36 (4), 364-373, https://doi.org/10.1177/0263395716635184, p.3.

[16] Ibid.

[17] https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01419870.2017.1317827?journalCode=rers20

[18] Mackenzie et al. (2014) Vulnerability: New Essays in Ethics and Feminist Philosophy. Oxford: Oxford University Press, doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199316649.001.0001, p. 7.

[19] Ibid.

[20] Atak et al. (2018) 'Migrants in Vulnerable Situations' and the Global Compact for Safe Orderly and Regular Migration, Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper No. 273/2018, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3124392, p. 3.

[21] 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, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_3&format=PDF

[22] Ibid.

[23] Ibid.

[24] European Commission (2020) "vulnerable person", EMN Glossary, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/vulnerable-person_en

[25] 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 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_3&format=PDF

[26] Standke-Erdmann, M. (2020) Germany Should Acknowledge and Counter Violence against Refugee Women at the EU's borders. PeaceLab Blog, https://peacelab.blog/2020/07/germany-should-acknowledge-and-counter-violence-against-refugee-women-at-the-eus-borders

[27] European Commission (2020) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council introducing a screening of third country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0e922ce2-ff62-11ea-b31a-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

[28] Lorenz, D. F. (2018) »All refugees are vulnerable« Vulnerabilität, Konflikte und Katastrophen im Spiegel Postkolonialer Theorie in: Dittmer, C. (Ed. Dekoloniale und Postkoloniale Perspektiven in der Friedens- und Konfliktforschung, Verortungen in einem ambivalenten Diskursraum, https://doi.org/10.5771/9783845291307-61, 60-98.

[29] Turner, L. (2021) The Politics of Labeling Refugee Men as Vulnerable, Social Politics, 28 (1), 1-23, https://doi.org/10.1093/sp/jxz033

[30] Médecins sans Frontières (2019) Out of Sight, Out of Mind. Refugees in Libya's Detention Centres. https://www.msf.org/out-sight-out-mind-refugees-libyas-detention-centres-libya

[31] McCall, L. (2005) The Complexity of Intersectionality. Signs: Journal of Women in Culture and Society, 30 (3), https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/426800

[32] Atak et al. (2018) 'Migrants in Vulnerable Situations' and the Global Compact for Safe Orderly and Regular Migration, Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper No. 273/2018, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3124392

[33] Ibid.

[34] Ibid.

[35] Official Journal of the European Union (2012) Charta for Fundamental Rights of the European Union, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN

[36] European Commission (2020) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council introducing a screening of third country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0e922ce2-ff62-11ea-b31a-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

[37] Ibid.

[38] Ibid.

[39] United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (2002) Convention on the Rights of the Child, https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx

[40] European Commission (2020) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council introducing a screening of third country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0e922ce2-ff62-11ea-b31a-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

[41] European Commission (2020) "vulnerable person", EMN Glossary, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/vulnerable-person_en

[42] European Commission (2020) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council introducing a screening of third country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0e922ce2-ff62-11ea-b31a-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

[43] Official Journal of the European Union (2019) Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1896

[4] Council of the EU (2019) European Border and Coast Guard: Council adopts revised regulation, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/11/08/european-border-and-coast-guard-council-adopts-revised-regulation/

[45] 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, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_3&format=PDF

[46] Official Journal of the European Union (2016) Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&from=EN

[47] European Commission (2020) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council introducing a screening of third country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0e922ce2-ff62-11ea-b31a-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

[48] Sarah Hammerl (2020) Nach dem Pakt ist vor dem Pakt. Der neue EU-Migrationspakt: Fortsetzung der Kriminalisierung von Asyl in Europa. Centre for Humanitarian Action, https://www.chaberlin.org/en/blog/nach-dem-pakt-ist-vor-dem-pakt/

[49] Fallon, K. (2020) EU border force «complicit» in illegal campaign to stop refugees landing, The Guardian, https://www.theguardian.com/global-development/2020/oct/24/eu-border-force-complicit-in-campaign-to-stop-refugees-landing

[50] Christides, G.; Lüdke, S.; Popp, M. (2020) Frontex vertuscht Menschenrechtsverletzungen, Der Spiegel, https://www.spiegel.de/politik/ausland/pushbacks-in-der-aegaeis-wie-frontex-menschenrechtsverletzungen-vertuscht-a-58a43131-1797-4712-96e4-0a4579610eb5

[51] 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, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_3&format=PDF, p. 6.

[52] Global Detention Project (2021) Libya. Overview, https://www.globaldetentionproject.org/countries/africa/libya

[53] Official Journal of the European Union (2018) Regulation (EU) 2018/1860 of the European Parliament and the Council of 28 November 2018 on the use of the Schengen Information System for the return of illegally staying third-country nationals, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1860&from=EN

[54] Official Journal of the European Union (2018) Regulation (EU) 2018/1861 of the European Parliament and the Council of 28 November 2018 on the establishment, operation and use of the Schengen Information System (SIS) in the field of border checks, and amending the Convention implementing the Schengen Agreement, and amending and repealing Regulation (EC) No 1987/2006, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1861&from=EN

[55] Official Journal of the European Union (2018) Regulation (EU) 2018/1862 of the European Parliament and the Council of 28 November 2018 on the establishment, operation and use of the Schengen Information System (SIS) in the field of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters, amending and repealing Council Decision 2007/533/JHA, and repealing Regulation (EC) No 1986/2006 of the European Parliament and of the Council and Commission Decision 2010/261/EU, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1862&from=en

[56] European Commission (2021) Migration and Home Affairs. Schengen Information System, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en

[57] Ibid.

[58] M'charek, A. (2020) RaceFaceID. The Absent Presence of Race in Forensic Identification, http://www.race-face-id.eu/

[59] Sözer, H. (2020) Humanitarianism with a neo-liberal face: vulnerability intervention as vulnerability redistribution, Journal of Ethnic and Migration Studies,46 (11), 2163-2180, https://doi.org/10.1080/1369183X.2019.1573661

[60] Freedman, J. (2018) « The uses and abuses of "vulnerability" in EU asylum and refugee protection: protecting women or reducing autonomy? » *Papeles del CEIC*, 2019/1, 1-15, http://dx.doi.org/10.1387/pceic.19525

[61] Turner, L. (2021) The Politics of Labeling Refugee Men as Vulnerable, *Social Politics*, 28 (1), 1-23, https://doi.org/10.1093/sp/jxz033

[62] European Commission (2020) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council introducing a screening of third country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0e922ce2-ff62-11ea-b31a-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

[63] European Commisison (2020) Fact Sheet: New Pact on Migration and Asylum, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum/stronger-trust-fostered-better-and-more-effective-procedures_en

[64] European Commission (2020) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council introducing a screening of third country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0e922ce2-ff62-11ea-b31a-01aa75e-d71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

[65] Freedman, J. (2016) Engendering Security at the Borders of Europe: Women Migrants and the Mediterranean 'Crisis', *Journal of Refugee Studies*, 29 (4), 568–582, https://doi.org/10.1093/jrs/few019

[66] Sarah Hammerl (2020) Nach dem Pakt ist vor dem Pakt. Der neue EU-Migrationspakt: Fortsetzung der Kriminalisierung von Asyl in Europa. Centre for Humanitarian Action, https://www.chaberlin.org/en/blog/nach-dem-pakt-ist-vor-dem-pakt/

[67] 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, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_3&format=PDF

[68] Ibid.

[69] 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, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_3&format=PDF

[70] Ibid.

[71] Ibid.

[72] Cohn, C., 2014. "Maternal thinking" and the concept of "vulnerability" in security paradigms, policies, and practices. Journal of International Political Theory 10, 46–69, https://doi.org/10.1177/1755088213507186

Mentions légales

Heinrich-Boll-Stiftung European Union, Brussels
Rue du Luxembourg 47-51, 1050 Bruxelles, Belgique

Contact: Anna Schwarz, Head of Programme – Global Transformation
Heinrich-Boll-Stiftung European Union, Bruxelles
E Anna.Schwarz@eu.boell.org

Lieu de publication : https://eu.boell.org

Date de publication : novembre 2021

Mise en page : Micheline Gutman, Bruxelles

Illustration : Pia Danner, p*zwe, Hanovre

Traduction en français : Abdoul Wahab Talla, pour le compte de Heinrich-Böll-Stiftung Dakar, Sénégal

License : Creative Commons (CC BY-NC-SA 4.0),
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de la Heinrich-Böll-Stiftung European Union, Bruxelles