

Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Un plan d'action renouvelé de l'UE contre le trafic de migrants (2021-2025)»

[COM(2021) 591 final]

(2022/C 290/15)

Rapporteur: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Corapporteur: **Pietro Vittorio BARBIERI**

Consultation	Commission européenne, 1.12.2021
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Emploi, affaires sociales et citoyenneté»
Adoption en section	7.3.2022
Adoption en session plénière	23.3.2022
Session plénière n°	568
Résultat du vote	
(pour/contre/abstentions)	212/0/5

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le trafic de migrants est une activité criminelle transfrontière qui met en danger des vies humaines, bafoue les droits fondamentaux et perturbe la gestion ordonnée des flux migratoires. Au cours des 20 dernières années, le trafic de migrants a pris de l'ampleur en raison de multiples facteurs de répulsion dans les pays d'origine (violations des droits de l'homme, violence, conflits, inégalités, facteurs économiques ou environnementaux, etc.), mais aussi du manque de moyens légaux pour entrer sur le territoire de nombreux pays. Les restrictions se sont durcies du fait de la pandémie de COVID-19 et ont multiplié le nombre de personnes qui recourent à ces réseaux illicites, avec tous les risques qui en découlent.

1.2. Depuis sa création, la politique migratoire européenne s'est attachée, entre autres, à lutter contre cette activité criminelle, à prévenir l'exploitation des migrants par les réseaux criminels et à réduire les incitations à la migration irrégulière. Le plan d'action renouvelé de l'UE contre le trafic de migrants (2021-2025) est à concevoir comme un outil qui assure la continuité et l'amélioration de la lutte de l'Union européenne contre cette activité criminelle.

1.3. Selon Europol, plus de 90 % des personnes qui entrent irrégulièrement dans l'Union européenne ont fait appel à des réseaux de passeurs à un moment ou à un autre de leur parcours. En matière de lutte contre le trafic de migrants, l'Union européenne estime qu'il est prioritaire de travailler avec les pays partenaires pour réduire les incitations à entreprendre ces voyages dangereux; de remédier aux causes profondes de la migration irrégulière; de promouvoir la migration légale et des voies d'entrée légales et sûres vers les pays de l'Union, de renforcer la gestion des frontières communes; de s'attaquer aux facteurs d'attraction, comme les emplois dans l'économie irrégulière; et de faciliter le retour et la réintégration des personnes se trouvant en situation irrégulière sur le territoire de l'Union.

1.4. Le CESE se félicite du plan d'action renouvelé de l'UE et de l'approche globale qu'il propose, dans le prolongement de l'action de l'Union européenne pour lutter contre le trafic de migrants. Il est indéniable que ce trafic constitue une activité criminelle qui met en péril la vie des migrants, bafoue leurs droits, tire indûment profit des personnes cherchant à gagner le territoire de l'Union et fait peser une menace sur la sécurité européenne.

1.5. S'il reconnaît que la protection des frontières extérieures est une priorité pour l'Union européenne, le CESE souligne néanmoins qu'elle doit toujours se faire dans le strict respect des droits de l'homme et du droit international public, en protégeant la personne humaine et en évitant toute criminalisation de la solidarité. En tout état de cause, la lutte contre le trafic de migrants ne peut jamais être dirigée contre les migrants eux-mêmes, ni contre l'aide humanitaire et l'assistance qui leur sont apportées.

1.6. Le CESE estime qu'il est essentiel de lutter contre le trafic de migrants au moyen d'une approche axée sur «l'ensemble de la route». Cela implique de renforcer les mesures proposées pour lutter contre les réseaux de passeurs en améliorant la coopération judiciaire et policière; d'intensifier la coopération et le dialogue avec les pays voisins en matière de lutte contre ces réseaux; de renforcer les actions visant à prévenir l'exploitation des personnes victimes de trafic et à assurer leur protection; et de combattre l'emploi illégal et l'exploitation par le travail avec plus de fermeté et de coordination.

1.7. Le CESE convient de la nécessité de faire disparaître la demande dans le but de s'attaquer aux profits réalisés par les réseaux de passeurs. Le Comité met cependant en garde contre les dysfonctionnements qui pourraient découler d'une action ciblée uniquement sur l'offre (sur les réseaux). À cet égard, il souligne que l'existence de canaux légaux, efficaces et sûrs, ainsi que la défense du droit d'asile, sont essentielles pour enrayer une grande partie de cette activité illicite.

1.8. Par ailleurs, le CESE condamne fermement l'instrumentalisation qui fait des migrants et des demandeurs d'asile des éléments de déstabilisation de l'Union ⁽¹⁾.

1.9. Le CESE souligne que les activités de protection des personnes, de fourniture de soins médicaux ⁽²⁾ et de solidarité ne doivent pas être criminalisées ni traitées de la même manière que celles des réseaux de passeurs. Elles ne devraient être poursuivies que lorsqu'elles sont menées intentionnellement et afin d'obtenir, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel ⁽³⁾. Une clause d'exemption obligatoire de responsabilité doit être expressément prévue si les activités d'aide ou d'assistance relèvent de motifs humanitaires.

2. Observations générales

2.1. Le trafic de migrants est une activité criminelle transfrontière qui met en danger des vies humaines, bafoue les droits fondamentaux et perturbe la gestion ordonnée des flux migratoires.

2.2. Au cours des 20 dernières années, le trafic de migrants a pris de l'ampleur en raison de multiples facteurs de répulsion dans les pays d'origine (violations des droits de l'homme, violence, conflits, inégalités, facteurs économiques ou environnementaux, etc.), mais aussi du manque de moyens légaux pour entrer sur le territoire de nombreux pays. Les restrictions se sont durcies du fait de la pandémie de COVID-19 et ont multiplié le nombre de personnes qui recourent à ces réseaux illicites, avec tous les risques qui en découlent ⁽⁴⁾.

2.3. La principale différence entre le trafic de migrants et la traite des êtres humains réside dans le fait que, dans le premier cas, les migrants s'engagent de leur plein gré dans un processus de migration en payant les services d'un passeur pour franchir une frontière internationale, tandis que dans le second cas, les personnes sont victimes de la traite à des fins de travail forcé, d'exploitation sexuelle ou de prélèvement d'organes: ce sont des victimes qui ont besoin d'aide et de soutien. En outre, les activités de traite des êtres humains ne sont pas nécessairement transfrontières. Ces deux phénomènes sont souvent liés, car les personnes recourant aux services de passeurs peuvent devenir victimes de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail, d'exploitation sexuelle ou autre.

2.4. Depuis sa création, la politique migratoire européenne s'est attachée, entre autres, à lutter contre cette activité criminelle, à prévenir l'exploitation des migrants par les réseaux criminels et à réduire les incitations à la migration irrégulière. Dans le nouveau pacte sur la migration et l'asile qu'elle a présenté en 2020, la Commission européenne affirme que la lutte contre le trafic de migrants est une priorité et que l'Union «renforcera sa coopération avec les pays d'origine et de transit afin d'empêcher les voyages dangereux et les traversées irrégulières, notamment au moyen de partenariats chargés de lutter contre le trafic de migrants, conclus sur mesure avec des pays tiers».

2.5. Selon Europol, plus de 90 % des personnes qui entrent irrégulièrement dans l'Union européenne ont fait appel à des réseaux de passeurs à un moment ou à un autre de leur parcours.

2.6. Le plan d'action renouvelé de l'UE contre le trafic de migrants (2021-2025) est à concevoir comme un outil qui assure la continuité de la lutte de l'Union européenne contre cette activité criminelle. Le trafic de migrants doit être considéré non seulement comme un défi migratoire, mais aussi comme une menace pour la sécurité qui pèse sur les frontières extérieures de l'Union. Il est capital d'assurer une gestion et une protection appropriées de ces frontières, dans le respect du cadre juridique international et des droits fondamentaux. Pour prévenir le trafic de migrants vers son territoire, l'Union doit renforcer les normes et procédures communes, en veillant au respect des droits de l'homme et des normes internationales.

⁽¹⁾ Avis REX/554 en cours d'élaboration par le CESE.

⁽²⁾ Déclaration du Comité permanent des médecins européens (CPME) sur la criminalisation des actes de solidarité (en anglais). Voir également le rapport du Parlement européen (2019): «Fit for purpose? The Facilitation directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 update» («Des mesures appropriées? La directive sur l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers et la criminalisation de l'aide humanitaire aux migrants en situation irrégulière — Mise à jour de 2018», en anglais).

⁽³⁾ Article 6 du protocole des Nations unies contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée.

⁽⁴⁾ Global Initiative (2021), «The Global Illicit Economy» («L'économie illicite dans le monde», en anglais).

2.7. En matière de lutte contre le trafic de migrants, l'Union européenne estime qu'il est prioritaire de travailler avec les pays partenaires pour réduire les incitations à entreprendre ces voyages dangereux; de s'attaquer aux différentes causes profondes de la migration irrégulière; de promouvoir la migration légale et des voies d'entrée légales et sûres vers les pays de l'Union, de renforcer la gestion des frontières communes; et de faciliter le retour et la réintégration des personnes se trouvant en situation irrégulière sur le territoire européen ⁽⁵⁾.

2.8. La lutte contre le trafic de migrants exige aussi de renforcer l'application de la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs ⁽⁶⁾ et de prendre conscience que le travail clandestin constitue un facteur d'attraction pour la migration irrégulière et qu'il peut être associé au trafic de migrants: n'oublions pas que si des travailleurs étrangers se trouvent en situation irrégulière dans l'Union, c'est parce que des employeurs irréguliers leur fournissent un travail illégal, qui ne respecte pas les conditions minimales de travail en matière de salaire, d'horaires de travail, de conditions d'hygiène et de sécurité, etc.

2.9. Le plan d'action renouvelé de l'UE contre le trafic de migrants (2021-2025) intègre les conclusions de consultations ciblées et d'une consultation publique organisée du 19 mars au 11 juin 2021. En contribuant à désorganiser les activités criminelles, il soutient également les objectifs de la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité ⁽⁷⁾, ainsi que ceux de la stratégie de l'UE visant à lutter contre la criminalité organisée (2021-2025) ⁽⁸⁾ et de la stratégie de l'UE visant à lutter contre la traite des êtres humains (2021-2025) ⁽⁹⁾.

3. Observations sur le plan d'action renouvelé de l'UE contre le trafic de migrants (2021-2025)

3.1. Le CESE se félicite du plan d'action renouvelé de l'UE et de l'approche globale qu'il propose, dans le prolongement de l'action de l'Union européenne pour lutter contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains.

3.2. Il est indéniable que ce trafic constitue une activité criminelle qui met en péril la vie des migrants et bafoue leurs droits, et qui tire aussi indûment profit des personnes cherchant à gagner le territoire de l'Union. Le CESE estime donc qu'il faut mettre en place les mécanismes et instruments nécessaires pour lutter contre cette activité criminelle.

3.3. S'il reconnaît que la protection des frontières extérieures est aussi une priorité pour l'Union européenne, le CESE souligne néanmoins qu'elle doit toujours se faire dans le strict respect des droits de l'homme et du droit international public, en protégeant la personne humaine et en évitant toute criminalisation de la solidarité. En tout état de cause, la lutte contre le trafic de migrants ne peut jamais être dirigée contre les migrants eux-mêmes ou contre l'aide et l'assistance humanitaires qui leur sont fournies, ni servir de prétexte pour abolir le droit d'asile tant dans l'Union qu'au niveau international.

3.4. Les activités de protection des personnes, de fourniture de soins médicaux ⁽¹⁰⁾ et de solidarité ne doivent pas être criminalisées ni traitées de la même manière que celles des réseaux de passeurs. Elles ne devraient être poursuivies que lorsqu'elles sont menées intentionnellement et afin d'obtenir, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel ⁽¹¹⁾. Une clause d'exemption obligatoire de responsabilité doit être expressément prévue si les activités d'aide ou d'assistance relèvent de motifs humanitaires.

3.5. Le CESE juge qu'il est essentiel de lutter contre le trafic de migrants au moyen d'une approche axée sur «l'ensemble de la route» et de réaliser que l'absence de voies d'entrées légales et sûres explique en partie l'essor des réseaux de passeurs.

3.6. Le CESE considère par ailleurs que le travail clandestin peut être associé à des réseaux de passeurs, à cause desquels les migrants finissent souvent par être victimes d'exploitation par le travail. Il estime dès lors que des efforts devraient être consentis en vue d'améliorer la mise en œuvre de la directive sur les sanctions à l'encontre des employeurs, et de lutter contre l'emploi illégal et l'exploitation par le travail avec plus de fermeté et de coordination.

⁽⁵⁾ JO C 517 du 22.12.2021, p. 86.

⁽⁶⁾ Directive 2009/52/CE.

⁽⁷⁾ COM(2020) 605 final.

⁽⁸⁾ COM(2021) 170 final.

⁽⁹⁾ COM(2021) 171 final.

⁽¹⁰⁾ Déclaration du Comité permanent des médecins européens (CPME) sur la criminalisation des actes de solidarité (en anglais). Voir également le rapport du Parlement européen (2019): «Fit for purpose? The Facilitation directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 update» («Des mesures appropriées? La directive sur l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers et la criminalisation de l'aide humanitaire aux migrants en situation irrégulière — Mise à jour de 2018», en anglais).

⁽¹¹⁾ Article 6 du protocole des Nations unies contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée.

3.7. Le CESE juge qu'il est nécessaire de renforcer les mesures proposées pour lutter contre les réseaux de passeurs en intensifiant la coopération judiciaire et policière, en soutenant les travaux de la plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles (EMPACT) et ceux de l'agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust), et en améliorant la collecte d'informations et les campagnes d'information organisées en amont et portant sur les risques liés au trafic de migrants.

3.8. Le CESE se félicite que cette approche intégrée prévoit aussi d'approfondir la coopération et le dialogue avec les pays voisins en matière de lutte contre les réseaux de passeurs, mais il met en garde contre le risque que cette démarche entraîne une détérioration des relations de coopération avec ces pays, et finisse, au bout du compte, par renforcer les réseaux de passeurs du fait d'un usage fallacieux de concepts tels que le retour et la réintégration. À cet égard, il convient de noter que la communication de la Commission insiste à juste titre sur le rôle croissant que jouent les acteurs étatiques dans la création artificielle et la facilitation de la migration irrégulière aux fins de promouvoir la déstabilisation de l'Union.

3.9. Le CESE estime qu'il est essentiel de renforcer les actions visant à prévenir l'exploitation des personnes victimes de trafic et à assurer leur protection. Dans cette optique, il juge nécessaire de développer des actions pilotes selon l'approche axée sur «l'ensemble de la route», en y associant des administrations et des acteurs sociaux des pays d'origine, de transit et de destination.

3.10. Le CESE considère qu'il est intéressant de développer des partenariats opérationnels de lutte contre le trafic de migrants avec des pays tiers, mais relève que ces accords ne doivent pas enfreindre les principes directeurs de l'Union européenne ni être conclus avec des pays sujets à des violations systématiques des droits de l'homme.

3.11. Le CESE estime que le plan d'action renouvelé de l'UE contre le trafic de migrants (2021-2025) cerne bien les risques posés par cette activité criminelle et la vitesse à laquelle les réseaux de passeurs s'adaptent aux circonstances et tirent parti des nouvelles technologies.

3.12. Le CESE convient de la nécessité de faire disparaître la demande dans le but de s'attaquer aux profits réalisés par les réseaux de passeurs, comme le prévoit le plan d'action renouvelé. Il met cependant en garde contre les dysfonctionnements susceptibles de découler d'une action qui porterait uniquement sur l'offre (sur les réseaux), sans saisir la nécessité de réformes structurelles visant à réduire la demande. À cet égard, il souligne que l'existence de canaux légaux, efficaces et sûrs, ainsi que la défense du droit d'asile, sont essentielles pour enrayer une grande partie de cette activité illicite.

3.13. Le CESE craint qu'une meilleure prévention du trafic de migrants, à laquelle il aspire lui aussi, risque de faire obstacle aux mécanismes d'aide aux migrants vulnérables. Il signale que, ces derniers mois, certains partis et gouvernements ont multiplié les actions visant à ériger en infractions pénales les actes de solidarité. Le Comité souligne que la protection des personnes vulnérables, la fourniture de soins médicaux⁽¹²⁾ et les actions de solidarité ne doivent pas être criminalisées et traitées de la même manière que les activités des réseaux de passeurs⁽¹³⁾.

3.14. Le CESE estime qu'il convient d'accorder une attention particulière aux victimes de trafic, et notamment aux personnes les plus vulnérables, comme les mineurs (non accompagnés)⁽¹⁴⁾, les personnes handicapées et les femmes⁽¹⁵⁾. Le Comité invite la Commission européenne à établir une directive relative à la protection des mineurs étrangers non accompagnés qui aurait comme corollaire l'intérêt supérieur de l'enfant. En outre, le rôle joué par les acteurs de la société civile, les entités sociales et les ONG dans l'aide et le soutien aux victimes du trafic de migrants devrait être reconnu comme une action humanitaire, dans l'esprit de renforcer les principes de l'Union.

⁽¹²⁾ Déclaration du Comité permanent des médecins européens (CPME) sur la criminalisation des actes de solidarité (en anglais). Voir également le rapport du Parlement européen (2019): «Fit for purpose? The Facilitation directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 update» («Des mesures appropriées? La directive sur l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers et la criminalisation de l'aide humanitaire aux migrants en situation irrégulière — Mise à jour de 2018», en anglais).

⁽¹³⁾ Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la conférence des OING du Conseil de l'Europe (2019): «Using criminal law to restrict the work of NGOs supporting refugees and other migrants in Council of Europe Member States» («L'utilisation du droit pénal pour restreindre le travail des ONG soutenant les réfugiés et autres migrants dans les États membres du Conseil de l'Europe», en anglais).

⁽¹⁴⁾ JO C 429 du 11.12.2020, p. 24.

⁽¹⁵⁾ Objectif 9 du pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières: «Renforcer l'action transnationale face au trafic de migrants». Voir également le point 25 c) du pacte: «Élaborer des protocoles de coopération qui tiennent compte de la problématique femmes-hommes et des besoins des enfants le long des itinéraires de migration, et qui prévoient des mesures progressives permettant d'identifier les migrants victimes de trafic et de leur apporter l'aide voulue».

3.15. Le CESE reconnaît que le plan aborde également de manière opportune et sans équivoque les problèmes actuels d'instrumentalisation de la migration, où la participation directe des acteurs étatiques est évidente. Le Comité, à l'instar du Conseil européen⁽¹⁶⁾, condamne fermement l'instrumentalisation qui fait des migrants et des demandeurs d'asile des éléments de déstabilisation, comme on a pu l'observer récemment aux frontières avec le Maroc et, a fortiori, avec la Biélorussie⁽¹⁷⁾.

3.16. Le CESE rappelle que les États membres sont toujours tenus de respecter les engagements internationaux, notamment la convention de Genève de 1951 et le protocole de New York de 1967 relatifs au droit d'asile, en sus de l'ensemble du cadre législatif européen.

3.17. Présenter la migration comme une menace et dépeindre les migrants comme un danger a pour effet de les déshumaniser et joue en faveur de ceux qui veulent en profiter pour des raisons d'ordre géostratégique ou de politique nationale.

3.18. Le CESE regrette que la lutte contre le trafic de migrants fasse l'objet de plus d'attention que la lutte contre la traite des êtres humains, qui reste l'activité criminelle la plus lucrative et représente non seulement une violation des droits de l'homme, mais aussi une menace réelle pour la sécurité nationale, la croissance économique et le développement durable⁽¹⁸⁾.

Bruxelles, le 23 mars 2022.

La présidente
du Comité économique et social européen
Christa SCHWENG

⁽¹⁶⁾ JOIN(2021) 32 final, «Responding to state-sponsored instrumentalisation of migrants at the EU external border» («Réagir à l'instrumentalisation étatique des migrants à la frontière extérieure de l'UE», en anglais).

⁽¹⁷⁾ The EESC expresses its concern about the situation on the border with Belarus («Le CESE s'inquiète de la situation à la frontière avec la Biélorussie», en anglais).

⁽¹⁸⁾ Bigio, J., et Vogelstein, R. B. (2021), «Ending Human Trafficking in the Twenty-First Century» («Mettre fin à la traite des êtres humains au XXI^e siècle», en anglais), Council on Foreign Relations.